

## TEIL I

## KAPITEL 1

### Die politische Integration als Grundlage der monetären Integration

#### 1.1 Überlegungen zum Integrationsbegriff

Die einfachste Definition von Integration lautet, daß Teile in der Weise zu einem Ganzen zusammengeführt werden sollen, daß ein qualitativ Neues entsteht. Die Auskunft des Wörterbuchs lautet auf „Wiederherstellung eines Ganzen“.<sup>2</sup> Auf die Vorsilbe „wieder“ sei hier nicht weiter eingegangen, da dies im Zusammenhang des europäischen Integrationsprojekts keinen Sinn ergibt. Bezogen auf das Thema „Währungsintegration“ kann das herzustellende Ganze durchaus unterschiedliches bedeuten. Einerseits kann damit die Herstellung eines Währungsraumes mit unterschiedlichen Währungen, die am Devisenmarkt gehandelt werden und untereinander im Wettbewerb stehen, gemeint sein, so daß das Ganze durch einen funktionalen, kompetitiven Währungsraum konstituiert wäre. Andererseits kann unter Währungsintegration auch die Zusammenführung zweier oder mehrerer Währungen zu einer einheitlichen Währung verstanden werden. Da in Europa die erste Variante nie ernsthaft als Option verfolgt wurde, kann sie von vornherein ausgeschlossen werden, so daß im folgenden Währungsintegration immer die Herbeiführung einer einheitlichen Währung meint.<sup>3</sup>

Bereits die einfache Übersetzung des Begriffs impliziert, daß Integration in eine dynamische und statische Seite auseinanderzulegen ist: in das Integrationsziel und den Integrationsprozeß. Wiederum bezogen auf das Thema der Arbeit kann es in Hinblick auf die statische oder finale Seite des Begriffs, die Währungsunion, keinen Streit um das Ziel an sich geben, allenfalls um die externe Einbettung und die interne Konstruktion der neuen Währungsordnung. Die dynamische Seite von Währungsintegration, der Prozeß der Herstellung der neuen Währung oder der Währungsunion, gehört allerdings zu den umstrittensten Themen der europäischen Integration, Hintergründe und Ursachen dafür gilt es im Lauf der Darstellung zu klären.

Sozialphilosophisch ist Integration der Gruppe der **normativen Begriffe** zuzuordnen (vgl. Myrdal 1958). Monetäre Integration stellt in der Prozeß- wie in der Zieldimension einen intentional gesteuerten Vorgang dar, den eine Staatengruppe für anstrebenswert hält und von dem sie sich einen irgendwie gearteten Vorteil verspricht. Der Vorgang unterstellt demzufolge ein Subjekt, das den intendierten Prozeß initiiert, organisiert und zum Abschluß bringt. So gesehen gehört der Begriff in das Vokabular des Institutionalismus und der Vorgang in den Bereich der bewußt von Menschenhand hergestellten gesellschaftlichen Institutionen. Von Evolu-

---

<sup>2</sup> Das „Wieder“ unterstellt ein früheres, ursprüngliches Dasein des Ganzen. Für die europäische Integration gibt dieser Hinweis nicht viel her, da dieses Projekt etwas grundsätzlich Neues schaffen will. Anzumerken bleibt indessen, daß in Röpkes Schrifttum zum Thema Integration (z.B. 1979, S. 101ff.) der Gedanke eines ursprünglichen Ganzen durchaus enthalten ist. Dieses ursprüngliche Ganze bildete für ihn der aus dem Goldautomatismus resultierende weltwirtschaftliche Zusammenhang bis 1914. Das darauf folgende Zeitalter der Desintegration (1914-1945) zerstörte diesen ursprünglichen Zustand. Aufgabe der Integrationsbemühungen in der Nachkriegszeit sollte es nach seinem Dafürhalten sein, den ursprünglichen weltwirtschaftlichen Zusammenhang des 19. Jahrhunderts **wieder**herzustellen. Der Goldstandard als Symbol eines funktionierenden weltwirtschaftlichen Zusammenhangs gehört zum Standardrepertoire wirtschaftsgeschichtlicher Sichtweisen des Neoliberalismus.

<sup>3</sup> Wie die Ausführungen weiter unten zeigen werden, ist der Terminus „Währung“ in diesem Zusammenhang eigentlich ungenau (vgl. Kapitel 2). Da er aber in der Diskussion meist verwandt wird, soll er zunächst beibehalten werden.

tion unterscheidet sich Integration insofern, als letztere einen organisierten Prozeß bezeichnet, während erstere eine - im Sinne von Hayek - spontane, nicht bewußt beeinflusste Entwicklung kennzeichnet.<sup>4</sup>

Auf dem Kontinuum der Formen internationaler Zusammenarbeit ist der Begriff Integration von Kooperation und Koordination abzugrenzen (vgl. Krämer 1969). Kooperation und Koordination bezeichnen Formen der Zusammenarbeit von Staaten oder Gruppen, die durch das Gremium der Zusammenarbeit keine neue Einheit oder Identität bilden. Die Teilnehmer bewahren ihre Identität und nehmen die Zusammenarbeit immer wieder von neuem auf oder suspendieren sie. Als Beispiele solcher Kooperationsorgane können auf wirtschaftspolitischem Gebiet die OEEC/OECD, das GATT bzw. neuerdings die WTO oder (in noch loserer Form) die G-7-Treffen angeführt werden. Integration geht darüber hinaus, sie konstituiert im Laufe des Prozesses gemäß der obigen Definition eine qualitativ neue Einheit, so daß das neue Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile, also die Vielheit der Nationalstaaten.

Der Ausgangspunkt von Integration kann als Isolation oder Desintegration bezeichnet werden. Gewendet auf das Thema der Arbeit: am Anfang des Integrationsprozesses stehen verschiedene nationale Wirtschafts- und Währungsräume, die untereinander durch keinerlei grenzüberschreitenden Kontakt verknüpft sind. Die Kredit- und Zahlungskreisläufe beschränken sich auf den nationalen Rahmen. Da Integration bereits im Begriff reflektiert, daß ihr ein Prozeß innewohnt, wird zugleich unterstellt, daß die beiden Pole Desintegration und Integration (als finalem Zustand) nicht durch einen einmaligen Vorgang, ein Big-leap-Verfahren, vermittelt werden können. Zwischen den beiden Polen liegen also verschiedene Stufen oder Stadien, die unterschiedliche Integrationsgrade markieren. Im europäischen Integrationsprozeß wurde dies so umgesetzt, daß die einzelnen Integrationsgegenstände immer wieder phasiert und gegliedert wurden, um das Projekt operationalisierbar zu machen. Zwischen den gegeneinander isolierten Währungsräumen der Ausgangskonstellation und der Währungsunion liegen also währungspolitische Vermittlungsschritte, auf die einzugehen sein wird.

Eine weitere Dimension der europäischen Integration ist die **Irreversibilität**. Ist das Ziel der Integration erreicht, tritt der Begriff im Bewußtsein der Akteure wieder zurück (Machlup 1977, S. 6). Von einer integrierten Volkswirtschaft der Bundesrepublik zu sprechen, käme niemandem in den Sinn, erst wenn sich das Ganze aufzulösen begänne, Phänomene der Desintegration Platz griffen, träte der Begriff wieder als solcher hervor. Daß der Zustand der Integration, wenn er erreicht ist, in den gedanklichen Hintergrund rückt, hängt wesentlich mit der Unhinterfragbarkeit und der Irreversibilität zusammen, die sich im Verlauf der Integration nach und nach einstellt. Die Irreversibilität der europäischen Integration spiegelt sich in den Gemeinschaftsverträgen wider, die als Ewigkeitsrecht gelten.<sup>5</sup> Selbstverständlich handelt es sich dabei

---

<sup>4</sup> Der Begriff „Integration“ mit seinem organisierenden Gehalt stellt einen Fremdkörper im neoliberalen Denkbäude dar. Nicht zufällig taucht er im sozialphilosophischen Schrifttum von Hayek nicht auf. Integration hätte sich bei ihm den Vorwurf des „Konstruktivismus“ (Hayek 1975) zugezogen. Auch Röpke hat den Begriff, als er seinen spezifisch europäischen Gehalt annahm, verworfen. Auf die Probleme eingehend, die der Errichtung eines europäischen Freihandels im Wege stehen, formulierte er: „An der Spitze dieser Probleme steht das des monetären Gleichgewichts und des Ausgleichs der Zahlungsbilanzen, d.h. jenes Problem, das eine frühere Zeit zu lösen gewußt hat, die noch nichts von ‚Integration‘, ‚Harmonisierung‘, ‚Europäischer Investitionsbank‘ und allem anderen vernommen hatte“ (Röpke 1958, S. 62). An anderer Stelle (ebd. S. 32) zieht er den Begriff der europäischen Wirtschaftsintegration des „Europäismus“ und nannte ihn eine „Quelle der gefährlichsten Konfusionen“.

<sup>5</sup> Die Gemeinschaftsverträge sind „auf Ewigkeit“ geschlossen, enthalten also keine Laufzeiten, Austrittsklauseln, Modalitäten der Vertragsauflösung etc. Das Irreversibilitätsprinzip wurde explizit in den EU-Vertrag von 1991/93 übernommen. Die Unwiderruflichkeit und der Intention nach unbegrenzte Dauer der Integration steht im Gegensatz zu dem internationalen Prinzip, das traditionelle Staatsverträge auf Zeit, die

um kontraktliche Irreversibilität, nicht reale Irreversibilität. Wie sich der Möglichkeit nach Nationalstaaten oder nationale Märkte auflösen können, kann dies natürlich auch bei dem europäischen Integrationsprojekt geschehen.

Der Blick in die Begriffsgeschichte von „Integration“<sup>6</sup> vermag drei Aspekte zu verdeutlichen: erstens daß es sich um einen spezifisch europäischen Begriff handelt, zweitens daß der scheinbar vage Begriff dem sich formierenden europäischen Projekt eine adäquate Bewegungsform gab und drittens daß der Begriff seines ursprünglich ökonomischen Inhalts entleert und um eine institutionelle Komponente erweitert wurde. In den dreißiger und vierziger Jahren fand der Terminus in Europa zunächst als Lehnwort aus der Soziologie Eingang in ökonomische Abhandlungen. Er wurde dann in amerikanischen Diskussionen aufgenommen und erfuhr über den Marshall-Plan einen Rücktransport nach Europa. Paul Hoffman, der Leiter der European Cooperation Administration (ECA), benutzte ihn in seiner Pariser Rede vor der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) zum Marshall-Plan-Programm als Schlüsselbegriff, wobei er „cooperation“ seines zu deutlich politischen Inhalts wegen vermied. Die frühen europäischen Einigungsansätze rückten demgegenüber den eigentlich treffenderen Terminus „Föderation“ in den Mittelpunkt, konnten ihn aber in dem Maße, wie der Nationalstaat wieder an innerer Kraft gewann, nicht durchsetzen. Zum spezifisch europäischen Begriff wurde „Integration“ dann durch den EGKS-Vertrag (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl), indem ihm eine regionale und institutionelle Komponente (Hohe Behörde) beigemischt wurde. Damit war die Begriffswandlung in den frühen fünfziger Jahren komplett: Integration in seiner neuen und erweiterten Fassung meinte in letzter Konsequenz politische Föderation, setzte an wirtschaftlichen Einigungsmaßnahmen an und bediente sich dazu institutioneller Methoden.<sup>7</sup>

Wesensmerkmal von europäischer Integration ist also sowohl auf der Zielebene wie auf der Prozeßebene die Ausbildung von supranationalen Institutionen.<sup>8</sup> Institutionen nehmen da-

---

kündbar sind, kennt (Stohler 1962, S. 101). Der Wirtschaftsliberalismus möchte an diesem Prinzip rühren. Buchanan (1991) hat während der Maastricht-Diskussion den Vorschlag unterbreitet, den Mitgliedstaaten im Rahmen des EUV eine Austrittsklausel zu reservieren.

<sup>6</sup> Ein nahezu lückenloses Bild über Herkunft und Geschichte des Begriffs ergibt sich anhand folgender Literatur: Krämer (1967) für eine integrationstheoretische Perspektive, Machlup (1977) für eine wirtschaftswissenschaftliche Perspektive, Schneider (1977) für eine politikwissenschaftliche Perspektive und schließlich Herbst (1986) für eine zeitgeschichtliche Perspektive.

<sup>7</sup> „Es ist notwendig, den Wandel begrifflich genau zu fixieren: Der ‘liberale’ Integrationsbegriff entstammte einem **globalen** Konzept, das infolge der Krise des Jahres 1947 durch den Marshall-Plan eine **regionale** (Westeuropa) und **institutionelle** (OEEC) Komponente bekam. Allerdings hielt sich diese regionale und institutionelle Ergänzung des ursprünglichen Konzepts im Rahmen der Begriffstradition und beeinträchtigte die staatliche Souveränität nicht. Der ‘neue’ Begriff dagegen entbehrt des globalen Zusammenhangs, ist in seiner institutionellen Ausprägung durch die supranationale Komponente sehr viel ambitionierter geworden, sucht aber durch die - freilich als vorübergehend gedachte - regionale und sektorale Einengung einen sehr viel pragmatischeren Ansatzpunkt. (...) Der Wandel, der sich Ende 1949/Anfang 1950 in der Begriffsgeschichte vollzieht, kann auch anders beschrieben werden: die relativ konsequente Orientierung am Wirtschaftsliberalismus und an ihm verwandten politischen, rechtlichen und sozialen Vorstellungen wird aufgegeben“ (Herv.i.O.) (Herbst 1986, S. 174f.).

<sup>8</sup> Krämer (1969, S. 14ff.) unterlegt einen weiten Integrationsbegriff, in dem jede Form der Zusammenfassung von Teileinheiten zu einem Ganzen als Integration bezeichnet wird, mithin supranationale Institutionalisierungen nicht konstitutiver Teil des Integrationsbegriffs sind. Zu beachten ist, daß der Marktfunctionalismus sich nicht gegen jede Supranationalität richtet. Er befürwortet supranationales Recht und lehnt nur supranationale Institutionen ab. - Der Begriff der Supranationalität ist an und für sich mißverständlich, da er etwas über den Staaten Schwebendes impliziert. Das aber ist im Rahmen der europäischen Integration nicht gemeint, sondern die Konstitution eines wie immer gearteten, wahrscheinlich post-nationalen Gemeinwesens, jedenfalls eine gewisse europäische Staatlichkeit. Zum Begriff der Supranationalität vgl. auch Zuleeg 1988.

bei mit personellen Organen „materielle“, in den Formen des Rechts oder, speziell bei der Währungspolitik, der Spielregeln auch „ideelle“ Gestalt an. Ergibt sich im Integrationsprozeß kein institutioneller Niederschlag, kann nach der hier vorgenommenen Definition auch nicht von einem Integrationsergebnis gesprochen werden.<sup>9</sup> Die vollständige Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs bspw. kann vor diesem Hintergrund schlechterdings kaum als europäisches Integrationsergebnis gekennzeichnet werden, es sei denn an den Außengrenzen wird der Kapitalverkehr reguliert. Auch ein Satz von Spielregeln, auf die sich die Integrations Teilnehmer bspw. im Rahmen einer Wechselkursordnung verständigen, macht für sich genommen noch kein Integrationsergebnis aus, wohl aber kann es, wie noch zu zeigen sein wird, supranationale Spielregeln geben.

Institutionalisierungen ergeben sich nicht erst mit einer wie immer gearteten Vollendung der europäischen Integration, sondern bereits auf dem Weg dorthin. Im Laufe der Arbeit wird sich zeigen, daß Supranationalisierungen auf der Prozeßebene im monetären Bereich außerordentlich umstritten sind, auf der Zielebene - etwa der Währungsunion - aber ist offensichtlich, daß der Integrationsbegriff nur Sinn macht, wenn die zu einem neuen Ganzen entwickelte monetäre Gemeinschaft eine neue supranationale Qualität erreicht, die über die bloße Kooperation von Nationalstaaten hinausreicht. Eine Frage der Arbeit wird sein, warum es auf monetärem Gebiet zu einer der Kommission vergleichbaren Institution, die den monetären Integrationsprozeß mitgestaltet, nicht gekommen ist, sondern erst mit dem Abschluß der monetären Integration in der Währungsunion der Schritt in die Supranationalisierung getan wird.

Unter supranationalen Institutionen werden solche Institutionen verstanden, die erstens primär der europäischen Integration verpflichtet sind, zweitens mit Kompetenz-Kompetenz und eigener Macht, die im Konfliktfall auch gegen die Nationalstaaten angewandt werden kann, ausgestattet sind und die demzufolge drittens den Status der Unabhängigkeit von nationalstaatlichen Weisungen genießen. Mit der Herausbildung von supranationalen Institutionen erweitert sich das steuernde Subjekt der Integration, neben die Nationalstaaten treten die supranationalen Institutionen.

Im Bereich der monetären Integration erhalten die Institutionen den Stellenwert eines Gegengewichts zu an Währungsmärkten sich herausbildenden Strukturen und Mechanismen. Gläubiger-Schuldner-Strukturen können durch die monetären Institutionen und Ordnungen zwar nicht überwunden, wohl aber abgemildert, relativiert und moderiert werden. Nur auf diesem Wege gibt es einen Anreiz für Schuldnerländer, institutionellen Verständigungen beizutreten und abgeforderte Souveränitätsverzichte zu leisten. Imitiert die Institution den Marktmechanismus, wird also bspw. die Last bei der Verteidigung einer Parität in einer Wechselkursordnung einseitig den Schuldnerländern aufgebürdet, macht sich die Institution tendenziell überflüssig.

Von der Seite der Nationalstaaten her stellt sich Supranationalität als Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht dar. Der Souveränitätsbegriff kann auf drei Komponenten zurückgeführt werden: erstens auf die inhaltliche Seite von Souveränität, etwa den Anspruch des Staates, für die Regulierung des Geldwesens auf dem Gebiet der Staatsverfassung zu sorgen, zweitens die Freiheit des Staates, Souveränitätsrechte abzugeben, entweder an Institutionen oder an

---

<sup>9</sup> Der Integrationsbegriff europäischer Provenienz ist als politischer Begriff also eng mit der Ausbildung von Institutionen verbunden. Er meint ausdrücklich nicht die Herstellung eines funktionalen, integrierten Marktzusammenhangs. Märkte sind ihrem Begriff nach unpolitisch, ungeographisch und der Tendenz nach universell. Ein integrierter europäischer Markt kennt als solcher institutionelle Regulationen an der Außen- und gemeinsame Regulationen, die ihn von der Außenwelt unterscheidbar machen, nach innen.

Märkte, und drittens die Freiheit, delegierte Souveränitätsrechte wieder in Anspruch zu nehmen (vgl. Theurl 1992, S. 296ff.).

Der inhaltliche Aspekt von Souveränität meint im Zusammenhang mit dem Thema der Arbeit die Regulation des Geld- und Währungswesens. Der Gegenstandsbereich kann zunächst in vier Teilgegenstände auseinandergelagt werden: 1.) die interne Geldpolitik, 2.) die Kapitalverkehrspolitik, 3.) die äußere Währungspolitik und 4.) die ordnungspolitische Gestaltung des Banken- und Kreditsektors. Die Gestaltung von Souveränität auf dem Gebiet der internen Geldpolitik kann grundsätzlich nach zwei Modellen vorgenommen werden: entweder die Geldpolitik wird unmittelbar staatlich gesteuert, d.h. sie ist Teil der staatlichen Wirtschaftspolitik, oder die Geldpolitik wird an eine unabhängige Notenbank delegiert. In jedem Falle gehört die Geldpolitik zu den Kernbereichen von Souveränität, so daß sie mit am unzugänglichsten für Integration ist. Mit Blick auf die Kapitalverkehrspolitik kann entweder der Kapitalexport oder der Kapitalimport reguliert werden. Zu erwarten ist, daß in einem Anfangsstadium beide Seiten der grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen reguliert werden, eine erste Öffnung kann dann in Hinblick auf den Kapitalimport erwartet werden. Der Kapitalexport wiederum ist als der letzte Bereich von Souveränitätsverzicht anzunehmen, da durch unkontrollierte Kapitalabflüsse die staatliche Wirtschaftspolitik erheblich gestört werden kann. Eine relativ hohe Bereitschaft, Souveränität abzutreten, kann auf dem Gebiet der äußeren Währungspolitik vermutet werden, da sich die Staaten hier im Rahmen von Abkommen „voreinander selbst schützen“ können, indem sie etwa einem Abwertungswettlauf vorbeugen, und/oder der Schritt von der Devisenbewirtschaftung in den Devisenmarkt abgefedert werden kann. Die supranationale Gestaltung des Finanzmarktes schließlich wird vermutlich erst im Zusammenhang der Herbeiführung einer Währungsunion zum Thema.

Unter dem Aspekt des Souveränitätsverzichts kann die Überlassung von Souveränität an Märkte, z.B. den Verzicht des Staates, den Außenwert seiner Währung zu regulieren und ihn einem Devisenmarkt zu überlassen (flexible Wechselkurse), nach obiger Überlegung **nicht** als Teil der europäischen Integration verstanden werden, da sich kein institutioneller Niederschlag für diesen Souveränitätsverzicht ergibt. Bei dem institutionellen Souveränitätsverzicht wiederum kann je nach Grad und Entwicklung der Integration unterschieden werden zwischen dem Souveränitätsverzicht zugunsten einer zwischenstaatlichen vertraglichen Abmachung, z.B. im Rahmen einer Wechselkursordnung, die Spielregeln zur Regulierung des Außenwerts der Währungen aufstellt, oder zugunsten einer supranationalen Institutionalisierung, z.B. im Rahmen eines Währungssystems. Diese Differenzierung macht deutlich, daß Souveränitätsverzicht im Rahmen der europäischen Integration nicht identisch ist mit Supranationalisierung. Der Status eines supranationalen Souveränitätsverzichts wird erst erreicht, wenn der Integrationsprozeß zu einer supranationalen Institutionalisierung geführt wird. Der Souveränitätsverzicht kann ganz oder teilweise erfolgen, und er kann auf einen Schlag oder, wie angedeutet, in einem phasierten Verfahren umgesetzt werden. Ein partieller Souveränitätsverzicht liegt bspw. vor, wenn sich Staaten auf dem Gebiet der Währungspolitik einer gemeinsamen Wechselkursordnung unterwerfen. Er erfolgt ganz, wenn sich die Staaten auf eine Währungsunion verständigt haben und diese umsetzen. Ein Integrationsziel kann auf einen Schlag umgesetzt werden, was eher selten der Fall ist, oder es kann zerlegt werden in einzelne Phasen, wie z.B. in Gestalt eines Übergangsprozesses zur Währungsunion.

Mit Blick auf den dritten Aspekt von Souveränität kann festgehalten werden, daß in dem Maße, wie der Integrationsprozeß fortgeschritten ist und damit den oben geschilderten Zustand der Irreversibilität erreicht hat, der Ausstieg aus der Integration erschwert wird. Im Bereich der Währungspolitik wird dieser Zustand erst, wie noch zu zeigen sein wird, annäherungsweise

beim Währungssystem, weiter noch bei der Währungsunion und definitiv bei einem einheitlichen Geldwesen erreicht. Die Wechselkursordnung enthält zwar in der Regel auch keine zeitliche Befristung, sie sieht aber die Möglichkeit des Austritts einzelner Mitglieder oder die vollständige Beendigung der Ordnung vor, so daß eine Wechselkursordnung faktisch immer zeitlich begrenzt ist.

Ob und inwiefern von den Integrationsteilnehmern auf Souveränität verzichtet bzw. diese wieder angeeignet wird, ist nicht nur eine Frage der spezifischen Problemlagen auf den jeweiligen Feldern der Integration, sondern ist auch abhängig von der Gesamtsouveränität, über welche die einzelnen Integrationsteilnehmer verfügen, sowie der wirtschaftlichen Größe und Bedeutung der einzelnen Länder. Zieht man die beiden Kernländer der europäischen Integration, Frankreich und die Bundesrepublik, als Beispiel heran, ist zu beachten, daß die Souveränität Frankreichs über Jahrzehnte hinweg um die macht- und militärpolitische Komponente größer war als die der Bundesrepublik, die ihre Staatsräson mindestens bis zur deutschen Einheit im wesentlichen aus ihrer Stellung als Wirtschafts- und Finanzmacht bezog. Schon von daher kann gemutmaßt werden, daß der monetäre Souveränitätsverzicht für die Bundesrepublik die Überwindung einer höheren Integrationsschwelle bedingt als für Frankreich. Ländergröße und wirtschaftliche Macht prägen den Integrationsprozeß insofern, als sie von großen Ländern ein Mehr an Verzicht auf Souveränität abfordern als von kleinen Ländern, die auch unabhängig von der Integration z.B. kaum über monetäre Souveränität verfügen. Potentielle oder reale Schlüsselwährungsländer „verlieren“ im Integrationsprozeß mehr als kleine Länder mit Satellitenwährungen.

## 1.2 Die allgemeinen Integrationsprämissen

Integration ist nicht voraussetzungslos. Wenn Integration stattfinden soll, müssen sich die beteiligten Staaten - explizit oder implizit - auf Prämissen verständigt haben, damit der Prozeß tragfähig wird. Es handelt sich um Verhaltensanforderungen und Bereitschaften, welche die Staaten bereit sein müssen zu erfüllen, keine Spielregeln im unmittelbaren Sinne - dazu sind sie zu allgemein -, wohl aber die Voraussetzung von Spielregeln der Integration. Diese Prämissen dürfen nicht mit Zielen verwechselt werden, die es erst im Verlauf des Prozesses zu erreichen gilt, sie sind vielmehr Inputs, die den Prozeß erst in Gang setzen und ihn strukturieren. Zu unterscheiden ist zwischen allgemeinen Integrationsprämissen, die in jeden regionalen oder internationalen Integrationsvorgang eingehen, und spezifisch europäischen Integrationsprämissen, die eng mit dem in den Römischen Verträgen gewählten Integrationsansatz verknüpft sind. Die Darstellung beginnt mit den allgemeinen Integrationsprämissen.

1.) Integration ist, wie oben bereits angedeutet, zunächst ein **Ideal**, ein **Komplex von Wertepremissen**, die sich historisch aus den wirtschaftlichen und militärischen Katastrophen der ersten Jahrhunderthälfte ergeben haben (Myrdal 1958, S. 11ff. und 425ff.). Integration als Werteentscheidung zu begreifen, bedeutet nach den Begründungszusammenhängen für Integration zu fragen.<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang muß zunächst an die Begriffsgeschichte erinnert

<sup>10</sup> Mit allgemeinen politischen Motiven kann das europäische Projekt weder in der Frühphase noch in der Gegenwart erklärt werden. Harbrecht (1981, S. 28) erwähnt mit Verweis auf die einschlägige Literatur sechs allgemeine politische Begründungszusammenhänge: 1.) militärische Unsicherheit, 2.) der Wunsch nach Unabhängigkeit von anderen Mächten, 3.) die Erwartung ökonomischer Vorteile, 4.) geographische Nachbarschaft, 5.) ähnliche politische Systeme, 6.) ein schon vorher bestehendes Assoziationsverhältnis. Das Spezifische der europäischen Einigung wird man mit dieser Art von Verweisen gerade nicht einfangen. In einer solchen Sichtweise dominiert die klassische intergouvernementalistische Sichtweise auf die Kooperation souverä-

werden, die verdeutlicht hat, daß in den fünfziger Jahren **nicht** ein Zielwechsel des Integrationsprojekts in Richtung Wirtschaftsgemeinschaft stattgefunden hat, sondern mit Integration weiter ein politisches Unionierungsprojekt bezeichnet war (Herbst 1986).

Wirtschaftsgeschichtlich kennzeichnet die erste Jahrhunderthälfte eine Phase, in der die nationale Integration vorangetrieben wurde und aus in sich gespaltenen Gesellschaften, die halb ländlich, halb industriell strukturiert waren, Erwerbsgesellschaften formte, die sich wesentlich durch Redistributionspolitik und eine nach und nach fundierte nationale Solidaritätsbasis auszeichneten. Von in diesem Sinne integrierten Volkswirtschaften und Gesellschaften war das 19. Jahrhundert weit entfernt. Das nationale Integrationsideal der Vollbeschäftigungspolitik prägte - weitgehend unhinterfragt - bis weit in die sechziger Jahre hinein das wirtschaftspolitische Verhalten und Selbstverständnis der staatlichen Wirtschaftspolitik. Die Versuche in der Nachkriegszeit, die nationale Integration um die internationale Integration zu erweitern, zielten mit ihren Regulationen und Institutionen darauf, das wohlfahrtsstaatliche nationale Integrationsideal zu sichern und um die Möglichkeiten der internationalen Arbeitsteilung zu erweitern. Wenn von Integration als Werteentscheidung gesprochen wird, dann ist zunächst dieser historische Kontext angesprochen.

Dem Argumentationsrahmen der konventionellen Ökonomie sperrt sich der normative Begriff der Integration. Für die konventionelle Ökonomie stellt Integration als Prozeß und Ziel einen Realzustand dar, der von normativen Aufladungen gerade freizuhalten ist und der sich ausschließlich durch markttheoretische Überlegungen erschließen läßt. Integration wird dabei eng an Markttheorie und Marktlogik angelagert und in der abstrakten Fassung als ein auf dem Preis-Mengen-Mechanismus basierender Funktionszusammenhang, der automatisch vonstatten geht, interpretiert. Institutionellen, auf dem Ziel-Mittel-Denken beruhenden Überlegungen wird dabei mit dem Verweis auf die Sachfremdheit eine Absage erteilt. Im Zusammenhang der monetären Integration tauchen in Folge davon Argumentationsfiguren auf, die die monetäre Integration freihalten wollen von „sachfremden“ politischen Faktoren, etwa dergestalt, daß die Währungsunion nicht zum Vehikel einer politischen Integration gemacht werden dürfe, daß Währungsmärkte sich gegen institutionelle Regelungen durchsetzten, daß Symmetriee Erfordernisse nicht in Wechselkursordnungen zu berücksichtigen seien etc. Bei der Konstruktion von Währungsordnungen präferiert der Marktfunktionalismus eher den Markt- und Preismechanismus, bspw. den Devisenmarkt oder den ungehinderten Kapitalverkehr, bei institutionellen Regelungen eher den Automatismus von Spielregeln, die im günstigen Fall den Marktprozeß imitieren, und bleibt grundsätzlich skeptisch gegenüber personalen Institutionen und diskretionärer Politik.

Das europäische Integrationsprojekt muß von seinen Anfängen an als politisches Vorhaben verstanden werden, gerade weil es in seiner Methodik ökonomisch angelegt war. Jeder wirtschaftliche Integrationsvorgang, der über eine Freihandelszone hinausgeht, läßt sich in der Tat auch nur politisch begründen. Schon für eine Zollunion, erst recht für eine Währungsunion gilt, daß ein ökonomischer Begründungsrahmen abwegig ist (vgl. dazu Harbrecht 1981, S. 11, 22ff.). Das gilt um so mehr für die europäische Integration.

2.) Als zentrale Prämisse von internationaler Integration erscheint zunächst die Bereitschaft der beteiligten Staaten zur **Überwindung des wirtschaftlichen Nationalismus**. Das impliziert einerseits den Abbau von Schutzmaßnahmen, die für die nationale Integration notwendig waren, und andererseits den Verzicht auf wirtschaftspolitische Souveränitätsrechte

---

ner Nationalstaaten. Der **europäischen** Integration wird man damit nicht gerecht. Anhand der weiter unten entwickelten Integrationsprämissen wird darauf zurückzukommen sein.

zugunsten supranationaler Institutionen. Integration wohnt demnach, wie schon angeklungen ist, eine Tendenz zur Supranationalität inne.

Die Gemeinschaftsländer konnten sich in Hinblick auf die Lockerung äußerer Schutzmaßnahmen in den Verträgen der fünfziger Jahre auf maßvolle Schritte verständigen, starteten aber hinsichtlich der Übertragung wirtschaftspolitischer Kompetenzen an supranationale Organe unter weniger günstigen Voraussetzungen, da die Nationalstaaten nach einer vorübergehenden Phase der Schwäche als wiedererstarke Größen in den Integrationsprozeß eintraten. Das hatte zur Konsequenz, daß die Integration als langfristiger Prozeß angelegt werden mußte, innerhalb dessen die institutionelle Überwindung des wirtschaftlichen Nationalismus nur schrittweise umzusetzen war. Nicht zuletzt die monetäre Integration mußte sich nach dem ersten halb überstaatlichen Anlauf in der EZU auf einen sehr langwierigen Prozeß einstellen. Das Dilemma, in dem sich die monetäre Integration befand, lag darin, daß zu der Stückelung des Souveränitätsverzichts keine Alternative bestand und zugleich der monetäre Souveränitätsverzicht mit die größte Hürde wirtschaftlicher Integration darstellt.

Die Überwindung des wirtschaftlichen Nationalismus stieß in der Anfangszeit der Integration auf zwei Probleme: zum einen war die Solidaritätsbasis des Wohlfahrtsstaates bis dato auf den Nationalstaat beschränkt und gründete auf außenwirtschaftlichen Absicherungen und Regulationen, so daß internationale Integration die nationale Integration potentiell bedrohte. So gesehen stellte der nationale Wohlfahrtsstaat für lange Zeit ein Hindernis für internationale Integration dar. In der Phase der weltwirtschaftlichen Desintegration waren Protektion und Abwertungskonkurrenz in der Begründung vornehmlich wohlfahrtsstaatlich unterfüttert. Zum anderen stand der Überwindung des Nationalismus im Wege, daß die nationale Integration, eingeschlossen Umverteilung und Wohlfahrtsstaat, wegen ihres Erfolges als möglich und machbar erschien, während die internationale Integration im Ruf der abstrakten Utopie stand, deren Umsetzung an wirklichen oder vermeintlichen Nationalismen und Sachzwängen zu scheitern drohte.<sup>11</sup>

3.) Integration setzt **Solidarität und Großzügigkeit** voraus. Die nationale Integration konnte sich vollziehen, weil sich mit der Ausbreitung der Demokratie nach und nach ein Fundament entwickelte, das es erlaubte, redistributive Steuer- und Sozialsysteme, tarifpolitische Kollektivverhandlungen und solidarische Institutionalisierungen einzuführen. Internationale Integration ist nur dann erfolgreich, wenn sie sich dem Erfordernis der Solidarität stellt und nicht - wie es tendenziell in neofunktionalistischen Überlegungen angelegt war - ausschließlich auf der Basis einer Argumentation des gegenseitigen (ökonomischen) Vorteils operiert. Die rein interessengeleitete Integration der fünfziger Jahre war ein Grund für die eher bescheidenen Erfolge der damaligen Zeit.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Aus dem historischen Blickwinkel ist es von eminenter Bedeutung, sich zu verdeutlichen, aus welcher Welt heraus die Integration in den fünfziger Jahren startete. „Unter diesen Umständen (einer perfektionierten wohlfahrtsstaatlichen Maschinerie, d.Verf.) tendiert der Internationalismus mehr und mehr dazu, in abstrakte Utopie abzugleiten. In der Welt von heute ist die Möglichkeit, solchen Bestrebungen zum Erfolg zu verhelfen, so gering, daß sie unrealistisch und undurchführbar erscheinen. Sie sind Träume und Theorien, während wirtschaftlicher Nationalismus realistisch und durchführbar ist“ (Myrdal 1958, S. 42). Es sollte Jahrzehnte dauern, bis aus Traum und Utopie eine Welt entstand, die das damalige Verhältnis von nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik und internationaler Integration auf den Kopf stellte. Wie es in den fünfziger Jahren der internationalen Integration erging, so ergeht es in den neunziger Jahren der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik - sie droht zu unrealistischer Utopie abzugleiten und zum Spielball der Globalisierung zu werden.

<sup>12</sup> Die Herstellung der nationalen Solidargemeinschaft im Wohlfahrtsstaat, die sich in den fünfziger Jahren am deutlichsten in dem Willen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit manifestierte, stellt ein Hindernis

Neben der Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht stellt die Bereitschaft zu Solidarität und Großzügigkeit eine der „materiellen“ Hürden für Integration dar. Von den beiden Integrationsprämissen sind die Integrationsteilnehmer unterschiedlich tangiert. Der Souveränitätsverzicht - insbesondere der institutionelle - betrifft zwar alle Integrationsteilnehmer, die großen Staaten aber mehr als die kleinen, die, richtet man den Blick auf die Währungspolitik, bspw. ohnehin nicht in der Lage sind, eine eigenständige Geldpolitik zu verfolgen. Die Bereitschaft zu Solidarität und Großzügigkeit wird speziell von den (großen) entwickelteren Ländern abgefordert. Die Opferbereitschaft wird dabei um so mehr strapaziert, je unterschiedlicher der Wohlstand auf die einzelnen Länder verteilt ist. In den Anfängen der europäischen Integration gab es ein im Ländervergleich noch relativ geringes Wohlstandsgefälle, so daß die Opferbereitschaft noch nicht stark in Anspruch genommen werden mußte. Die sechs Länder der Gemeinschaft wiesen jedes für sich Wohlstandsgefälle im Inneren auf, waren in der Zusammensetzung aber heterogen symmetrisch (Haas 1969). Das änderte sich im Verlauf der Integration in der Weise, daß sich mit dem unterschiedlichen Entwicklungstempo in den Ursprungsländern und den späteren Beitrittsstaaten eine Gemeinschaft herausbildete, die als Ganze heterogen wurde, so daß die Bereitschaft zu zwischenstaatlicher Solidarität virulenter wurde. Für den Integrationsprozeß bedeutet dies, daß er die Glättung der ökonomischen Unterschiede, also Umverteilung, beinhaltet. Solidarität und Großzügigkeit wird dabei insbesondere von den größeren und wohlhabenderen Staaten gefordert.

Die Analyse der monetären Integration wird zeigen, daß auch die Währungsordnungen sich dem Erfordernis der Solidarität stellen mußten, sei es als Bestandteil des Funktionsmechanismus einer Zahlungsunion oder einer Wechselkursordnung oder als Teil eines umfassenden Währungssystems oder einer Währungsunion. In der Planungsphase wie in der Funktionsphase der Ordnung stellt der Solidaritätsaspekt einen Dreh- und Angelpunkt der divergierenden Vorstellungen dar, immer geht es um die Lastenverteilung zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern im Rahmen der Ordnung, die entweder symmetrisch oder eher asymmetrisch organisiert sein kann.

Indem Solidarität als Integrationsprämisse des europäischen Einigungsprozesses ausgemacht ist, ist zugleich ausgeschlossen, daß ihr begriffliches Gegenüber, der Wettbewerb, als strukturbestimmendes Prinzip der staatlichen Beziehungen den Integrationsprozeß bestimmen kann. Integration impliziert die Überwindung von Wettbewerb zwischen den Integrationsteilnehmern und die Herausbildung einer neuen supranationalen Solidargemeinschaft. Nichts anderes bedeutet es, wenn die Währungsunion, die per definitionem den Währungswettbewerb für den neuen Währungsraum ausschaltet, als letztes Ziel des monetären Integrationsprozesses benannt wird. Mit der Währungsunion, mehr noch dem einheitlichen Geldwesen wird nolens volens eine neue Solidargemeinschaft gestiftet.

4.) Integrationsprozesse vollziehen sich eher in einem **expansiven Klima**, so wie internationale Desintegration sich aus restriktiven Konstellationen heraus ausbreitet.<sup>13</sup> Großzügigkeit fällt den wohlhabenden Staaten der Integrationsgemeinschaft in einem Wachstumsmilieu leichter, so wie sie von den weniger wohlhabenden Staaten in geringerem Maße in Anspruch genommen werden muß. Die wenn auch bescheidenen Integrationserfolge - jedenfalls wenn sie gemessen werden am Ideal - der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte vollzogen sich in einer Ära beispiellosen Wirtschaftswachstums. Die Integrationskrisen der beiden folgenden Jahr-

---

für eine internationale Solidargemeinschaft dar (ebd., S. 64ff.). Solidarität war damals, letztlich auch heute noch, auf den nationalen Rahmen beschränkt.

<sup>13</sup> „Nur in einer expandierenden Welt bestehen die Bedingungen für gegenseitige Großzügigkeit, ohne die der Integrationsprozeß nicht weit gedeihen würde“ (ebd., S. 63).

zehnte fielen nicht zufällig in eine Zeit wirtschaftlicher Krisen und Verwerfungen. Der neue Integrationsimpuls seit den mittachtziger Jahren wurde vor diesem Gesamthintergrund eher in einer wenig optimalen Umwelt gesetzt, wobei aber nicht zu übersehen ist, daß die relative Stabilität dieser Zeit den neuen Bemühungen förderlich war.

5.) Integration setzt die Entwicklung von **positiven Begriffen** zugunsten der neuen (supranationalen oder internationalen) Gemeinschaft voraus.<sup>14</sup> Die Erfolge der nationalen Integration in der ersten Jahrhunderthälfte, der Wohlfahrtsstaat und die Vollbeschäftigung, gediehen mit Hilfe der Errichtung von nationalen Schutzwällen, begleitet von der Absicherung durch internationale Institutionen, und die Ergänzung der nationalen Integration um die internationale Integration kann nur gelingen, wenn die nationalstaatlichen Erfolge auf die neue Einheit transponiert werden, ansonsten geraten nationalstaatliche und internationale Integration in einen Gegensatz. Im Verlaufe ihrer Geschichte brachte die europäische Gemeinschaft immer wieder positive Begrifflichkeiten hervor (der Gemeinsame Markt, der Binnenmarkt, das Konvergenzprogramm, die Währungsunion etc.), die das Integrationsprojekt symbolisierten, von ihren Anfängen an stand sie dabei aber in der Gefahr der Überbetonung des Ökonomischen. Wohlfahrtsstaatliche Dimensionen - etwa sozialstaatliche Harmonisierungsmaßnahmen - blieben eher im Hintergrund und wurden im Rahmen der nationalstaatlichen Integration abgedeckt.

Was die internationale Integration schwierig macht, ist, daß das Plädoyer für sie einfach mit den negativen Begriffen des Einreißen nationaler Schutzwälle geführt werden kann (Beseitigung der Zollschraken, Abbau der Kapitalverkehrsbeschränkungen etc.). Daraus ergaben sich Überlagerungen zwischen wohlfahrtsstaatlichen Integrationsmaßnahmen und wirtschaftsliberalen Marktöffnungen. Für den Wirtschaftsliberalismus ist Internationalismus und Integration nahezu identisch mit der Beschränkung der wohlfahrtsstaatlichen nationalen Wirtschaftspolitik. Auf monetärem Gebiet standen und stehen im Zentrum der wirtschaftsliberalen Europavorstellungen nicht zufällig der Verzicht auf Wechselkurs- und Kapitalverkehrspolitik. Daß europäische Integrationspolitik in dieser Weise zu instrumentalisieren war, erkannte der Wirtschaftsliberalismus, der in den fünfziger Jahren noch in einer schroffen anti-europäischen Haltung verharrte, aber erst relativ spät.

6.) Zu den grundlegenden Prämissen der europäischen Integration gehört schließlich, daß die beteiligten Staaten - wiewohl sie sich in Hinblick auf Bevölkerungsgröße, wirtschaftliche, politische und militärische Macht unterscheiden - grundsätzlich im Verhältnis der **politischen Gleichheit** zueinander stehen, so daß der Integrationsprozeß als egalitäres Vorhaben angelegt werden mußte.<sup>15</sup> Die politische Gleichheit als Integrationsgrundlage ist in den Verträgen, dem konkreten Handeln im Integrationsprozeß und den institutionellen Arrangements berücksichtigt. Sie zeigt sich am deutlichsten im Bereich der Politik, läßt aber auch den Bereich der wirtschaftlichen und der monetären Integration keineswegs unberührt. Aus der Staatengleichheit leiten sich auch Verfahrensregeln im Umgang der Integrationsteilnehmer ab, Kompromißbildung und Konsenssuche statt des Oktrois gestalten die innergemeinschaftlichen Verhältnisse.

---

<sup>14</sup> „Jede Argumentation zugunsten internationaler Integration muß mit positiven Begriffen der weiteren Gemeinschaft von Interessen und Bestrebungen geführt werden statt mit negativen Begriffen des Einreißen der Schutzwälle nationaler Integration“ (ebd., S. 63). - Die Begriffe positive und negative Integration gehen auf Tinbergen (1954) zurück, sehr viel später wurden sie in die europäische Integrationsliteratur eingeführt und entwickelten sich dort zum festen Inventar (Pinder 1968), wurden in diesem Prozeß aber mehr zu technischen Begriffen und des emphatischen Inhalts, den Myrdal ihnen beilegte, entkleidet.

<sup>15</sup> An dieser Stelle gehen die Überlegungen über den Myrdalschen Ansatz hinaus, dem der Egalitarismus nicht explizit entnommen werden kann. Die Prämisse der Staatengleichheit liegt im übrigen an der Schnittstelle von allgemeinen und spezifischen Integrationsprämissen.

Da die Gemeinschaft bis zum heutigen Tage im Kern eine Wirtschaftsgemeinschaft geblieben ist und die Institutionalisierungen demgemäß auf Wirtschaft zielen, ergibt es sich von selbst, daß der ökonomische Funktionszusammenhang sich dem Anspruch des „politischen“ Werts der Gleichheit ausgesetzt sieht. Angesichts der realen Ungleichheit der Staaten auf ökonomischem Gebiet scheint das politische Gleichheitsprinzip zunächst keine Konsequenz für die Gestaltung der ökonomischen Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsländern zu haben. Die monetären Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsländern zeichnen sich durch Gläubiger-Schuldner-Strukturen und hierarchische Positionierungen der Währungen in der Währungskonkurrenz aus. Die währungspolitischen Institutionalisierungen müssen aber dem Gleichheitsprinzip Rechnung tragen, da es zu den Grundpfeilern der europäischen Integration gehört. Der Sache nach läuft das egalitäre institutionelle Arrangement auf ein Gegengewicht zu den Strukturmerkmalen der realen Währungswelt hinaus. Die Ungleichheit in der Währungswelt wird damit zwar nicht beseitigt, sie kann aber abgemildert und unter optimalen Bedingungen gebrochen und tendenziell aufgehoben werden.

Die an Währungsmärkten sich herauskristallisierende Währungshierarchie, die eine ökonomische Länderbewertung seitens internationaler Vermögensbesitzer repräsentiert, muß also in einem europäischen Integrationsprojekt, das seine Voraussetzung von der politischen Gleichheit der Staaten her bezieht, durch einen politisch-institutionellen Ausgleich konterkariert werden. Die Währungshierarchie mit all ihren Implikationen verschwindet definitionsgemäß in einer Währungsunion, auf die die monetäre Integration in der Konsequenz letztlich zielt. Egalitären Ansprüchen müssen aber auch die Währungsordnungen, die zu diesem Ziel hin führen, genügen. Für die Konzeption einer europäischen Wechselkursordnung scheidet z.B. ein hegemoniales Arrangement wie das IWF-Abkommen schon vom Ansatz her aus. Die Ordnung sieht sich Symmetrieansprüchen ausgesetzt, wenn sie sich zu einer faktischen Leitwährungsordnung hin entwickelt, wie z.B. das EWS, das entgegen der Konzeption der D-Mark eine exorbitante Schlüsselrolle zukommen ließ. Europäische Währungsordnungen sehen sich als Teil des allgemeinen Integrationsprojektes infolgedessen egalitären Ansprüchen ausgesetzt.<sup>16</sup>

### 1.3 Die spezifisch europäischen Integrationsprämissen

Neben den allgemeinen Integrationsprämissen fließen als unabhängige Variablen in den Prozeß der monetären Integration drei weitere Integrationsprämissen ein, die im Zusammenhang mit der eigentümlichen historischen Konstellation in der Formationsphase der europäischen Gemeinschaft entstanden sind. Es handelt sich dabei erstens um die Prämisse der nationalstaatlichen Steuerung des Integrationsprozesses, zweitens die Prämisse des Vorrangs realwirtschaftlicher Integrationsmaßnahmen und drittens um die aus beiden abgeleitete Prämisse einer charakteristischen Integrationshierarchie. Die spezifisch europäischen Integrationsprämissen führen zu Modifikationen bei den oben entwickelten allgemeinen Integrationsprämissen. Der in der Formierungsphase gefundene Ansatz folgte weniger theoretischen Erwägungen über einen konsistenten Integrationsprozeß, sondern entsprang einem Minimalkonsens, auf den sich die Integrationsteilnehmer als kleinstem gemeinsamen Nenner einigen konnten.

---

<sup>16</sup> Von wenig Kenntnis der europäischen Währungsintegration zeugen Empfehlungen wie diese: „The best chance for European monetary integration would be one in which German leadership achieved political integration, followed by German provision of the public goods of European money, a European central bank, and European institutions necessary to harmonize economic policy“ (Kindleberger 1984, S. 463).

Die historische Konstellation zwischen 1945 und 1955 war durch ein diffuses Integrationsmilieu gekennzeichnet, das sich erst nach und nach ordnete und zu einem **nationalstaatlichen Integrationsansatz** führte. Mit dem IWF-Abkommen lag zwar der Versuch einer globalen wirtschaftlichen Rekonstruktion vor, er scheiterte allerdings bereits im Ansatz und wurde durch den regionalen Integrationsansatz über das ERP-Programm abgelöst. Die europäischen Nationalstaaten gingen politisch und wirtschaftlich geschwächt aus dem Weltkrieg hervor, so daß sich die Vorstellung verbreitete, als habe sich das Konzept des Nationalstaates überlebt. Die europäische Idee erlebte unverkennbar einen Aufschwung, und es kam zur Gründung einer ganzen Reihe von Institutionen und Organisationen. Für das Thema dieser Arbeit von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die EGKS und die EZU, die sich beide durch einen supranationalen Kern auszeichneten, der, wie noch zu zeigen sein wird, der Ansatzpunkt für umfangreiche Verdichtungen zu sein schien. Die frühen fünfziger Jahre zeigten aber auch, daß sich der Nationalstaat nach und nach festigte und als politische Organisationsform keineswegs im Verschwinden begriffen war.

Sortiert und beschleunigt neustrukturiert wurde das diffuse Integrationsmilieu schließlich 1953/54. Mit den Entwürfen zu einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) lagen unterschrittsreife Verträge vor, die in die Richtung einer entschiedenen politischen Tiefenintegration wiesen. Die Gemeinschaft wäre, die Ratifikation der Verträge unterstellt, gleichsam in einem politischen Schöpfungsakt zustande gekommen. Die Verträge scheiterten allerdings in der Französischen Nationalversammlung, so daß zwar die politische Tiefenintegration abgeblockt war, wie sich aber bald zeigen sollte, nicht der Gedanke einer europäischen Integration. Die Integrationsbemühungen verlagerten sich vielmehr auf das Gebiet der Wirtschaftsintegration.

Der ältere Neofunktionalismus deutete diese Neuordnung des Integrationsfeldes nicht als Schwächung der europäischen Idee, sondern nahm die wirtschaftlichen Gründungsverträge (EGKS und EWGV) umgekehrt zum Ausgangspunkt für die Annahme einer „listigen“ Entwicklung, die den Nationalstaat nach und nach aushöhlen und unmerklich seiner Souveränität berauben würde (Haas 1968). Bekanntlich ist die Entwicklung anders verlaufen, und der Neofunktionalismus räumte den Irrtum eines quasi automatischen Verschwindens des Nationalstaates ein (Haas 1975). Gut belegt ist in der Zwischenzeit durch eine ganze Reihe zeitgeschichtlicher Untersuchungen (Küsters 1982, Milward 1984, 1987), daß die Wirtschaftsintegration nicht gegen nationalstaatliche Interessen erfolgte, sondern umgekehrt die Nationalstaaten erstens die Wirtschaftsintegration sehr präzise abzirkelten und zweitens durch die Integrationsmaßnahmen ihrerseits gestärkt wurden.<sup>17</sup>

Im Gegensatz zu der Kernannahme des Neofunktionalismus von einer unmerklichen Aushöhlung des Nationalstaates durch den initiierten Integrationsprozeß muß als EingangsvARIABLE oder Integrationsprämisse, die sich aus der spezifischen europäischen Konstellation der frühen fünfziger Jahre ergab, daher ein nationalstaatlich gesteuerter Integrationsprozeß angenommen werden. Für das Thema der Arbeit, die europäische Währungsintegration, hat dieser Integrationsansatz, wie zu zeigen sein wird, weitreichende Konsequenzen. Drei davon seien hier annonciert: 1.) Der supranationale Ansatz der EZU sollte abgebrochen werden. 2.) Die

---

<sup>17</sup> Milward (1984, 1987) faßt seine Studien zur westeuropäischen Rekonstruktion so zusammen: „Die Interpretation liegt nahe, daß die Gründung der Europäischen Gemeinschaften das Werk der Nationalstaaten war, ausdrücklich dazu geschaffen, diese zu bewahren und zu stärken. Die Gemeinschaften waren dadurch eine der wichtigsten Ursachen für das Überleben der Nationalstaaten als ein politisches Organisationsprinzip, während sie 1946 vielen noch als ein Anachronismus erschienen waren“ (Milward 1987, S. 106). Nicht der europäische Idealismus begründete das Integrationsvorhaben, sondern der nationalstaatliche Pragmatismus.

sich danach bildenden Währungsordnungen mußten mit einer starken nationalstaatlichen Komponenten rechnen. 3.) Die Herbeiführung einer Währungsunion, in den frühen fünfziger Jahren durchaus ein Thema, rückte auf der Integrationsagenda weit nach hinten.

Der nationalstaatlich gesteuerte Integrationsansatz führte seinerseits zu einer zweiten spezifisch europäischen Integrationsprämisse, dem **realwirtschaftlichen Integrationsansatz**. In den Gründungsverträgen verständigte sich die Gemeinschaft wirtschaftspolitisch im wesentlichen auf eine Zollunion, eine gemeinsame Wettbewerbsordnung sowie sektorale Politiken. Die Verständigungen auf diesen Feldern waren zwar noch weit von einem Binnenmarkt entfernt, sie zielten aber in diese Richtung. Der Souveränitätsverzicht stellte für die Nationalstaaten in den genannten Bereichen aus unterschiedlichen Gründen keine unüberwindliche Integrationschwelle dar. Die harmonisierte Zollpolitik ließ mit dem gemeinsamen Außenzoll weiter einen gewissen Schutz nach außen zu und stärkte überdies die Verhandlungsmacht im Rahmen von internationalen Abkommen. Die gemeinsame Wettbewerbsordnung war für die nationale Industrie noch weniger gefährlich, da die ganze Vielfalt von unterschiedlichen Normen und Standards weiterhin einen gewissen Schutz bot. Die sektorale Politik bezog sich einerseits auf einen ohnehin schrumpfenden Wirtschaftsbereich (Agrarmarkt) und drängte sich andererseits aus politischen Gründen geradezu auf (Stahlmarkt). Insgesamt gesehen stellten die Integrationsmaßnahmen auf dem Gebiet der Marktordnung staatliche Souveränität nicht nachhaltig in Frage, eher das Gegenteil war der Fall: der supranationale Integrationsansatz, wie er sich noch im EGKS ausdrückte, wurde nicht weiter vertieft.<sup>18</sup>

Die „harten“ Bereiche staatlicher Wirtschaftspolitik blieben von den Integrationsmaßnahmen ausgespart. Auf den Gebieten der Haushalts- und Konjunkturpolitik einerseits sowie der Währungspolitik andererseits fand nicht Integration statt, sondern lose Koordination und Kooperation. Im EWGV achteten die Nationalstaaten sehr genau darauf, daß ihre Souveränität hier unangetastet blieb, sie sorgten umgekehrt sogar dafür, daß die Schritte in den Gemeinsamen Markt revidiert werden konnten, wenn es etwa zu Zahlungsbilanzkrisen kam. Die Konsequenz, die sich für die Währungspolitik aus dem realwirtschaftlichen Ansatz ergab, war, daß die Währungspolitik zur „Dienerin“ der handelspolitischen Maßnahmen wurde. Ergebnisse und Funktionsweise des Gemeinsamen Marktes sollten durch währungspolitische Kooperation abgesichert werden; Frankreich z.B. startete in den Beginn der Zollunion mit einer Abwertung, um die äußere Öffnung abzufedern.

Das Gegenmodell zu einem realwirtschaftlichen Integrationsansatz ist die monetär gesteuerte Integration. Ein solcher Entwurf lag im Ansatz mit dem IWF-Abkommen vor, par excellence zeigte er sich in Gestalt der EZU. Eine monetäre Steuerung von Integration unterstellt von vornherein einen einschneidenden Souveränitätsverzicht der Nationalstaaten, der aber genau durch die Entwicklung der frühen fünfziger Jahre verhindert wurde. Die Arbeit wird in der weiteren Darstellung die Ironie der europäischen Währungsgeschichte herausarbeiten, daß gerade der Erfolg der EZU mit dazu beitrug, daß sich in dem Mitte der fünfziger Jahre neu organisierenden Integrationsfeld das schiere Gegenteil ihres eigenen monetären Integrationsan-

---

<sup>18</sup> In Artikel 9 des Vertrags zur EGKS (Bundesgesetzblatt 1952) hieß es: „Die Mitglieder der Hohen Behörde üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft aus. (...) Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit dem **überstaatlichen Charakter** ihrer Tätigkeit (Herv.d.Verf.) unvereinbar ist.“ Ausdruck der machtvollen Stellung der Hohen Behörde war ferner, daß sie über Finanzhoheit (Erhebung von Umlagen, Möglichkeit zur Aufnahme von Anleihen) verfügte (Artikel 49) und Sanktionsmöglichkeiten ergreifen konnte (Artikel 88). Bei der im Rahmen der EWG-Gründung geschaffenen Europäischen Kommission fehlte jeder Hinweis auf die Supranationalität.

satzes durchsetzte: der steuernde Nationalstaat, die realwirtschaftliche Anlage des Integrationsprozesses und die Degradierung der Währungspolitik zur Restgröße.

Enthalten in dem nationalstaatlich gesteuerten und realwirtschaftlich konturierten Integrationsansatz ist schließlich eine implizite **Integrationshierarchie**.<sup>19</sup> Verhältnismäßig rasch konnten sich die Staaten auf dem Gebiet des Außenhandels einigen. Die restituierten Nationalstaaten achteten jedoch darauf, daß ihnen der eigenständige Zugriff auf die fiskalische und monetäre Wirtschaftspolitik erhalten blieb. Wie die Arbeit in Kapitel 4 zeigen wird, wurde zu diesem Zweck der grenzüberschreitende Kapitalverkehr explizit aus dem Programm der Grundfreiheiten herausgenommen und in nationaler Hand belassen. Der sofortige und bedingungslose Schritt in die Liberalisierung des Kapitalverkehrs konnte nationale wirtschaftspolitische Ziele der Möglichkeit nach stören, so daß er lange Zeit auf die eine oder andere Weise reguliert blieb. Verständigungen in den Kernbereichen staatlicher Wirtschaftspolitik konnten bestenfalls auf der Ebene von Koordination und Kooperation erreicht werden, was aber letztlich nicht bindend war und in der Praxis auch oft nicht befolgt wurde. Die Politik der Vollbeschäftigung, die das zentrale Ziel der Nationalstaaten in den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten ausmachte, sollte und durfte nicht durch unbedachte äußere Öffnungen gefährdet werden. Die bedingungslose Anpassung an außenwirtschaftliche Konstellationen wie etwa zu Zeiten des Goldstandards wurde strikt vermieden, mit der Folge, daß die Integration auf den Hauptfeldern staatlicher Wirtschaftspolitik auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurde.

Der theoretische Neofunktionalismus operationalisierte die Integrationshierarchie in der Weise, daß er die in den Gründungsverträgen integrierten wirtschaftspolitischen Gegenstände den „low politics“ zuordnete und sich für den weiteren Integrationsgang Spill-over-Effekte auf die Gegenstände der „high politics“, Fiskal- und Geldpolitik, erwartete. Die Annahme war so abwegig nicht: wenn an dem Gemeinsamen Markt als Fixpunkt der Integration festgehalten werden sollte, dann erforderte dies währungspolitisch in jedem Fall mehr als letztlich unverbindliche Kooperation, da erratische Wechselkursbewegungen den Gemeinsamen Markt empfindlich gestört hätten. Mit dieser Nahtstelle zwischen Außenhandelspolitik und Währungspolitik ist zugleich der Übergang zwischen den „low politics“ und „high politics“ benannt. Inwieweit die Spill-over-These im währungspolitischen Bereich griff, wird weiter zu untersuchen sein.

An dieser Stelle soll aber die Differenzierung zwischen „low politics“ und „high politics“ hinterfragt werden. Angesichts des Scheiterns der Währungsunionsplanung von 1971 hielt Tsoukalis in seiner Analyse fest: „Although it is true that general political considerations and issues like defence and membership of the Atlantic alliance played an important role in the history of EMU, money has definitely not been an issue of low politics. If money is not highly political, then I do not know what is!“ (1977, S. 171). Geld ist in der Tat „highly political“ - wer wollte dies bestreiten. Der technokratische Erklärungsansatz der Integration schien mit dem Scheitern der Währungsunion an seine Grenzen zu stoßen, so daß sich mit der Integrationskrise zugleich eine Krise der neofunktionalistischen Integrationstheorie einstellte.

---

<sup>19</sup> Die dritte Integrationsprämisse leitet sich auch aus demokratietheoretischen Überlegungen ab. Marktordnungspolitik wurde in westlichen Gesellschaften bereits sehr frühzeitig betrieben, Regulationen des Gesetzgebers unterworfen und betrifft jeweils bestimmte eingrenzbare Gesellschaftsgruppen. Bei der ordnungspolitischen Gestaltung des Geldwesens zeigte sich in einigen Staaten, nachdem die vormals privaten Emissionsbanken verstaatlicht waren, eine Tendenz der Herauslösung aus dem demokratischen Kontext. Die Haushalts- und Steuerpolitik ist jedoch unmittelbarer Gegenstand demokratischer Auseinandersetzung.

Ohne den Untersuchungsergebnissen vorweg zu greifen, kann an dieser Stelle aber schon die dichotomisierende Differenzierung nach hoher und niedriger Politik als zu grobmaschig zurückgewiesen werden. Geld- und Währungspolitik sind zwar hoch politisch, sie sind der Integration aber eher zugänglich als die Fiskalpolitik, so daß sie in der Konsequenz in der Integrationshierarchie weiter nach unten zu rücken sind. Begründet werden kann dies wie folgt: 1.) Bereits im nationalen Rahmen zeigt sich, daß Geldpolitik „entpolitisiert“ und einer unabhängigen Notenbank überantwortet werden kann. Damit ist nicht gesagt, daß Geldpolitik unpolitisch, „low political“ ist, wohl aber, daß sie dem direkten Zugriff der Politik entzogen werden kann. 2.) Geld- und Währungspolitik stellen insofern einen technokratischen Politikbereich dar, als sie weniger als die Fiskalpolitik an die demokratische Legitimation gebunden sind. Sie wirken in ihren Zielen und Maßnahmen erheblich vermittelter auf den Wirtschaftsprozess, so daß eine höhere Bereitschaft seitens der Politik zur Delegation an die Integrationsbereiche erwartet werden kann. Demgegenüber betrifft der harte Kern der Fiskalpolitik, die Steuererhebungs- und Verschuldungskompetenz, direkt den Souverän. 3.) Geld- und Währungspolitik sind schließlich weniger komplex als die Fiskalpolitik, die auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite bei der Wählerschaft wirkt und letztlich den gesamten Sozialstaat alimentiert.<sup>20</sup>

Geld- und Währungspolitik, so die sich daraus ergebende These, ist demnach gegenüber der Fiskalpolitik der Tendenz und der Sache nach ein Integrationsgegenstand mittlerer Reichweite, der einen weniger gravierenden Souveränitätsverzicht impliziert als die Fiskalpolitik. Obwohl also durchaus „highly political“ kann die Geld- und Währungspolitik zu den geeigneteren Integrationsbereichen gerechnet werden. Die damit gegebene Integrationsprämisse läßt erwarten, daß Geld- und Währungspolitik vor der Fiskalpolitik integriert wird. Eine Integration der Fiskalpolitik, die mehr sein will als eine mehr oder weniger dichte Kooperation von Nationalstaaten, die mithin selbst supranationalen Charakter annimmt, unterstellt, daß die hoheitlichen Kompetenzen der Besteuerung und der Verschuldungskompetenz an supranationale Organe übergehen, was letztlich nur im Rahmen eines konstitutionellen Akts vollzogen werden kann.

## 1.4 Integrationsstrategien

Als intentionaler, auf Institutionalisierungen zielender Prozeß bedarf Integration eines methodischen oder strategischen Vorgehens. In der europäischen Integrationsgeschichte kam es in diesem Zusammenhang zu unterschiedlichen Ansätzen, die die Integration vorantreiben sollten. Diese werden, soweit sie für das Thema der Arbeit von Interesse sind, im folgenden reflektiert. Zunächst kann mit der Unterstellung gearbeitet werden, daß sich die Integrationsmethoden aus den Integrationszielen ableiten lassen.

Formal-integrationsmethodisch handelt es sich bei der Währungsintegration um Politikintegration und damit eine Form der Re-Regulation (Joerges 1991). Die vormals auf nationaler Ebene regulierte Geld- und Währungsordnung soll auf einer supranationalen Ebene re-reguliert werden. Inhaltlich geht es dabei um Währungskonvertibilität, Wechselkursordnungen, den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr, stabilitätspolitische Richtungen, die Währungsunion, das Zentralbankmodell, die Ordnung des Kredit- und Bankensektors sowie die vielfältigen Be-

<sup>20</sup> „Die Mitgliedstaaten waren aber zunächst nicht bereit, ihren wirtschaftspolitischen Aktionsradius durch weitreichende Übertragung von Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft insbesondere auf jenen Gebieten zu schmälern, in denen eine sozialgestaltende Regierungstätigkeit besondere legitimationsverschaffende Wirksamkeit verspricht“ (Beutler u.a. 1993, S. 421).

reiche der staatlichen Wirtschaftspolitik, insbesondere die Steuererhebungs- und Verschuldungskompetenz.

Um die verschiedenen Integrationsziele und die daraus abgeleiteten Methoden identifizieren zu können, wird im folgenden ein einfaches Zwei-Staaten-Modell mit den beiden Ordnungs- oder Regulationstypen A und B unterlegt, die in dem Integrationsziel C zusammengeführt oder re-reguliert werden sollen.

- (1) C kann daraus bestehen, daß die Regulation von A übernommen wird, B entfällt dann.
- (2) C kann aus der Übernahme der Regulation von B bestehen, in diesem Falle entfällt A.
- (3) C kann aus einem Kompromiß bestehen, sei es einem quantitativen oder einem qualitativen. Diese Lösung soll Harmonisierung genannt werden.
- (4) Können sich die Länder A und B nicht einigen, besteht die Möglichkeit, die Regulationen von A und B in Wettbewerb zu setzen, in dem sie entweder verbleiben oder aus dem eine Regulation ausscheidet. Letzteres unterstellt, käme dies auf die Fälle (1) bzw. (2) hinaus. Der Wettbewerb hätte hier die Funktion eines Suchverfahrens von C, das nicht durch eine institutionell-politische Entscheidung vorab fixiert wird.
- (5) Schließlich können sich die für die Regulationen von A und B verantwortlichen Staaten darauf einigen, als Integrationsziel C den gänzlichen Wegfall der Regulation zu beschließen.

Die Möglichkeiten (1) und (2), also die Durchsetzung einer nationalstaatlichen Regulation für die Gemeinschaft, entsprechen den naheliegenden Bestrebungen der Nationalstaaten. Da eine zentrale Integrationsprämisse der Gemeinschaft jene der Staatengleichheit und das sich daraus ergebende Konsensprinzip ist, fallen diese beiden Möglichkeiten im Normalfall weg. Sie stellen Hegemoniallösungen dar, die in dem europäischen Integrationsprojekt, jedenfalls in der Regel, ausgeschlossen sind. Bezogen auf die Währungspolitik können solche Fälle allerdings bei Wechselkursordnungen eintreten, entweder dadurch daß die Wechselkursordnung als hegemoniale Ordnung konzipiert ist oder dadurch daß sich im Rahmen einer Wechselkursordnung eine Leitwährung herausbildet, die in der Lage ist, den anderen Währungen eine stabilitätspolitische Vorgabe zu setzen. Im Rahmen von Währungsunionen können solche Fälle auftreten, wenn etwa das Zentralbankmodell eines Mitgliedstaates der Integrationsgemeinschaft übernommen wird. Grosso modo kann davon ausgegangen werden, daß eine Integrationsstrategie, die aus der Übernahme eines nationalstaatlichen Regulationsmodells für die Gemeinschaft besteht, eher untypisch für das egalitär angelegte europäische Projekt ist, so daß sie, wenn sie verfolgt und praktiziert wird, an anderer Stelle in Kompromißpakete eingebunden wird.

Variante (3) markiert ohne Zweifel die „europäischste“ Lösung. Die Strategie der positiven Integration oder die Harmonisierungsstrategie stellt das aufwendigste Verfahren dar, da sie den Zwang zur Konsens- und Kompromißbildung einschließt und den Nationalstaaten Souveränitätsverzicht abfordert. Sie setzt eine grundsätzliche Verständigung darüber voraus, daß es auf Gemeinschaftsebene zu einer Re-Regulierung kommt, die die einzelstaatlichen Regulationen ablösen soll. Sie liegt bspw. vor, wenn sich die Integrationsteilnehmer auf eine Währungsunion einigen, in deren Rahmen es zu einer gemeinsamen Währung und einer supranationalen Institution als Träger derselben kommt. Da diese Variante auf eine Re-Regulation hinausläuft, ist sie in der Regel mit einer supranationalen Institutionalisierung verbunden. Das wäre z.B.

auch der Fall bei der Begründung einer Wirtschaftsunion, welche die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft steuert.

Die Varianten (4) und (5) stellen marktfunktionalistische Integrationsstrategien dar. Variante (4) kann als Wettbewerbsstrategie gekennzeichnet werden. Sie beläßt die einzelstaatlichen Regulierungen in ihrer Funktion und setzt sie als nationalstaatliche Regulationen untereinander einem Wettbewerb aus. Verständigt sich die Gemeinschaft im monetären Bereich z.B. auf ein Wettbewerbsmodell, so strebt sie keine Währungsunion an, sondern trifft Maßnahmen, die den Währungswettbewerb zur Geltung kommen lassen. Die Wettbewerbsstrategie zeigt sich aber auch, wenn im Rahmen einer Wirtschaftsunion die staatliche Fiskal- und Steuerpolitik in nationalstaatlicher Hand verbleibt und die Staaten sodann untereinander in einen Standortwettbewerb treten. Die Wettbewerbsstrategie verkörpert das Gegenmodell zur Harmonisierungsstrategie. In die Verfahrensweisen der Integration fand sie erst im Rahmen des Binnenmarktprojekts der achtziger Jahre Eingang, als sich im Bereich der Normen und Standards die Harmonisierung als zu aufwendig erwies und nach einer alternativen Verfahrensweise gesucht werden mußte. Sie geht in der Regel auf nicht überwindbare Integrationsschwellen zurück, so daß ihr eher der Charakter eines Integrationsbehelfs zukommt und am Rande einer europäischen Integrationsstrategie liegt.

Variante (5), der Wegfall von Regulation, überantwortet bislang bestehende Regulationen gänzlich dem Marktprozeß. Sie stellt nicht Re-Regulation dar, sondern De-Regulation und macht den typischen Fall negativer Integration aus. Währungspolitisch von Interesse sind folgende Konstellationen: 1.) Die Gemeinschaft sieht von einer staatlichen Regulation des Geldwesens ab und überantwortet die Marktversorgung mit Geld privaten Anbietern.<sup>21</sup> 2.) Die Gemeinschaft verzichtet auf die Regulation des Außenwerts ihrer Währungen, mithin eine Wechselkursordnung, und überläßt die Bestimmung des Wechselkurses dem Devisenmarkt. 3.) Der wirtschaftspolitische Ausnahmereich des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs kann keiner gemeinsamen Regulation zugeführt werden, so daß Kapitalverkehrsbeschränkungen abgebaut werden. Von Bedeutung für die europäische Währungsgeschichte, so wird die Arbeit zeigen, ist insbesondere der dritte Fall.

Neben diesen aus allgemeinen integrationstheoretischen Überlegungen abgeleiteten Integrationsstrategien haben sich in der europäischen Währungsgeschichte charakteristische währungspolitische Verfahrensweisen herausgebildet. Die sogenannte kumulative Integration<sup>22</sup> ergibt sich aus der spezifisch europäischen Integrationsprämisse des realwirtschaftlichen Integrationsansatzes und der damit verbundenen Integrationshierarchie. Die beiden anderen Strategien betreffen das Verhältnis von währungspolitischer und wirtschaftspolitischer Integration und sind in der europäischen Währungsgeschichte als Streit zwischen Monetaristen und Ökonomen bekannt geworden.

Die **kumulative Integration** setzte an dem doppelten Ausgangspunkt stabilisierter Nationalstaaten und eines realökonomisch-handelspolitischen Integrationsansatzes an und löste den monetären Integrationsprozeß in einen graduellen, phasierten Prozeß sich kumulierender Fortschritte auf. Sie mußte darauf vertrauen, daß sich aus den schrittweisen außenwirtschaftlichen Öffnungen in der Realökonomie Druckpotentiale aufbauen, die auf eine Verdichtung des

---

<sup>21</sup> Ein Beispiel für diesen Fall aus dem monetären Bereich stellte die Entnationalisierung des Geldes dar, d.h. der Verzicht auf die staatliche Regulation des Geldwesens (vgl. Hayek 1977).

<sup>22</sup> Der Begriff der kumulativen Integration tauchte als solcher relativ spät in der monetären Integrationsanalyse auf (Tsoukalis 1977, Ypersele/Koeune 1985). Er kommt in seinem Gehalt aber der neofunktionalistischen Integrationspraxis recht nahe.

monetären Integrationsprozesses hinwirken würden, so daß eine Art spill over von der Realökonomie auf die Geldökonomie stattfinden würde. Mit Blick auf den Nationalstaat ging der Ansatz davon aus, daß Integrationserfolge, insbesondere Supranationalisierungen, nicht am Beginn monetärer Integration stehen konnten.

Die Frage, ob mit der kumulativen Integration der optimale Integrationsweg gefunden war, ist für das Thema der Arbeit unerheblich. Die verschlungenen Pfade der Integration führten zu der skizzierten Konstellation im Integrationsansatz, und alle theoretisch gegen eine solche Methode sprechenden Argumentationen sind insofern wenig überzeugend, als sie die politischen Umstände der frühen fünfziger Jahre ignorieren, als sich das europäische Projekt seinen Ausgangspunkt suchte. Dessen ungeachtet wurde die Integrationsdebatte immer wieder von kritischen Einwänden begleitet und vorgebracht, daß die Steuerung des Integrationsprozesses durch die Realökonomie wenig erfolgversprechend sei, daß eine Währungsunion nur parallel mit einer politischen Union verwirklicht werden könnte, daß die monetäre Integration nicht zu den „low politics“ gehöre etc. Integrationstheoretisch macht es wenig Sinn, die Methode der kumulativen Integration als solche zu problematisieren, es kann lediglich darum gehen, ihre Möglichkeiten und Grenzen auszuloten.

Die kumulative Integrationsstrategie zieht der oben idealtypisch entwickelten Integrationsprämisse der Bereitschaft zur Überwindung des wirtschaftlichen Nationalismus unübersehbare Grenzen. Andererseits ist die monetäre Integration wie kaum ein anderes Integrationsfeld geeignet, kumulative Kettenreaktionen auf benachbarte Integrationsfelder freizusetzen. Die monetäre Grenze zwischen den Gemeinschaftsländern ist die Grenze, die die Gemeinschaftsländer am schärfsten voneinander trennt und, je nach Wahl und Stadium der monetären Integration, auf spezifische Weise miteinander verzahnt. Es war und ist daher folgerichtig, daß aus den jeweiligen währungspolitischen Ordnungstypen Konsequenzen für den Fortgang der Integration abgeleitet wurden. Wechselkursordnungen sollten die Funktionsweise des Gemeinsamen Marktes absichern, aus der Liberalisierung des Kapitalverkehrs wurde die Notwendigkeit vertiefter geldpolitischer Koordination in Richtung währungssystemischer Arrangements begründet, von der Einführung der Währungsunion versprochen und verspricht man sich einen Druck auf die Herstellung einer politischen Union etc.

Von den frühen idealistischen Entwürfen zur Einführung einer Währungsunion an bis zu den beiden Währungsunionsplanungen der frühen siebziger und der frühen neunziger Jahre hin entwickelte sich ein währungspolitischer Streit über das Verhältnis von wirtschaftspolitischer und währungspolitischer Integration. Der fast Schulencharakter annehmende Disput sah auf der einen Seite die sogenannten **Monetaristen** mit Frankreich an der Spitze, die den Schwerpunkt auf monetäre Institutionalisierungen legten, ihnen gegenüber standen die sogenannten **Ökonomen** - vorwiegend aus der Bundesrepublik -, welche die monetäre Integration abhängig machen wollten von vorläufigen wirtschaftspolitischen Harmonisierungen zwischen den Gemeinschaftsländern und die Währungsunion erst an das Ende dieser Entwicklung postierten. Monetaristischer Sachzwangargumentation stand die ökonomistische Krönungstheorie gegenüber.

Die Arbeit verdichtet und verallgemeinert die genannten Strategien im Verlauf der Ausführungen auf zwei Begriffe: **Institutionalismus** und **Marktfunktionalismus**. Unter Institutionalismus wird dabei ein theoretischer Ansatz und eine Methode verstanden, die Integration auf dem Wege von irgendwie gearteten Institutionen vorantreibt, während unter Marktfunktio-

nalismus ein theoretischer Ansatz und eine Methode verstanden wird, die Marktprozesse für den Fortgang von Integration fruchtbar machen will.<sup>23</sup>

Es gehört angesichts des sich ankündigenden Abschlusses der monetären Integration zu den Fragestellungen der Arbeit zu überprüfen, welche der genannten Integrationsstrategien sich bewährte. Aufgrund der integrationstheoretischen Überlegungen läßt sich die These formulieren, daß vom Ansatz her der monetaristische Entwurf als die sich durchsetzende Strategie vermutet werden kann. Zwei Argumente, die sich aus den spezifisch europäischen Integrationsprämissen ableiten lassen, sprechen dafür: Erstens ist die monetaristische Strategie kompatibel mit dem realwirtschaftlichen Integrationsansatz, da sie daraus Sachzwänge für die monetäre Integration ableitet. Solche Spill-over-Prozesse aus der Realwirtschaft in die monetäre Sphäre liegen bspw. durch die Ergebnisse des Gemeinsamen Marktes, insbesondere die Zollunion vor, die eine sinnvolle monetäre Unterfütterung durch eine Wechselkursordnung erfordert. Zweitens ist unübersehbar, daß von der impliziten Integrationshierarchie her der monetaristische Integrationsweg besser als der ökonomistische Ansatz in den Vergemeinschaftungsprozeß paßt. Wenn es stimmt, daß eine Vereinheitlichung der Geld- und Währungspolitik der „einfacher“ zu integrierende Bereich ist und eine Wirtschaftsunion im Sinne einer Vereinheitlichung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik komplexere politische Tiefenintegrationen erfordert, dann liegt es nahe, die monetäre Integration voranzutreiben.

---

<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang ist es von eminenter Bedeutung, den Neofunktionalismus von dem zu unterscheiden, was in der Arbeit Marktfunktionalismus genannt wird. Begrifflich handelt es sich um *faux amis*, da der Neofunktionalismus nachdrücklich auf die Rolle von Institutionen im Integrationsprozeß baut, während der Marktfunktionalismus diese gerade in Frage stellt.