

Einleitung

Die europäische Währungsintegration als Problem

1. Gegenstand und Ziel der Arbeit

Mit der Einführung des Euro und der Gründung der Europäischen Zentralbank 1999/2002 schließt - jedenfalls vorläufig - ein Kapitel europäischer Integrationsgeschichte. An deren Anfang stand

- im westlichen Europa ein kriegszerstörter Wirtschaftsraum, dessen Handels- und Zahlungsketten unterbrochen, dessen einzelne Volkswirtschaften nur notdürftig über bilaterale Handelsabkommen verbunden, dessen Währungen weithin zerrüttet - das Konvertibilisierungsexperiment der stärksten Währung, des britischen Pfundes, endete 1947 in einem Fehlschlag - und dessen Volkswirtschaften allesamt abhängig von der US-amerikanischen Wirtschaft und deren Währung waren,
- in Mitteleuropa mit Deutschland ein besetztes Land ohne Staat, das international geächtet war, das ohne eine funktionierende Währung auskommen musste, dann ohne Einbeziehung 1948 eine gegen den deutschen Zentralismus gerichtete Geldordnung mit einer unabhängigen Bank deutscher Länder nach US-amerikanischem Vorbild erhielt und eine von den US-Amerikanern durchgeführte Währungsreform erlebte.

Damit ist zunächst der Gegenstand der Arbeit, die Geschichte der europäischen Währungsintegration nach dem Zweiten Weltkrieg, benannt. Die Fragestellung der Arbeit zielt darauf, ob bzw. inwiefern sich die Geschichte der europäischen Währungsintegration systematisch erfassen läßt. Die These, die herausgearbeitet werden soll, lautet, daß der monetäre Integrationsprozeß auf der Grundlage integrations- und währungstheoretischer Überlegungen systematisch nachvollziehbar wird.

Die Literatur zur Währungsintegration hat in den vergangenen Jahren ein beträchtliches Volumen erreicht. Auffällig bei einer Sicht des Schrifttums sind drei Aspekte: 1.) Das Terrain wird eindeutig beherrscht von ökonomischen Fragestellungen, die, überwiegend die Politikberatung vor Augen, nur selten die Spezifika europäischer Integration als politischem Vorgang beachten. 2.) Die integrationstheoretische Literatur ihrerseits entzieht sich erstaunlicherweise der Währungsintegration und überläßt die Auseinandersetzung damit respektvoll der Fachökonomie. 3.) Dünn gesät ist nach wie vor die integrationsgeschichtliche Literatur, die sich mit monetären Fragen beschäftigt, erst nach und nach wird hier Abhilfe geschaffen.

Die **ökonomische Integrationsforschung**, von der als solcher kaum gesprochen werden kann, da sie den Integrationsvorgang mehr oder weniger vollständig in die ökonomische Abstraktion auflöst, verstand ihre Beiträge in den vergangenen Jahren angesichts des Maastricht-Prozesses weitgehend als Politikberatung. Zwei Richtungen schälten sich dabei heraus: einerseits die ordnungspolitisch inspirierten Ansätze, die im wesentlichen um Fragen der Konstruktion einer Währungsunion kreisten (vgl. z.B. Bofinger u.a. 1993), andererseits auf die Theorie des optimalen Währungsraumes (Mundell 1961) zurückgehende Analysen, die Vor- und Nachteile sowie Kosten und Nutzen einer Währungsunion (De Grauwe 1997, Eichengreen 1997) „errechneten“. Für ein Verständnis der Dynamik des Integrationsprozesses sind solche Beiträge nur bedingt brauchbar. Überhaupt zeigt sich in der deutschsprachigen Fachökonomie eine ge-

ringe Sensibilität für den Integrationsvorgang (eine Ausnahme: Thomasberger 1993), im europäischen Ausland ist man da erheblich weiter (vgl. v.a. Gros/Thygesen 1998).

Im Rahmen der **politikwissenschaftlichen Integrationsforschung** fristet die Währungsintegration - bislang jedenfalls - eher ein Schattendasein. In den beiden politikwissenschaftlichen Sammelbänden, die den Stand der deutschsprachigen Integrationsforschung der neunziger Jahre zu reflektieren beanspruchen (Kreile 1992, Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996), befindet sich unter 36 Beiträgen ein Aufsatz zur monetären Integration (Busch 1996), der aber nicht die monetäre Integration als Prozeß thematisiert, sondern sich bemüht, aus der Währungsintegration integrationstheoretische Schlußfolgerungen zu ziehen. Aus jüngerer Zeit wäre ferner eine Studie zu erwähnen, die funktionalistische und intergouvernementalistische Theorieansätze für eine Erklärung der Maastrichter Wirtschafts- und Währungsunion heranzieht (Wolf 1999). Angesichts der realen Bedeutung des währungspolitischen Integrationsvorgangs und der sich daraus ergebenden Forschungsperspektiven - nicht zuletzt auch mit Blick auf andere Integrationsfelder -, stellt die Marginalisierung der Währungspolitik in der deutschen Integrationsforschung einen unbefriedigenden Zustand dar. Günstiger sieht die Lage im angelsächsischen Sprachraum aus; hier liegen nicht nur politikwissenschaftliche Untersuchungen zum Zustandekommen (EWS) und zum Scheitern (Währungsunionsplan von 1971) von älteren europäischen Währungsordnungen vor, auf die in den folgenden Darlegungen zurückgegriffen wird, auch der Maastricht-Prozeß erfreut sich dort eines lebhafteren Forschungsinteresses (vgl. z.B. Sandholtz 1993, Moravcsik 1994, Cameron 1997). Mit wenigen Ausnahmen (vgl. Moravcsik 1998) wird Währungsintegration aber nicht im historischen Kontext gesehen.

Integrations- und währungsgeschichtliche Arbeiten, die Währungsintegration als historischen Prozeß zu erfassen versuchen, erscheinen naturgemäß erst in jüngster Zeit, nachdem sich ein Erfolg des Maastrichter Währungsunionsprozesses abzeichnete. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Arbeiten von Lieberman (1992), Ungerer (1997) und Apel (1998), nicht zufällig Studien aus dem englischsprachigen Raum. Der zuletzt genannten Arbeit haftet indessen der Mangel an, daß sie die Anfänge der europäischen Währungsintegration, die durch den Versuch gekennzeichnet waren, Europas Währungen überhaupt erst in die Verfassung einer Währung zurückzuführen, ausblendet. Die beiden anderen Arbeiten hingegen greifen die damit angesprochene Europäische Zahlungsunion auf und arbeiten deren Bedeutung für die Währungsintegration heraus. Beide Arbeiten sind aber von ihrem Anspruch her eher deskriptiv und ereignisgeschichtlich angelegt, verzichten mithin auf eine theoretische Durchdringung der Materie. Das US-amerikanische Schrifttum, ansonsten führend auf dem Gebiet währungsgeschichtlicher Themen und Fragestellungen, neigt einerseits dazu, die europäische Währungsintegration als Appendix der internationalen Währungsgeschichte abzuhandeln (vgl. z.B. Eichengreen 1996), andererseits zeichnet es sich oftmals durch das Ausblenden integrations-theoretischer und -politischer Dimensionen aus, mitunter auch durch eine eigentümliche Unkenntnis des Integrationsvorgangs als spezifisch europäischem Prozeß.

Mit der Themenstellung liegt die Arbeit an der Schnittstelle dreier Disziplinen: Geschichte, Wirtschaftswissenschaften und Politikwissenschaft, genauer: Zeitgeschichte, Währungspolitik und Integrationspolitik. In diesem Sinne begreift sie sich als interdisziplinär. Sie geht dabei davon aus, daß es sich bei dem europäischen Integrationsprozeß, der den monetären Integrationsprozeß einschließt, in dem Sinne um einen eigenständigen Gegenstand handelt, daß er nicht als Teil allgemein abbildbarer Integrationsvorgänge, die sich über regimetheoretische und/oder intergouvernementalistische Herangehensweisen erfassen lassen, verstanden werden kann. Der europäische Integrationsprozeß ist also mit anderen Worten ein historisch neuarti-

ger, bislang einmaliger und weitgehend offener Vorgang, der der theoretischen Beschäftigung mit ihm eine induktive Vorgabe nahelegt.

Aus der Tatsache, daß das Thema der Arbeit an der Schnittstelle dreier Wissenschaftsgebiete liegt, ergibt sich die Frage nach der Schwerpunktsetzung. Die Begründung für einen politikwissenschaftlichen im Sinne von integrationstheoretischen Zugang folgt aus der spezifischen Natur des europäischen Einigungsprojekts. Europäische Integration stellt ihrem Wesen nach in Ziel und Prozeß ein politisches Vorhaben dar, das der wirtschaftspolitischen Integration und damit auch der Währungsintegration Vorgaben mit auf den Weg gibt. Die das Feld beherrschende Wirtschaftswissenschaft kann zwar das Für und Wider von Währungsordnungen klären, sie kann aber nicht offenlegen, warum - oftmals gegen ihren Rat - Integration dennoch stattfindet, es sei denn sie verfällt auf den letztlich hilflosen Hinweis des Voluntarismus der politischen Akteure. Der Diskretion, mit der die politikwissenschaftliche Integrationsforschung der Währungsintegration begegnet, entspricht die Enthaltensamkeit der Wirtschaftswissenschaft bei der Beschäftigung mit spezifischen Integrationsfragen.

Aus der politik- bzw. integrationswissenschaftlichen Schwerpunktsetzung folgt, daß die Arbeit keiner ökonomischen Fragestellung als solcher nachgeht, obwohl ihr Gegenstand ein ökonomischer ist. Die mindestens im deutschen Sprachraum dominierende ökonomische Diskussion und Theoriebildung zur europäischen Währungsintegration kann, da sie Theorie und Praxis der Integration mehr oder weniger bewußt ignoriert, nur begrenzt Aussagen für den Prozeß der Währungsintegration als spezifisch europäischem Integrationsprozeß ableiten. Ausgeklammert bleiben daher die drei Theorieangebote seitens der Ökonomie, die Theorie des optimalen Währungsraumes, die währungspolitische Ordnungspolitik und die Analyse des währungspolitischen Realprozesses im Rahmen des Währungswettbewerbs.

An der historischen Oberfläche, die in der währungsgeschichtlichen Literatur zumeist abgebildet wird, präsentiert sich die monetäre Integration in Europa als Abfolge von teils erfolgreichen, teils weniger erfolgreichen Verdichtungsversuchen oder von Ad-hoc-Bemühungen aus dem politischen Raum, die keinem inneren Zusammenhang zu unterliegen scheinen. Der währungspolitische Integrations- und Unionierungsprozeß, so der Eindruck, unterliegt auf dieser Ebene keinem inneren Zusammenhang, er präsentiert sich als mehr oder weniger „zufälliger“ Fortgang und ist bestenfalls das Ergebnis von politischem Dezisionismus. Wohl ist die lange Geschichte des Projekts bekannt - Jean Monnet wird aus den europäischen Gründerjahren zitiert: „L'Europe sera monétaire ou ne sera pas.“ -, auch verfolgt man den ebenso alten Grundsatzdisput zwischen Monetaristen und Ökonomen, Sachzwang- und Krönungstheoretikern, dennoch will sich in den Darstellungen kein theoretisch untermauerter Zugang zum Thema herstellen.

Greift man die historische Oberfläche ab, zeigt sich zunächst der 1944 mit dem Abkommen zum Internationalen Währungsfonds (IWF) gestartete Versuch einer institutionellen Neustrukturierung der internationalen Währungsbeziehungen. Es erwies sich jedoch schon bald, daß die Wiederbelebung der europäischen Währungsbeziehungen - wie überhaupt die Rekonstruktion der europäischen Wirtschaft - mit dem Bretton-Woods-Abkommen nicht zu bewerkstelligen war. Am Anfang des europäischen Wiederaufschwungs stand dann der regionale Rekonstruktionsversuch über das European Recovery Program (ERP) und die darin eingebundene Europäische Zahlungsunion (EZU). Letztere entwickelte sich rasch zu einem durchschlagenden Erfolgsmodell, so daß zu ihren Hochzeiten in den frühen fünfziger Jahren bereits Visionen einer europäischen Währungsunion reiften.

Im Zusammenhang mit der Neuformierung des Integrationsfeldes nach 1954 infolge des Scheiterns ambitionierter politischer Planungen und der Konzentration auf die „kleineuropäische“ Lösung verblaßten diese Visionen ebenso, wie der über die EZU geschürzte Integrationsfaden fallengelassen wurde. An die Stelle der EZU trat die währungspolitische Totgeburt des Europäischen Währungsabkommens (EWA), und mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) schälte sich schließlich ein gänzlich neuer Integrationsansatz heraus. Sein realwirtschaftlich-handelspolitischer Kern schob die Währungspolitik völlig in den Hintergrund, ein Vorgang, der bei den zeitgenössischen Währungstheoretikern erhebliche Enttäuschung hinterließ. Parallel dazu erlebte der gerade noch als „toter Hund“ gehandelte IWF eine Renaissance und trat seine kurze Regentschaft an.

Um die europäische Währungsintegration als solcher wurde es in der Folgezeit merklich stiller, mehr im Hintergrund lancierte die Kommission 1962 ein Memorandum zur Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Es sollte allerdings ein Jahrzehnt dauern, bis der Vorschlag in Gestalt des sogenannten Werner-Plans auf die europäische Agenda rückte. Kaum allerdings, daß das Projekt umsetzungsreif war, versank es in den Wirren internationaler Währungskrisen. Es restierte mit der sogenannten Schlange, dem Europäischen Wechselkursverbund (EWV), ein instabiler Wechselkursmechanismus, der keinen dauerhaften Bestand haben sollte. Unterdessen liefen die Wirtschaftspolitiken der Gemeinschaftsländer so erheblich auseinander, daß sogar die bisherigen realwirtschaftlichen Integrationserfolge bedroht schienen.

Wiederum ein Jahrzehnt nach dem ersten Wirtschafts- und Währungsunionsplan tauchte zum Erstaunen der zeitgenössischen Experten Ende der siebziger Jahre die politische Initiative für ein Europäisches Währungssystem (EWS) auf. Gestartet mit einem anspruchsvollen Titel „verkam“ das EWS jedoch bald zu einem umetikettierten EWV, und von dem System, das ursprünglich ins Auge gefaßt war, blieb nicht viel übrig. Nach anfänglichen Schwierigkeiten geriet das EWS Ende der achtziger Jahre in ruhige Wasser und regulierte als stabiler Wechselkursmechanismus die europäischen Währungsbeziehungen. Die Stabilität erwies sich aber als trügerisch, mitten in der zweiten Währungsunionsplanung wurde die Ordnung 1993 nach heftigen Auseinandersetzungen kassiert.

Der unterdessen gestartete Neuanlauf zu einer Währungsunion nahm seinen Anfang 1988 mit dem Delors-Bericht. Als drei Jahre später auf dem Höhepunkt der politischen Umwälzungen in Osteuropa in Maastricht der entsprechende Vertrag unterzeichnet wurde, blieb lange Zeit unklar, ob das Projekt umsetzbar war, insbesondere in der Bundesrepublik formierte sich erheblicher Widerstand gegen die Auflösung der D-Mark in einer gemeinsamen europäischen Währung. Nach Jahren des Auf und Abs - geprägt durch Referenden in Frankreich und Dänemark, die EWS-Krise und erhitzte Debatten um die Konvergenzkriterien - fand die Planung dann doch ihre Umsetzung, und mit Beginn des Jahres 1999 nahm die von 11 Teilnehmerländern an der Währungsunion gegründete Europäische Zentralbank (EZB) als Emittent des Euros ihre Arbeit auf, so daß der endgültigen Verwirklichung der Währungsunion im Jahr 2002 nichts mehr im Wege stand.

Die tour d'horizont durch die fünfzigjährige europäische Währungsgeschichte zeigt: weit und breit scheint weder Kontinuität noch ein roter Faden erkennbar. Ambitionierte Vorhaben wurden auf den Weg gebracht, scheiterten aber ebenso abrupt. Daneben finden sich pragmatische Initiativen, die aber ohne Kontextbezug zu sein scheinen. Vielversprechende Ansätze wurden fallengelassen, und immer wieder schien die Währungsintegration bei Null anzufangen. Überhaupt ist vorderhand unklar, ob von einer genuin europäischen Währungsgeschichte die Rede sein kann, zu sehr ist sie mindestens in den Anfangsjahrzehnten überlagert von und verwoben mit der internationalen Währungsordnung.

Es sind insbesondere sieben Fragekomplexe, die bearbeitet werden sollen.

1.) Der erste Fragekomplex betrifft die Anfänge der europäischen Währungsintegration. Wirtschaftspolitisch, nicht zuletzt aber auch währungspolitisch war das erste Nachkriegsjahrzehnt durch zwei Tendenzen gekennzeichnet. Einerseits wurde das Währungs-geschehen durch weitläufige Regulationen und Institutionalisierungen beherrscht. Mit Ausnahme des Dollars waren alle Währungen inkonvertibel, einen Devisenmarkt gab es nicht, und die Währungsbeziehungen mußten institutionell gestützt werden. Andererseits gab es eine unverkennbare Bereitschaft, diese Institutionen in Kompetenzen und Funktionsweise supranational auszustatten. Ein Ausdruck dieser beiden Tendenzen war die EZU, die, noch bevor die „eigentliche“ Integration in Gang kam, zu einem Paradebeispiel europäischer Integration wurde. Sie erlebte um das Jahr 1952 ihre Blütezeit, so daß sich weitgehende Hoffnungen auf eine Weiterentwicklung ihres Potentials mit ihr verbanden. Es kam aber anders, und es stellt sich die Frage, warum der Integrationsfaden der EZU nicht weiter gesponnen wurde. Fest steht jedenfalls, daß ihr Erfolg nicht nur die Initialzündung für eine vertiefte währungspolitische Kooperation war, sondern auch die Voraussetzung für realwirtschaftliche Integrationen darstellte.

2.) Eine Wechselkursordnung stellt von ihrem Funktionsmechanismus her eine relativ einfache Ordnung dar, zumal bei Staaten, die wirtschaftlich eng miteinander verflochten sind und im großen und ganzen eine ähnliche Wirtschaftspolitik betreiben. Und doch hatten die Europäer ihre Schwierigkeiten damit. Die erste Schwierigkeit begleitete bereits die Gründungsphase der eigentlichen Integrationsgemeinschaft, die es nicht schaffte, mit dem EWGV den handelspolitischen Vereinbarungen eine Verständigung auf eine wechselkurspolitische Absprache zur Seite zu stellen. Der erste Versuch mit einer Wechselkursordnung, der EWV, ging in den siebziger Jahren wenig rühmlich schief. Der zweite Versuch, das EWS, hinterläßt, nachdem es mittlerweile Geschichte ist, eine zwiespältige Bilanz. Seine recht wechselvolle Ära war durchweg durch das Phänomen gekennzeichnet, daß es als formal egalitäre Ordnung in der währungspolitischen Wirklichkeit eine hegemoniale Ordnung darstellte, was für eine Integrationsgemeinschaft wie der europäischen beständige institutionelle Unruhe schaffen mußte. Es wird der Frage nachzugehen sein, worin die Schwierigkeit der Europäer mit ihren Wechselkursordnungen lagen.

3.) In der Frühphase der Währungsintegration war man in Europa nicht nur weit entfernt von einem funktionierenden grenzüberschreitenden Kapitalfluß, er wurde von Theoretikern wie von Praktikern der Währungspolitik auch einhellig als Ziel an sich für nicht erstrebenswert gehalten. Gut vier Jahrzehnte später gilt der ungehinderte Kapitalverkehr nicht nur als unabdingbares Strukturkennzeichen der internationalen Geldwirtschaft, sondern er wurde auch zur Voraussetzung der Maastrichter Währungsunion deklariert. Der ganze Zeitenwandel, der sich in dieser Positionsveränderung ausdrückt, wirkte sich nachhaltig auf die Währungsintegration aus, so daß sich die Frage ergibt, welche Rolle der ordnungspolitische Umgang mit dem grenzüberschreitenden Kapitalverkehr für die Währungsintegration gespielt hat und welche Politik auf diesem Gebiet von den Europäern betrieben wurde.

4.) Europäische Integration zeichnet sich in ihrem Kern durch eine Tendenz zur Supranationalisierung aus. So nationalstaatlich geprägt das europäische Integrationsprojekt auch ist, um den Souveränitätsverzicht kommt es auf Dauer nicht herum, und auf verschiedenen realwirtschaftlichen Gebieten (Zollpolitik, Wettbewerbspolitik, Wirtschaftsrecht, Einzelmarktregulationen) hat die Gemeinschaft den Schritt in die Supranationalität auch getan. Wenig überraschend ist daher, daß es in der europäischen Währungsgeschichte auch zu zahlreichen Initiativen und Diskussionsbeiträgen, die in Richtung auf eine supranationale

Währungsordnung - ein Währungssystem - zielten, kam. Gleichwohl hat sich in der Währungspolitik nie eine solche monetäre Ordnung, die über einen Wechselkursmechanismus hinausgeht, durchsetzen lassen. Die Arbeit geht daher der Frage nach, warum sich mit der supranationalen Währungsordnung eine Integrationshürde aufgetan hat, die schwerer zu überwinden war, als der endgültige Souveränitätsverzicht in einer Währungsunion.

5.) Die Idee einer europäischen Währungsunion reicht bis in die Frühzeit der europäischen Einigung zurück, sie ist sogar älter als das 1957 in Rom ins Leben gerufene Integrationsprojekt. Was damals manchem Währungstheoretiker als europäischer Idealismus vorkam, rückte zwanzig Jahre später als konkretes Vorhaben auf die Tagesordnung, wurde aber recht schnell wieder heruntergenommen. Wiederum zwanzig Jahre später wurde ein zweiter Versuch gestartet, der offensichtlich von Erfolg gekrönt sein wird. Wenn 2002 mit dem Euro das europäische Geld eingeführt wird, ist zwischen den ersten Diskussionen um eine europäische Währungsunion und ihrer erfolgreichen Umsetzung ein halbes Jahrhundert verstrichen. Daß die erste Debatte im Sande verlief, hängt eng mit dem Auslaufen der EZU zusammen. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, warum der Plan von 1971 gescheitert ist und jener von 1991 offensichtlich mit Erfolg umgesetzt wird. Auch diesen Fragen soll nachgegangen werden.

6.) Wenn die genannten Fragekomplexe plausibel beantwortet werden können, drängt sich von selbst die Folgefrage auf, ob es eine identifizierbare europäische Währungsintegration gibt, die über das mehr oder weniger zufällige Nacheinander von währungspolitischen Verdichtungen hinausgeht und in ihren erfolgreichen Realisierungen wie in ihren Sackgassen einem inneren systematischen und damit erklärbaren Entwicklungsgang folgt. Aufgeworfen ist damit die Frage einer inneren Logik der monetären Integration, nicht im Sinne einer unterliegenden Gesetzmäßigkeit, sondern im Sinne einer theoretisch gehaltvollen Erklärung von Währungsintegration, welche die rein deskriptive Erfassung währungspolitischer Ereignisse und Institutionalisierungen überwinden kann. Im Schlußteil der Arbeit wird zu diesem Zweck auf Aspekte neofunktionalistischer Theoretisierungen eingegangen.

7.) Schließlich soll nach der Rolle der Bundesrepublik in der europäischen Währungsintegration gefragt werden, was aus mehreren Gründen naheliegt. Wie kein anderes Land hat die Bundesrepublik das währungspolitische Geschehen im Integrationseuropa dominiert, oft genug zum Leidwesen der Partner. Darauf wird im einzelnen einzugehen sein. Mit der in Gang befindlichen Umsetzung der Währungsunion endet zugleich ein Abschnitt deutscher Geld- und Währungsgeschichte, so daß ein erstes Resümee gezogen werden kann. Die Frage stellt sich aber auch, weil bereits ein flüchtiger Blick auf die europäische Integrationsgeschichte zeigt, daß sich die Bundesrepublik einerseits im europapolitischen Selbstverständnis zur europäischen Avangarde rechnet, in der Währungspolitik andererseits mit großer Verbissenheit um die Durchsetzung eigener Vorstellungen und Politikmuster gekämpft hat. Eine europapolitische Vorreiterrolle werden wohl nicht einmal die treuesten Anhänger der Geld- und Währungspolitik der Bundesrepublik attestieren. Dem damit anklingenden Widerspruch soll nachgegangen werden.

2. Grundannahmen und theoretischer Ausgangspunkt

Um der inneren Logik des monetären Integrationsprozesses auf die Spur zu kommen, trifft die Arbeit zwei Grundannahmen. Die erste der beiden Annahmen betrifft die politische

Integration als Grundlage und Vorgabe der monetären Integration, die zweite entwirft eine Systematik von währungspolitischen Integrationsstufen.

1.) Der monetäre Integrationsprozeß in Europa erschließt sich nur, wenn sein politischer Gehalt berücksichtigt wird, d.h., wenn der Vorgang nicht als rein oder vorwiegend ökonomischer und der ökonomischen Rationalität folgender Prozeß gefaßt wird. Daß überhaupt der nach ökonomischem Zusammenwachsen klingende Begriff „Integration“ zum europäischen Schlüsselbegriff wurde und nicht etwa der an und für sich treffendere Begriff der „Föderation“, hatte seine eigene Geschichte und trug zu dem verbreiteten Mißverständnis bei, daß es sich bei dem europäischen Projekt um einen primär wirtschaftlichen Vorgang handele. Demgegenüber ist daran zu erinnern, daß Integration einen normativen Vorgang (Myrdal 1958) darstellt, so daß auch die Analyse der monetären Integration dies zu berücksichtigen hat.

Die Auseinandersetzung mit europäischer Währungsintegration und Währungsgeschichte kann also nur angegangen werden, wenn bereits im Ausgangspunkt in Rechnung gestellt wird, daß diese in einen politischen Prozeß eingebettet sind. Die Delegation der politischen Dimension in den (zu vernachlässigenden) Datenkranz, um sich dann auf das vermeintlich Wesentliche, die ökonomische Integration, zu konzentrieren, muß den Gegenstand schon im Ansatz verfehlen.¹

Dies vergegenwärtigt, sind eine Reihe von Überlegungen zur politischen Seite des Integrationsprozesses anzustellen. Die Arbeit legt in diesem Zusammenhang die verschiedenen Integrationsmethoden, wie sie bislang zu konstatieren waren, dar: die institutionelle versus die marktfunktionale Methode, die negative versus die positive Integration sowie die Harmonisierungs- versus die Wettbewerbsstrategie. Des weiteren werden Konfigurationen auf der Zielebene, soweit sie für die monetäre Integration von Bedeutung sind, entwickelt. Schließlich werden Überlegungen zum Integrationsbegriff, zur Frage der Supranationalität und zum Souveränitätsverzicht angestellt. Nicht zuletzt für die Währungsintegration von zentraler Bedeutung sind die allgemeinen und spezifischen Integrationsprämissen, die in das Vergemeinschaftungsvorhaben eingehen. Als allgemeine Integrationsprämissen werden herausgearbeitet: die Überwindung des wirtschaftlichen Nationalismus, die Solidarität zwischen den Integrationspartnern, das expansive Klima für eine erfolgreiche Integration, die Entwicklung von positiven Begriffen, das institutionelle Verfahren sowie die politische Gleichheit zwischen den Teilnehmern. Als spezifische, gewissermaßen mit den Römischen Verträgen gesetzte Integrationsprämissen ergeben sich: der nationalstaatliche Ausgangspunkt, der realwirtschaftliche Ansatz sowie die kumulative Integrationsmethode bzw. die Integrationshierarchie. Die einzelnen Integrationsprämissen gehen auf je charakteristische Weise in die monetären Institutionalisierungen ein, prägen diese in Struktur und Funktion und verändern im Fortgang der monetären Integration ihr Gewicht in den Institutionalisierungen.

2.) Erfolgreiche monetäre Integration, so die zweite Grundannahme, vollzieht sich in einem morphologischen Prozeß verschiedener institutioneller Entwicklungsstadien, die jeweils durchlaufen und abgeschlossen sein wollen, um eine Vertiefung auf einer höheren Ebene währungspolitischer Kooperation anzugehen. Innerhalb der jeweiligen Entwicklungsstadien treffen die Partner in institutionellen Arrangements - in der Regel einem Vertrag - Absprachen über

¹ „Often, this analytical work (gemeint ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Währungsintegration, d.Verf.) has been conducted without regard to political issues and historical developments. Yet, European monetary integration - problems as well as solutions - cannot be fully understood without looking at the political forces behind it and placing it in its historical context“ (Ungerer 1997, S. 1f.).

die Art und Weise ihrer währungspolitischen Kooperation, die einen sukzessiven Souveränitätsverzicht einschließen.

Geht man von dem Ausgangspunkt eines Wirtschaftsraumes mit verschiedenen gegeneinander isolierten Nationalwirtschaften und Währungsräumen aus, mithin dem Phänomen, daß an den Außengrenzen keinerlei realwirtschaftlicher und monetärer Kontakt besteht, dann lassen sich folgende monetäre Entwicklungsstadien mit jeweils spezifischen Währungsordnungen fixieren: 1.) das Nebeneinander isolierter nationaler Geldwesen, 2.) die Zahlungsunion, 3.) die Wechselkursordnung, 4.) das Währungssystem, 5.) die Währungsunion und 6.) das einheitliche (unionierte) Geldwesen.

Die diffuse Situation in Hinblick auf die verschiedenen Begriffe in der Literatur wird es erforderlich machen, die einzelnen Stadien bzw. Währungsordnungen präzise zu definieren. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang zunächst, daß die internationale Währungspolitik nach dem Ende des sogenannten Goldstandards und der währungspolitischen Übergangszeit zwischen den beiden Weltkriegen in ihr institutionelles Zeitalter, in dessen Rahmen es zu diversen institutionellen Schöpfungen kam, gelangt ist. In einer ersten begrifflichen Annäherung wird die Arbeit zwischen Währungsordnung und Währungssystem unterscheiden, womit einem Versäumnis in der einschlägigen Literatur abgeholfen wird. Der Begriff der Währungsordnung wird als Oberbegriff für die einzelnen monetären Arrangements reserviert, während unter einem Währungssystem eine spezifische, relativ komplexe währungspolitische Absprache verstanden wird, die über eine Wechselkursordnung, eine in der Funktionsweise verhältnismäßig einfache Währungsordnung, hinausgeht. Ferner gilt es, die Zahlungsunion, die am Beginn der monetären Integration steht, genauer zu bestimmen, um hervortreten zu lassen, daß sie sich bspw. von dem von Keynes im Vorfeld der Bretton-Woods-Konferenz eingebrachten währungspolitischen Ordnungsversuch einer „Currency Union“ unterscheidet. Schließlich wird herausgearbeitet, daß mit der Währungsunion keineswegs das Ende der monetären Integration erreicht ist, sondern diese selbst wiederum nur das Übergangsstadium zu einem einheitlichen Geldsystem darstellt.

Indem nun die integrationstheoretischen mit den monetären Überlegungen verknüpft werden, ergibt sich eine systematische Stufenfolge währungspolitischer Kooperationsformen, die aufeinander aufbauen und zunehmende Komplexität erreichen. Die Arbeit wird insbesondere überprüfen, in welcher Weise die allgemeinen und die spezifischen Integrationsprämissen in die monetären Ordnungsstadien eingehen und welcher Stellenwert ihnen zukommt. Dadurch kann konkret nachvollzogen werden, wie die politische Integration die monetäre Integration prägt und welche Bedingungen und Grenzen der letzteren durch die erstere gesetzt werden. In diesem Zusammenhang wird sich zeigen, daß durch die allgemeinen und die spezifischen Integrationsprämissen sowohl der Gesamtgang der Währungsintegration wie auch die konkrete Gestalt einzelner Währungsordnungen geformt wird.

In Hinblick auf die dynamische Seite der Währungsintegration lassen sich durch die Berücksichtigung der allgemeinen und spezifischen Integrationsprämissen Widersprüche einzelner Ordnungen nachweisen (Wechselkursordnung), Integrationsschwellen herausarbeiten (Währungssystem) sowie Festlegungen des Integrationsgangs ausmachen, die unabhängig von den Gestaltungsmöglichkeiten und dem Gestaltungswillen der politischen Akteure bestehen (Währungsunion ohne Wirtschaftsunion).

3. Der Aufbau der Arbeit

Dem Leitgedanken einer systematischen Darstellung der europäischen Währungsintegration folgend soll auf der Basis allgemeiner integrationstheoretischer und währungspolitischer Überlegungen (Teil I) die europäische Währungsgeschichte dargestellt werden (Teil II). Für den historischen Teil ergibt sich daraus, daß er nicht die Ereignisgeschichte der monetären Entwicklung in ihrem Nacheinander wiedergibt, sondern versucht deren Tiefenstruktur freizulegen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich ein doppelter Einstieg in die Darstellung der europäischen Währungsintegration (Teil I). In Kapitel 1 werden Überlegungen zu den integrationspolitischen Grundlagen der monetären Integration angestellt. Im Mittelpunkt stehen dabei die allgemeinen und spezifischen Integrationsprämissen. Anschließend wird in Kapitel 2 ein morphologisches Modell monetärer Integrationsstadien entwickelt, das die Untersuchung der konkreten Währungsordnungen und Währungspläne vorstrukturiert. Die Darstellung der einzelnen Stadien (isolierte Währungsräume, Zahlungsunion, Wechselkursordnung, Währungssystem, Währungsunion, Geldunion) und ihres Zusammenhangs wird dabei möglichst allgemein, d.h. frei von historischen Bezügen und Konkretionen, gehalten.

In Teil II der Arbeit werden die einzelnen monetären Stadien untersucht. Kapitel 3 geht der Funktionsweise und Bedeutung der EZU als erster europäischer Währungsordnung nach (1950-1958). Es wird herausgearbeitet, daß die EZU durch ihre Funktionsweise einen monetär gesteuerten Integrationsprozeß praktizierte. Die eigentliche Bedeutung der EZU lag nicht - wie in währungsgeschichtlichen Untersuchungen meist unterstellt - in der erfolgreichen Teilkonvertibilisierung der europäischen Währungen, sondern in ihrem paradigmatischen Modellcharakter für die europäische Integration. Sie steuerte den Integrationsprozeß monetär, wies in ihrem Funktionsmechanismus supranationalen Charakter auf und entwickelte sich durch ihren Erfolg zum Konkurrenten des IWF. Nachgegangen wird dabei der Frage, warum der an und für sich vielversprechende Integrationsfaden fallengelassen wurde.

Mit dem erfolgreichen Abschluß der EZU trat Europa in die Phase der Wechselkursordnungen ein (Kapitel 4). Entscheidend für das Verständnis einer Wechselkursordnung ist ihr Charakter einer nationalstaatlichen Kooperationsordnung. Das bedeutete zunächst, daß das IWF-Abkommen bis zu einem gewissen Grade die Währungsbeziehungen in Europa strukturierte, da keine regionalen Ordnungen vorhanden waren. Als regionales Unterfutter wurde dem Bretton-Woods-System das Europäische Währungsabkommen (EWA, 1958-1973) zur Seite gestellt, das indessen nie in den Rang einer eigenständigen Währungsordnung mit Perspektiven eintrat (Abschnitt 4.1). Das europäische Integrationsprojekt seinerseits verkleinerte sich auf die EWG-Staaten, was als Integrationsansatz zweierlei bedeutete: einerseits wurde die Integration auf realwirtschaftlichem Gebiet vorangetrieben, andererseits waren es (wieder)erstarkte Nationalstaaten, die dem Prozeß sein Gepräge gaben. Der EWGV (1958) wird in diesem Zusammenhang als rudimentäre Wechselkursordnung gekennzeichnet (Abschnitt 4.2). Eine eigenständige regionale Wechselkursordnung ergab sich erst zu Beginn der siebziger Jahre mit dem EWV (1972-1979), der sich allerdings als äußerst fragil erwies (Abschnitt 4.3). Das EWS (1979-1993) schließlich löste den EWV ab, übernahm allerdings dessen Funktionskern. Bei der Analyse des EWS wird insbesondere herausgearbeitet, daß hier eine Ordnung mit unvollständigen Spielregeln vorlag, die durch außerinstitutionelle Absprachen und Verhaltensweisen zu einer Hegemonialordnung „verformt“ wurde (Abschnitt 4.4). Von zentraler Bedeutung für die Funktionsweise von Wechselkursordnungen ist der ordnungspolitische Umgang mit dem grenzüberschreitenden Kapitalverkehr, auf den am Ende des Kapitels eingegangen wird (Abschnitt 4.5).

Zu verschiedenen Zeitpunkten der europäischen Währungsgeschichte stand zur Debatte, ein Währungssystem mit dem Zentrum eines Europäischen Währungsfonds (EWF) einzuführen. In Kapitel 5 werden diese Konstellationen dargestellt. Es wird sich dabei zeigen, daß mit dem Fortgang der Integration die Realisierungschancen für einen starken supranationalen EWF sanken und am Ende nur noch schwache währungssystemische Absprachen überhaupt zur Debatte standen. Die supranationale Währungsordnung wurde weder in ihrer starken noch in ihrer schwachen Variante realisiert, sie erwies sich vielmehr als Integrationsschwelle, was die Frage aufwirft, warum dies so war.

Den Plänen zur Einführung einer europäischen Währungsunion wird in Kapitel 6 nachgegangen. Während dieses Vorhaben in den frühen fünfziger Jahren noch mehr Ausdruck des europäischen Idealismus ohne politische Kraft war, brachten die frühen siebziger Jahre ein konkretes Projekt hervor, das allerdings kläglich scheiterte (Abschnitt 6.1). Den Gründen dafür wird nachgegangen. Im Anschluß daran wird die Maastrichter Währungsunion ordnungspolitisch analysiert und als Währungsunion ohne Wirtschaftsunion gekennzeichnet (Abschnitt 6.2). Eingegangen wird auch darauf, daß mit einer Währungsunion noch nicht die Endstufe monetärer Integration erreicht ist, sondern diese erst mit einem einheitlichen Geldwesen gegeben ist, was eine Reihe von Implikationen für die zukünftige Entwicklung des europäischen Integrationsprojekts nach sich zieht. Das Kapitel wird beschlossen mit einer integrationsgeschichtlichen Einordnung der beiden Währungsunionspläne und einem typologischen Vergleich (Abschnitt 6.3).

Im abschließenden Teil III der Arbeit (Kapitel 7) wird die monetäre Integration Europas im Zusammenhang reflektiert, einerseits in Hinblick auf währungspolitische Ergebnisse (Abschnitt 7.1), andererseits in Hinblick auf integrationstheoretische Schlußfolgerungen (Abschnitt 7.2), wobei die oben entwickelten sieben Fragestellungen zusammenfassend beantwortet werden. Im Mittelpunkt stehen dabei drei Aspekte: es geht erstens darum, die großen Linien der bisherigen währungsgeschichtlichen Entwicklung aufzuzeigen, die mit der Umsetzung des Maastrichter Projekts ein gewisses Ende gefunden hat. Dieses Ende ist aber nur vorläufig, so daß sich zweitens die Frage nach den weiteren Entwicklungsperspektiven stellt, soweit sie sich aus dem Argumentationsgang der Arbeit ergeben. Angesprochen wird in diesem Zusammenhang hauptsächlich die Problematik, daß in Maastricht eine Währungsunion ohne Wirtschaftsunion verabredet wurde. Der dritte Aspekt betrifft theoretische Schlußfolgerungen, insbesondere mit Blick auf den Neofunktionalismus, der als Theorie nicht zuletzt aufgrund der währungspolitischen Fehlschläge in den siebziger Jahren in eine Krise geraten war, aufgrund der Integrationserfolge der achtziger Jahre aber eine gewisse Wiederbelebung erfuhr. Wie es scheint, kann die Beschäftigung mit der Währungsintegration durchaus Hinweise dafür liefern, daß der neuerliche Aufschwung neofunktionalistischer Erklärungsmuster nicht ganz unbegründet ist.