

TEIL III

Kapitel 7

Die europäische Währungsintegration im Zusammenhang

Mit dem Beschluß des Europäischen Rats vom 2./3. Mai 1998, den Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion fristgemäß für den 1. Januar 1999 anzusetzen, verknüpfte sich die Zusammenstellung des Teilnehmerkreises der Währungsunion, die irreversible Festlegung der bilateralen Wechselkurse der Teilnehmerstaaten, die Einführung des Euros als der gemeinsamen Währung (bis zum Beginn des Jahres 2002 noch als Buchgeld) und die Übertragung der geldpolitischen Steuerungskompetenz auf die EZB. Trotz des seit der Einführung des Euros einsetzenden Rückgangs des Außenwerts der gemeinsamen Währung³⁵⁷ gegenüber Dollar, Pfund und Yen ist an der definitiven Umsetzung der Währungsunion in Gestalt des Übergangs zur realen Zirkulation der neuen Währung kaum mehr zu zweifeln. Damit schließt sich die Entwicklung eines halben Jahrhunderts europäischer Währungsgeschichte, an deren Anfang die vollständige Desintegration währungspolitischer Beziehungen stand.

Die Arbeit nahm ihren Ausgangspunkt in dem Kerngedanken, daß sich unter der Oberfläche des währungspolitischen Geschehens ein systematischer Zusammenhang verbirgt, der es erlaubt, sowohl die eingeschlagenen Entwicklungswege wie auch die Sackgassen darzustellen und eine Erklärung anzubieten. Zu diesem Zweck stellte sie in Kapitel 1 Grundüberlegungen zum Integrationsprozeß an und entwarf in Kapitel 2 modellartig den Verlauf der Währungsintegration von einem Anfangszustand gegeneinander abgeschotteter Währungsräume hin zu einer Währungsunion. In dem folgenden Schlußkapitel soll vor dem Hintergrund des Nachvollzugs der einzelnen monetären Integrationsstadien (Kapitel 3 - 6) an die theoretischen Überlegungen der beiden Anfangskapitel angeknüpft werden, indem 1.) die in der Einleitung aufgeworfenen sieben währungspolitischen Fragestellungen beantwortet und 2.) einige integrations-theoretische Schlußfolgerungen, soweit sie sich aus der Währungsintegration ergeben, gezogen werden.

7.1 Währungspolitische Ergebnisse

7.1.1 Der Initialimpuls

Eingangs der Arbeit wurde als **erste Frage** aufgeworfen, was den Initialimpuls der europäischen Währungsintegration ausmachte und warum der mit der EZU beschrittene Weg des erfolgreichen Einstiegs in die Wirtschafts- und Währungsintegration dann doch abgebrochen wurde.

³⁵⁷ Der Dollar hat bislang zwei charakteristische U-Kurven-Bewegungen gegenüber den europäischen Währungen bzw. dem Euro vollzogen. Er fiel seit Ende der sechziger Jahre bis Ende der siebziger Jahre auf ein historisches Tief, um dann bis Mitte der achtziger Jahre wieder aufzuwerten (1985: 1 Euro = 0,7 Dollar); das war das erste „U“. Seit 1985 wertete der Dollar wieder bis Mitte der neunziger Jahre ab (1993: 1 Euro = 1,5 Dollar), um von da an wieder aufzuwerten; wann dieses zweite „U“ beendet ist, läßt sich vorerst noch nicht sagen. Von diesen langfristigen Entwicklungen her ist die derzeitige Dollar-Aufwertung keineswegs aufregend, zumal das Hoch der achtziger Jahre noch längst nicht erreicht ist.

Nach Kriegsende war Europa zerfallen in geschlossene Wirtschaftsräume mit ausschließlich nationalen Geldzirkulationen. Der für diese Situation eigentlich vorgesehene kurz zuvor gegründete IWF fiel als Krisenmanager aus zwei Gründen aus. Er wurde erstens bereits in der Konstitutionsphase entmachteter, da die USA von dem noch aus der Roosevelt-Ära stammenden weltpolitischen Kooperationsgedanken abrückten und statt dessen den Versuch des Aufbaus einer eigenständigen Hegemonialstellung starteten. Nicht der IWF stand daher als Moderator am Anfang der wirtschaftlichen Rekonstruktion Europas, sondern ein amerikanisches Hilfsprogramm, der Marshall-Plan. Der IWF fiel als Krisenmanager zweitens wegen einer währungspolitischen Problemstellung aus. Er unterstellte die Konvertibilität der europäischen Währungen, vermochte selbst aber keine Wege aufzuzeigen, wie ein Mindestmaß an Konvertibilität hergestellt werden konnte. Der Durchbruchversuch mit der Konvertibilisierung des britischen Pfundes endete 1947 in einem Desaster. Der supranationale Schwung, wie er die Nachkriegszeit zunächst zu prägen schien, war mit der Entmachtung des IWF ein erstes Mal gebrochen. Wenige Jahre später wiederholte sich der Vorgang auf der regionalen Ebene: mit dem Auslaufen der EZU wurde die Tendenz zur Supranationalität ein zweites Mal gebrochen.

Ein Weg aus der Krise wurde durch die regionale Institutionalisierung gefunden. Die aus Mitteln des Marshall-Plans gespeiste EZU entpuppte sich in mehrfacher Hinsicht als Glücksfall. Sie war - noch vor den späteren Römischen Integrationsinstitutionen - das erste ökonomische Gebilde europäischer Integration. Durch ihren spezifischen Funktionsmechanismus vermochte sie sehr rasch den europäischen Handel zu alimentieren, und als Integrationsinstitution beinhaltete sie alle Entwicklungselemente und Prämissen einer Integrationsgemeinschaft: die Supranationalität, die Verquickung von realer und monetärer Ökonomie und die praktizierte Akzeptanz von Gleichheit zwischen und Solidarität unter den Gemeinschaftsmitgliedern.³⁵⁸

Es kam dann vieles zusammen, was dazu führte, daß das Erfolgsmodell EZU zum Auslaufmodell wurde. Der gerade entmachtete IWF nahm die Institution als Rivalen wahr, lockerte daraufhin seine Kreditpraxis und wurde zum „big spender“ bei Hilfsaktionen in Europa. Großbritannien und die Bundesrepublik wirkten - aus je unterschiedlichen Motiven - gewissermaßen im Innern der Einrichtung und trugen das Ihre zum Ende der EZU bei. Die Nationalstaaten restituierten sich - nicht zuletzt auf Basis des Erfolgs der EZU - und verabschiedeten sich von den großen supranationalen europäischen Entwürfen der unmittelbaren Nachkriegszeit. Letztlich war sich der große Club, der sich in der Zahlungsunion zusammengefunden hatte, auch uneins über die zukünftige Entwicklung, was dazu führte, daß sich der Integrationskern gänzlich neu formierte und mit dem EWGV schließlich ein neuer Integrationsansatz gewählt wurde, der den monetären Integrationsfaden abreißen ließ und sich auf bescheidenere realwirtschaftliche Integrationsziele verlegte.

Die Antwort auf die mit den Anfängen der Währungsintegration aufgeworfene Frage fällt eindeutig aus. Der Initialimpuls wurde durch das institutionelle Arrangement der Zahlungsunion gesetzt, die marktfunktionale Roßkur mit einer bedingungslosen äußeren Öffnung schlug bereits im Ansatz fehl.³⁵⁹ Warum der mit der EZU aufgenommene Integrationsweg abgebrochen wurde, ist im Kern auf das Wiedererstarben des Nationalstaates zurückzuführen. Es wa-

³⁵⁸ Eichengreen (1993, S. 87ff.) bezeichnet die EZU als Teil eines „social pact“, in dessen Rahmen es um Einkommens- und Beschäftigungssicherung ging. Eine politische Entscheidung habe für die Zahlungsunion und gegen die Konvertibilität gesprochen. Die realistische Alternative habe nicht zwischen einer Zahlungsunion und der Konvertibilität, sondern zwischen der Zahlungsunion und dem Bilateralismus bestanden.

³⁵⁹ Die damals seitens des Wirtschaftsliberalismus artikulierte Gegenposition, der unmittelbare Übergang zu flexiblen Wechselkursen (Friedman 1953, Lutz 1954), verharrte völlig am Rande und wurde kaum beachtet, zu eindeutig war der Erfolg der EZU und zu eindeutig der Mißerfolg der Pfund-Konvertibilisierung.

ren nicht immanente währungspolitische Gründe, welche die Zahlungsunion in eine Sackgasse trieben - das Gegenteil war der Fall -, sondern politische Faktoren, die der Währungs- und Integrationspolitik andere Vorgaben setzten. Als spezifische Integrationsprämisse sollte der nationalstaatliche Integrationsansatz dem gesamten späteren monetären Integrationsverlauf dann seinen Stempel aufdrücken.³⁶⁰

7.1.2. Die Schwierigkeiten mit den Wechselkursordnungen

Zunächst bewirkte der neue Integrationsansatz, daß der währungspolitische Integrationsverlauf nicht in Richtung eines Währungssystems ging, sondern eine Wechselkursordnung aufs Tapet kam. Aber selbst die Inangriffnahme dieses monetären Ordnungstyps sollte sich als außerordentlich schwierig herausstellen. Die zu Beginn der Arbeit aufgeworfene **zweite Frage** zielte auf die Schwierigkeiten, die die Europäer mit der Realisierung einer Wechselkursordnung hatten.

Ihren währungspolitischen Reiz bezieht die Frage aus drei Gründen. 1.) Bei einer Wechselkursordnung handelt es sich an und für sich um einen einfachen Mechanismus, der in den bislang bekannten Varianten auf einem eindeutigen Automatismus beruht und lediglich in dem Grenzfall der Paritätsänderung zu Dissonanzen zwischen den Partnern führen kann. 2.) Eine Wechselkursordnung stellt einen nationalstaatlichen Ordnungstyp dar, der von den Teilnehmern lediglich einen bedingten Souveränitätsverzicht abfordert. Bestimmte Dimensionen einer Wechselkurspolitik, d.h. Auf- und Abwertungen, Kapitalverkehrskontrollen etc. bleiben unter einem wechselkursordnungspolitischen Regime mögliche Politikvarianten; lediglich weitergehende Dimensionen des Wechselkursvorbehalts wie Unterbewertungsstrategien oder Abwertungswettläufe sollen durch eine solche Absprache ausgeschlossen bleiben. 3.) Wenig umstritten ist auch, daß eine realwirtschaftliche Integrationsverdichtung, wie sie mit den Römischen Verträgen beschränkt wurde, kalkulierbare und für größere Zeiträume feste Wechselkurse bedingt. Wird zunächst mit dem Schwergewicht auf der Handelspolitik integriert, sind feste Wechselkurse eine Voraussetzung, um nicht das gesamte Integrationsprojekt zu gefährden. Was also machte es so schwierig, zunächst überhaupt eine regionale Ordnung zu implantieren (EWGV, EWA) und später der regionalen Ordnung ein reibungsloses Funktionieren zu garantieren (EWV, EWS)?

So einfach Wechselkursordnungen in der Konstruktion auch sind, als nationalstaatliche Kooperationstypen sind sie fortwährend dem Dilemma ausgesetzt, daß sie nationalstaatliche Wirtschaftspolitiken ermöglichen und diese zugleich im Rahmen der Ordnung tendenziell konvergieren sollen. In Europa kam ein spezifisches Problem hinzu: die Wechselkursordnungen waren zwar nie Teil der Verträge, die Teilnehmer waren einander gleichwohl in einer egalitären Integrationsgemeinschaft verbunden, was die Wechselkursordnungen in Gestalt von allgemeinen Integrationsprämissen (Staatengleichheit, Staatsolidarität) zusätzlichen Spannungen unterwarf. Eine egalitäre Integrationsgemeinschaft erzwingt eine symmetrische Wechselkursordnung.

³⁶⁰ Die in der Arbeit angestellten Überlegungen über den Einstieg in die Wirtschaftsintegration lassen sich dahingehend verallgemeinern, daß desintegrierte Wirtschaftsräume (infolge von Kriegen, Systemtransformationen u.ä.) die (Re)Integration am besten durch eine Zahlungsunion bewerkstelligen. Es war daher kein Zufall, daß im Zusammenhang der osteuropäischen Transformationsprozesse nach 1990 Debatten über die Errichtung einer „Central European Payments Union“ entstanden (vgl. Van Brabant 1991). Angesichts der Dominanz von marktfunktionalen Rezepturen, die vor allen Dingen den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr betreffen, blieben diese Erwägungen aber im Ansatz stecken.

Mit dem Symmetrieeerfordernis taten sich die Europäer allerdings schwer. Deutlich wurde dies bereits zu Zeiten der EZU, als sich sowohl in der Verhandlungsphase wie auch in der Praxisphase asymmetrische Tendenzen breit machten. Der EWGV wiederum machte den nationalstaatlichen Politikansatz geradezu zum Prinzip und klammerte das Symmetriegebot aus, was um so leichter fiel, als sich die auf Symmetrie angewiesenen Länder im Windschatten der IWF-Ordnung gewisse Spielräume verschaffen konnten. Bei der Gründung des EWV und dessen Wiedergänger, dem EWS, mußte schließlich Farbe bekannt werden. Die jeweiligen Verträge brachten mit der unbegrenzten Interventionsverpflichtung der Starkwährungsbank bei der Wechselkursverteidigung ein Spielregelement, das in nahezu idealtypischer Weise den egalitären Anspruch auf Symmetrie verkörperte.

Wie sich in Abschnitt 4.4 gezeigt hat, bedingte sich die Bundesbank bereits in der Verhandlungsphase zum EWS aus, die Spielregel im „Notfall“ zu verletzen, um das nationale Stabilitätsziel nicht zu gefährden, was dazu führte, daß einerseits die Glaubwürdigkeit der Ordnung von vornherein in Zweifel gezogen und andererseits das Einfallstor für die asymmetrische Entwicklung der Ordnung geöffnet war. Ob in diesem Zusammenhang die berechtigten Sorgen um die eigene Stabilitätspolitik begleitet wurden von irrationalen Ängsten, wie dies von amerikanischer Seite häufig kolportiert wurde, oder ob das finanzmachtpolitische Kalkül im Vordergrund stand, soll hier nicht erörtert werden. Fest steht aber, daß die unbegrenzte Interventionsverpflichtung durch die Starkwährungsbank in den siebziger Jahren im Ernstfall nie angezogen wurde und Paritätsänderungen auch zu Zeiten des EWS meist relativ unumstritten über die Bühne gingen. In jedem Falle irrational war die Weigerung der Bundesbank 1993, angesichts der unzweideutig spekulativen Franc-„Krise“ die Einhaltung der Spielregel zu verweigern und damit - willentlich oder unwillentlich - das gesamte Währungsunionsprojekt zu gefährden.

Die Schwierigkeiten der Europäer mit der Wechselkursordnung, so lautet die Antwort auf die zweite Frage, kreisten also um das Problem der Entwicklung und Behauptung einer egalitären Wechselkursordnung. In diesem Punkt war man erfolgreich im vertraglichen Entwurf, weniger erfolgreich allerdings in der Praxis, da die mit der möglichen Aufhebung der unbegrenzten Interventionsverpflichtung verknüpfte Drohung auf Ordnungskündigung die Anpassung der Wirtschaftspolitik an die des Leitwährungslandes ergab. Die Bereitschaft seitens der Partnerländer, die stabilitätspolitische Ausrichtung in der Wirtschaftspolitik des Leitwährungslandes mitzutragen, war in den siebziger Jahren und in der ersten Phase des EWS noch nicht gegeben. Erst mit dem wirtschaftspolitischen Kurswechsel Frankreichs nach 1983 wurde die deutsche Stabilitätspolitik in der Wechselkursgemeinschaft mehrheitsfähig, so daß das EWS peu à peu in eine stabile Phase eintrat. Die Frage der egalitären Währungsordnung war damit freilich nicht vom Tisch, im Gegenteil: die in eine Leitwährungsordnung transformierte Wechselkursordnung des EWS konnte keinen dauerhaften Bestand haben, da die Verletzung zentraler Integrationsprämissen auf Dauer von den Partnerländern nicht toleriert wurde.

Wenn die Bilanz der Wechselkursphase der Gemeinschaft also mit Blick auf die Berücksichtigung der Integrationsprämissen eher durchwachsen ausfällt, so stellt sich dies vor dem Hintergrund der internationalen Währungspolitik ganz anders dar. Während sich auf diesem Terrain mit der „kopernikanischen Wende“ von 1971 eine Tendenz hin zum Devisenmarkt als Scharnier zwischen den Währungsräumen einstellte, hielt die Gemeinschaft im Grundsatz an regulierten Währungsbeziehungen fest und bettete sie in das übergeordnete Projekt einer Überwindung des regionalen Währungswettbewerbs ein. Auf den in dieser Hinsicht positiven Integrationsbeitrag der Bundesrepublik wird noch zurückzukommen sein.

7.1.3 Der Kapitalverkehr als erste Integrationsschwelle

Fraglos eine Schlüsselstellung in der währungspolitischen Integrationsgeschichte Europas kam dem ordnungspolitischen Umgang mit dem grenzüberschreitenden Kapitalverkehr zu, der das Seine zu den Schwierigkeiten der Europäer mit den Wechselkursordnungen beitrug. Die Rolle des Kapitalverkehrs im Währungsintegrationsprozeß wurde zu Beginn als **dritte Frage** aufgeworfen. Im Nachvollzug der Integrationsgeschichte konnte herausgearbeitet werden, 1.) daß der ungehinderte Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft das institutionelle Resultat eines schrittweisen und langwierigen Integrationsprozesses war, 2.) daß es in Europa, dem in dieser Frage eine Schlüsselstellung zukam, durchaus an Regulierungsversuchen im Sinne einer Harmonisierung „on both sides of the end“ nicht fehlte und schließlich 3.) daß der jeweilige Regulationsstand selbst Rückwirkungen auf das monetäre Integrationsvorhaben nach sich zog.

Seit dem Zusammenbruch des internationalen Goldstandards und dem Übergang zur Devisenbewirtschaftung während der Zwischenkriegszeit war der grenzüberschreitende Kapitalverkehr strikten nationalstaatlichen Regulationen unterworfen. Die währungspolitischen Verträge und Institutionalisierungen der Nachkriegszeit hatten keineswegs die Intention, an diesem Zustand grundsätzlich etwas zu ändern. Eher das Gegenteil war der Fall. Die Articles of Agreement des IWF-Abkommens führten den freien Kapitalfluß überhaupt nicht als Ziel an und überließen die diesbezügliche Ordnungspolitik den Mitgliedstaaten. Noch weiter ging der EWGV: wegen seiner möglichen Störpotentiale in Hinblick auf die nationale Wirtschaftspolitik wurde der Kapitalverkehr explizit von den sogenannten Grundfreiheiten ausgenommen und inner- wie außergemeinschaftlich einem differenzierten *Procedere* unterworfen. Auch die EZU zielte nicht auf den freien Kapitalverkehr, sondern strebte mit dem ihr eigenen Ziel der eingeschränkten Konvertibilität auf die monetäre Absicherung des zwischenstaatlichen Handels und des diesbezüglichen Kapitalverkehrs.

Gemeinsam war den vertraglichen Abmachungen allerdings, daß sie sich nicht zu positiven Integrationsmaßnahmen durchringen konnten. Selbst bei Keynes, dem entschiedensten Vertreter strikter und weitgehender Institutionalisierungen, war die Regulation „on both sides of the end“ dem freiwilligen Verhalten der Akteure anheimgestellt. Ob man die vertragliche Festlegung für überflüssig hielt, weil man sie in festen nationalstaatlichen Händen und mächtigen Zentralbanken wähnte, oder ob man es schlicht versäumte, auf kapitalverkehrspolitischem Gebiet ordnungspolitisch tätig zu werden, sei dahingestellt. Für die globalen wie für die europäischen währungspolitischen Beziehungen jedenfalls sollte das ordnungspolitische Vakuum ganz entscheidend werden.

Den europäischen Institutionalistern war das Versäumnis durchaus bewußt. Basierend auf dem EWGV versuchte die Kommission in den sechziger Jahren zu einer nach Fristigkeit und Anlageform differenzierten Behandlung des Kapitalverkehrs zu gelangen, um eine gemeinschaftliche Lösung zu erreichen. In eben diesen sechziger Jahren begann auch das Wachstum der internationalen Kapitalmärkte. Als die Währungsturbulenzen der späten sechziger, frühen siebziger Jahre lawinenartig losbrachen, unterbreitete die Kommission im Rahmen der Währungsunionsplanung einen letzten Vorschlag positiver, gemeinschaftlicher Integration, der allerdings schon die Zeichen einer Ad-hoc-Lösung trug und infolgedessen scheiterte. Während der Währungskrisen der frühen siebziger Jahre machten gleichwohl alle Staaten Gebrauch von Beschränkungen, allerdings aus unterschiedlichen Motiven und Interessenlagen heraus.

Den währungspolitischen Chronisten der sechziger Jahre galt der ungehinderte Kapitalverkehr noch als ferne Utopie. Die beiden zentralen währungspolitischen Ereignisse der frühen siebziger Jahre, der Zusammenbruch der globalen IWF-Ordnung und das Scheitern der euro-

päischen Währungsunion, übermittelten dann den rasch an Volumen wachsenden internationalen Kapitalmärkten das Signal, daß das Versäumnis der frühen Nachkriegsjahre nicht mehr rückgängig gemacht würde und mit internationalen Absprachen kaum mehr zu rechnen war. Statt dessen kam es zu unkoordinierten nationalstaatlichen Alleingängen, die hilflos waren, da allein eine Gesamtordnung „on both sides of the end“ eine funktionierende Marktordnung hätte bringen können.

Die Wechselkursordnungen des EWV und des EWS waren dann im Unterschied zur IWF-Ordnung von vornherein in ein Milieu expandierender Devisenmärkte und erhöhter Kapitalmobilität placiert. Gleichwohl erlaubte die Kombination von Kapitalverkehrskontrollen und Paritätsanpassungen in Europa zunächst das Nebeneinander unterschiedlicher nationaler Wirtschaftspolitiken. Das EWS rutschte dann in die Krise, **nachdem** der Kapitalverkehr vollständig liberalisiert war. Kaum in Vergessenheit geraten sein dürfte an den Kapitalmärkten auch die eigentümliche Spielregelauslegung der Bundesbank aus der Gründungsphase der Ordnung, die bei passender Gelegenheit zur Spekulation geradezu aufmuntern mußte.

Den Fakten einer vollständig veränderten währungspolitischen Welt gehorchte schließlich auch der Maastrichter Währungsunionsplan, indem er den ungehinderten Kapitalverkehr zur Voraussetzung der Währungsunion deklarierte. Er stellte damit zwar die Logik monetärer Integration auf den Kopf, mußte aber den veränderten Bedingungen einer internationalen Geldwirtschaft Rechnung tragen. Das Konvergenzprogramm restierte quasi als Überbleibsel institutionalistischen Vorgehens, um den Übergangsprozeß noch im Rahmen eines wirtschaftspolitisch halbwegs handhabbaren Verfahrens zu moderieren. Von ganz anderer Art war da noch die Planung der frühen siebziger Jahre, die keinen Zweifel daran ließ, daß sie einen dem Binnenmarkt vergleichbaren Kapitalraum erst als Resultat der Währungsunion anzustreben gedachte.

Wenn im Europa der neunziger Jahre die Konstellation offener Währungsmärkte, die frei sind von jeglichen äußeren Kapitalmarktregulationen, existierte, dann verdient hervorgehoben zu werden, daß diese Konstellation **nicht** das evolutionäre Ergebnis einer säkularen Tendenz der Herausbildung von Märkten war, sondern das langwierige, in einem komplizierten Prozeß herausgearbeitete Resultat institutioneller Entwicklungen. Am Beginn dieser Entwicklung standen sich im westlichen Europa voneinander abgeschottete Währungsräume gegenüber, die durch marktwirtschaftliche Durchbruchversuche (Pfundkonvertibilisierung) nicht zu integrieren waren. Erst mit der institutionellen Vermittlung durch die EZU war es möglich, die europäischen Währungen in den Zustand einer Konvertibilität zu versetzen, der es erlaubte, Devisenmärkte zuzulassen. Die bis in die achtziger Jahre hineinreichende Ära der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik konnte erst nach und nach durch die institutionellen Arrangements von Wechselkursordnungen an eine Ausrichtung am Primat der externen Stabilität herangeführt werden. Es waren institutionelle Entscheidungen (Währungsordnungen) und institutionelle Nicht-Entscheidungen (Kapitalverkehr), die zu den Funktionszusammenhängen einer internationalen Geldwirtschaft geführt haben.

Die Bundesrepublik nutzte schon sehr frühzeitig das ordnungspolitische Vakuum beim Umgang mit dem internationalen Kapitalverkehr aus. Kaum daß ihr mit Hilfe der EZU über die bedrohliche Zahlungskrise der frühen fünfziger Jahre hinweggeholfen war und sie zum europäischen Gläubiger wurde, machte sie sich zum ersten Fürsprecher der Auflösung der Ordnung und einer möglichst umfassenden Konvertibilisierung. In den EWGV-Verhandlungen setzte sie diese Politik fort und ließ sich nur widerwillig auf den Kompromiß, der den Kapitalverkehr nur bedingt und in einem längeren Verfahren liberalisieren wollte, ein. Da von den internationalen Verträgen her keine ordnungspolitischen Vorgaben gesetzt wurden, war der Freiraum vorhan-

den, durch eine konsequente Umsetzung des Liberalisierungspostulats Hartwährungspositionen und damit Finanzmacht aufzubauen. Dem widersprach auch nicht das Verhalten während der Währungsturbulenzen in den frühen siebziger Jahren, als man zur Absicherung der internen Stabilitätspolitik selbst zu Kapitalverkehrsbeschränkungen griff. Man verhielt sich nationalstaatlich und ließ sich auf keine gemeinsame Steuerung der Dollarströme auf Gemeinschaftsebene ein. Die eingeführten Kontrollen wurden zügig wieder abgebaut, als es die Szenerie auf den Währungsmärkten erlaubte, so daß Mitte der achtziger Jahre der Zustand einer umfassenden Konvertibilität erreicht war. Schlüssel- oder Leitwährungspositionen können von im ökonomischen Sinn ausreichend großen Ländern aufgebaut werden durch interne Stabilitätspolitik und - nach außen gerichtet - das Bereitstellen eines offenen Kapitalmarktes sowie eine Politik der Vollkonvertibilität (McKinnon 1993, S. 38). Genau dies tat die Bundesrepublik.

Mit der Herstellung der Währungsunion hat sich das Thema des Kapitalverkehrs keineswegs erledigt. Die diesbezüglich kompromißlose Haltung der Deutschen in der Vergangenheit, die kein Jota vom Liberalisierungspostulat abrückte, könnte sich in der Zukunft rächen, wenn es 1.) um die Frage einer einheitlichen Zinsbesteuerung im Euro-Raum und 2.) auf internationaler Ebene um die Fragen des Umgangs mit Kapitalanlagen von EU-Ausländern und eventuelle weltweite Absprachen geht. Das von der Bundesrepublik praktizierte Außenseiterverhalten in der Vergangenheit kann zurückschlagen und kooperative Lösungen blockieren, da nunmehr von Drittstaaten die Struktureigentümlichkeit der zwingend notwendigen Lösungen „on both sides of the end“ ausgenutzt werden kann.

Die Harmonisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs tritt damit als eine erste Integrationsschwelle hervor, die im Prozeß der Integration nicht zu überwinden war. Die Antwort auf die dritte der Arbeit mit gegebene Fragestellung, welche Rolle der Kapitalverkehr für die Währungsintegration gespielt hat, lautet, daß an Knotenpunkten der Währungsintegration durch das ordnungspolitische Vakuum beim Kapitalverkehr währungspolitische Weichen gestellt wurden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang 1.) das Währungsunionsprojekt der frühen siebziger Jahre, das nicht zuletzt an den widerstreitenden Interessen der Teilnehmer bei der Frage des Umgangs mit dem Kapitalverkehr gescheitert ist, 2.) die Wechselkursordnungen, die mit dem enormen Wachstum der internationalen Kapitalmärkte Gefährdungen ausgesetzt wurden und 3.) der Währungsunionsprozeß der frühen neunziger Jahre, dem als Vorgabe und Voraussetzung die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs mit auf den Weg gegeben wurde. Als Erklärung für diese **Integrationsschwelle** drängt sich die ordnungspolitische Haltung der Bundesrepublik auf, die sich einer kooperativen Lösung verweigerte, weil man durch die Vorreiterrolle auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs Finanzmacht aufbauen und in die Position eines Leitwährungslandes aufrücken konnte.

7.1.4 Das Währungssystem als zweite Integrationsschwelle

Von der Logik monetärer Integration her, die dafürhält, daß die Integration zu einem einheitlichen Währungsraum als schrittweiser institutioneller Prozeß anzulegen ist, stellt das Währungssystem ein notwendiges Bindeglied zwischen einer Wechselkursordnung, die sich als nationalstaatliche Ordnung auszeichnet, und einer supranationalen Währungsunion dar. Was auf dem Papier integrationstheoretischer Überlegungen allerdings so viel Plausibilität für sich beanspruchen kann, muß im tatsächlichen Integrationsprozeß, wie sich zeigte, indessen nicht unbedingt umgesetzt werden. In der Tat war es so, daß sich im realen Integrationsprozeß die währungssystemische Ordnung als unüberwindliche Integrationsschwelle erwies und eine währ-

rungsgeschichtliche Blaupause blieb. Warum dies so war, wurde eingangs als **vierte Frage** formuliert.

Im Nachvollzug der monetären Institutionengeschichte konnte herausgearbeitet werden, daß das Währungssystem historisch zu fünf Zeitpunkten in dem Sinne virulent wurde, daß sich eine verdichtete währungspolitische Diskussion darum entfaltete, die mitunter bis in den politischen Raum getragen wurde. Die erste Debatte um ein europäisches Währungssystem entwickelte sich in den frühen fünfziger Jahren zur Blütezeit der EZU, brach indessen ab, als die emphatischen Ideen der Supranationalisierung in der Kulisse verschwanden. Die spezifische Integrationsprämisse nationalstaatlicher Integration beherrschte fortan das währungspolitische Feld. Nachdem der monetäre Integrationsfaden in Europa abriß und die globale IWF-Ordnung die Währungsbeziehungen organisierte, wurde es stiller um das europäische Währungssystem. Als die globale Ordnung in die Auflösung geriet, flammte die Diskussion in den frühen siebziger Jahren im Rahmen der Währungsunionsplanung erneut auf („Triffin-Plan“). Seit deren Scheitern waren Forderungen nach einem Währungssystem kaum noch vernehmlich. Ende der siebziger Jahre rückte das Vorhaben bei der Gestaltung des EWS dann überraschenderweise sehr weit auf der integrationspolitischen Tagesordnung vor, versandete aber erneut sehr rasch. Nachdem mit dem EWS auf dem Papier eine egalitäre Wechselkursordnung entstanden war, die sich in der Praxis in eine hegemoniale Leitwährungsordnung transformierte, unternahmen die europäischen Institutionen Ende der achtziger Jahre einen neuen Vorstoß in eine währungssystemische Richtung. Diese Debatte wurde dann überlagert durch die rasch an Dynamik gewinnende neue Währungsunionsplanung, in deren Zusammenhang währungssystemische Überlegungen bei der Organisation des Übergangs wiederum ein gewisses Gewicht erlangten.

Die währungspolitisch günstigste Situation für die Einführung eines europäischen Währungssystems war in den frühen fünfziger Jahren gegeben, da die europäischen Währungen noch nicht in verfestigte Währungshierarchien eingebunden waren und zwischen ihnen noch insoweit Gleichheit herrschte, als alle europäischen Währungen gleich schwach und vom Dollar abhängig waren. Hinzu kam, daß mit der EZU eine monetäre Ordnung vorlag, die nicht nur reibungslos funktionierte, sondern die in ihrer Konstruktion einen supranationalen Mechanismus und mit dem Direktorium ein handlungsfähiges Gremium kannte, beides ideale Anknüpfungspunkte für eine währungssystemische Weiterentwicklung. Die vordringliche Aufgabe eines zum damaligen Zeitpunkt etablierten Währungssystems hätte in dem Aufbau einer regionalen Wechselkursordnung und einer ordnungspolitischen Gestaltung des Kapitalmarkts bestanden. Der monetäre Integrationsansatz der EZU geriet aber, wie gesehen, in eine doppelte Konfliktlinie. Zum einen waren die USA nicht an der Festigung einer regionalen europäischen Ordnung interessiert und bewegten den IWF dazu, seine Kreditpraxis zu lockern, was dann zu dessen kurzer Regentschaft bis Ende der sechziger Jahre führte. Zum anderen nahm der europäische Integrationsansatz - auch mit einer deutlich verkleinerten Gruppe - einen konträr zur EZU-Logik liegenden Verlauf. Die Nationalstaaten waren zu handlungsfähigen Größen geworden, so daß sie es waren, die den methodischen Integrationsansatz vorgaben, Supranationalisierungen entsprachen nicht mehr ihren Interessen, und Integration sollte, wenn denn überhaupt, realwirtschaftlich angegangen und gesteuert werden.

Der nächste Anlauf für die Etablierung währungssystemischer Strukturen in den europäischen Währungsbeziehungen zum Zeitpunkt der Währungsunionsplanung von 1971 stand deutlich unter dem Eindruck einer rundum re-nationalisierten Wirtschaftspolitik und einem integrationspolitischen Stillstand. Nationalstaaten (mit ihren unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Prioritätensetzungen) bestimmten die Szenerie, und die Unterwerfung unter eine machtvolle supranationale Institution mit wirtschafts- und währungspolitischer Kompetenz hätte

wohl nicht einmal das monetaristische Frankreich mitgemacht, das ansonsten währungsrechtlichen Institutionalisationen durchaus gewogen gegenüberstand. Der Hauptwiderstand gegen einen währungssystemischen Übergang zur Währungsunion wurde indessen von der Bundesrepublik aufgebaut, die in einer solchen Ordnung ihr stabilitätspolitisches Profil gefährdet sah. Auch in Hinblick auf den internationalen Kapitalverkehr, dessen Ordnung in einem Währungssystem angestanden hätte, wollte man sich deutscherseits nicht ins Handwerk pfuschen lassen, schließlich war es die konsequente Konvertibilisierungspolitik und die Öffnung des internen Finanzmarktes, mit denen man beachtenswerte finanzpolitische Machtpositionen aufgebaut hatte.

Bei der Gründung des EWS, das im Titel annoncierte, daß es mehr wollte als eine Wechselkursordnung, agierte die Bundesrepublik bereits als Anführer eines Hartwährungsblocks, dem deutlich wahrnehmbar finanzpolitische Macht zukam, was dazu führte, daß man bei den EWS-Verhandlungen mit Argusaugen darauf achtete, daß die währungssystemische Schwelle nicht überschritten würde. Als sich die Wechselkursordnung dann in wenigen Jahren endgültig als D-Mark-Hartwährungsblock entpuppte, war es wenig verwunderlich, daß die für die europäische Integration wesentlichen Integrationsprämissen verletzt wurden. Genau diese Verletzung der Integrationsprämissen führte die europäischen Institutionisten erneut dazu, währungssystemische Vorschläge zur Weiterentwicklung des EWS zu lancieren, dieses Mal in der abgeschwächten Variante einer geldpolitischen Partizipation. Die Frage, wie diese Debatte im alten Integrationsrahmen, also vor dem Maastricht-Prozeß, ausgegangen wäre, ist müßig. Der 1989 einsetzende gesamteuropäische Wandel und in dessen Zuge die Maastrichter Konferenz überlagerten die im engeren Sinne währungspolitischen Dimensionen.

Daß es bei der Maastrichter Konferenz nicht mehr um die Gründung eines europäischen Währungssystems gehen konnte, lag auf der Hand. Die machtpolitischen Veränderungen waren von einem solchen Gewicht, daß währungspolitisch auf einer ganz anderen Ebene angesetzt werden mußte. Die währungspolitischen Veränderungen ihrerseits hatten eine solche Dynamik erreicht, daß ein auf Dauer hin geplantes Währungssystem mit einer ordnungspolitischen Organisation überfordert gewesen wäre. Ein erneuter Versuch, die Währungsbeziehungen innerhalb Europas und im Außenverhältnis zu den anderen Währungsblöcken zu ordnen, lag nicht mehr im Trend der Zeit, so daß auch keine wirklichen Initiativen in dieser Richtung aufkeimten. Beide Faktoren, die veränderte außenpolitische Konstellation und die währungspolitische Dynamik unregulierter Finanzmärkte, setzten folgerichtig das Projekt einer Währungsunion auf die Tagesordnung. In diesem Zusammenhang konnte es allenfalls noch um die Frage gehen, ob die Währungsunion schwach-währungssystemisch im Sinne einer gemeinsam formulierten Geld- und Währungspolitik vorbereitet werden könnte. Da sich die Bundesrepublik diesem Ansinnen widersetzte, nahm der Maastrichter Währungsunionsplan den Charakter eines Durchbruchversuches an, der monetär-integrationspolitisch nur notdürftig vorbereitet wurde und währungspolitisch einer Hals-über-Kopf-Entscheidung gleichkam. Statt in die vorbereitende Supranationalisierung zu gehen, machte man den Schritt in die definitive Supranationalisierung.

In der Summe zeigt sich damit, daß die währungssystemische Entwicklung eine zweite **Integrationsschwelle** darstellt und daß bei der Erklärung für die Nicht-Realisierung eines Währungssystems in der europäischen Währungsgeschichte auf allgemeine integrationspolitische Faktoren und Vorgaben zurückgegriffen werden muß. Die Errichtung eines starken europäischen Währungssystems, die im übrigen wohl auch nicht unterhalb der Stufe einer Vertragsveränderung hätte durchgesetzt werden können, mit einem an Finanzvolumen und institutioneller Macht ausgestaffierten europäischen Währungsfonds, der damit die Befugnisse der Kom-

mission weit in den Schatten gestellt hätte, hätte eine Europäisierung unterstellt, welche die Nationalstaaten in den ersten vier Jahrzehnten der Währungsintegration nicht einzugehen bereit waren und mit der Maastrichter Währungsunion auch nicht eingegangen sind.³⁶¹

Anders als die Wechselkursordnung, die nur einen partiellen Souveränitätsverzicht kennt - der im übrigen durch die Flexibilität dieses Ordnungstyps jederzeit rückgängig gemacht werden kann -, erfordert das Währungssystem von seinen Teilnehmern eine wesentlich weitergehende Delegation wirtschafts- und währungspolitischer Befugnisse an die gemeinsame Ordnung. Haben sich einmal Währungsmärkte mit von ihnen definierten Hierarchien und damit Leitwährungspositionen gebildet, tangiert der Souveränitätsverzicht die N-1-Länder in anderer Weise als das Führungsland. Hier trifft man also erneut auf die Bundesrepublik, die in dem Maße, wie sie in diese Position vorgerückt war, mehr zu verlieren hatte als die anderen Länder. Erst der 1990 einsetzende Zuwachs an Souveränität im politischen Raum veränderte diese Konstellation. Auch hier zeigt sich, daß im engeren Sinne währungspolitische Faktoren nicht die letzten Impulsgeber für den Entwicklungsverlauf der Integration darstellen.³⁶² Für die N-1-Länder bietet ein zwischen politisch Gleichen abgemachtes Währungssystem den Vorteil, daß sie sich nicht einem Partner, sondern einer supranationalen Institution unterwerfen müssen, Souveränität müssen sie ohnehin nicht mehr abgeben.

7.1.5 Der Erfolg der Maastrichter Planung

Mit der Realisierung der Währungsunion schließt sich der Kreis der monetären Integration als solcher. Eine Geldunion ist zwar noch nicht erreicht, der weitere Entwicklungsgang hängt aber nicht mehr von währungspolitischen Entscheidungen ab. Als **fünfte Frage** wurde zu Beginn der Arbeit die Frage nach dem Erfolg des Maastrichter Plans im Gegensatz zu dem Werner-Plan aufgeworfen.

Die Zahlungsunion vereinigt ihre Mitglieder in einem monetären Zweckverband, der durch Institution und Funktionsmechanismus supranationale Kompetenzen an sich zieht. Die Währungsunion stellt per definitionem einen supranationalen Organismus dar, der Unterschied zur Zahlungsunion liegt „lediglich“ darin, daß die nationalen Währungen durch eine einheitliche

³⁶¹ In der Währungsgeschichte wurde ein Währungssystem in dem in der Arbeit definierten Sinne annäherungsweise nur mit der IWF-Ordnung realisiert. In der Konzeption strebte diese Ordnung eine Regulation der Gesamtheit der internationalen Währungsbeziehungen an. Bei der IWF-Ordnung handelte es sich allerdings um eine hegemoniale Ordnung, so daß die Frage naheliegt, ob ein Währungssystem unter Gleichen, eine egalitäre Ordnung, überhaupt Realisierungschancen gehabt hätte. Die IWF-Ordnung war nicht eingebunden in ein politisches Integrationsprojekt, und mit dem IWF war eine Institution gegeben, die den Nationalstaat nicht in Frage stellte. Ein europäischer Währungsfonds hätte nicht den quasi exterritorialen Charakter des IWF gehabt, sondern wäre Teil einer Integrationsgemeinschaft gewesen, die mehr verfolgt, als es der IWF jemals auf dem Papier oder in der Realität tat. Der starke europäische Währungsfonds gehörte konzeptionell einer Zeit an, in der noch Vorstellungen von einer Gesamtwirtschaftspolitik herrschten; mit der Ablösung dieses Politikmusters durch die wirtschaftspolitischen checks and balances zwischen Geldpolitik einerseits und Fiskalpolitik andererseits hatte sich eine solche Konzeption überlebt.

³⁶² Währungstheoretiker tendieren dazu, die Eroberung der Position eines Hartwährungslandes als Ergebnis einer geschickt angelegten Geld- und Währungspolitik zu interpretieren. Die politische Dimension bleibt dabei ausgeblendet. Es ist kein Zufall, daß ausgerechnet die Kriegsverlierer Japan und Deutschland, letzteres in Gestalt der Bundesrepublik, Hartwährungen und Währungsblöcke formieren konnten. Beide waren über Jahrzehnte hinweg Länder ohne außenpolitische Macht und von eingeschränkter Souveränität. Länder mit größerer politischer Macht und Souveränität, z.B. Großbritannien und Frankreich, hatten demgegenüber einen beträchtlichen Geltungsverlust ihrer Währungen zu verzeichnen.

Währung substituiert werden und der institutionell regulierte Funktionsmechanismus durch ein marktwirtschaftliches Kreditsystem ersetzt wird.³⁶³

Der Maastrichter Währungsunionsprozeß kann unter währungspolitischen Aspekten auf zwei sich überlagernde Faktoren zurückgeführt werden. 1.) Das EWS wurde den Erfordernissen einer europäischen Währungsordnung nicht gerecht, da es die Tendenz zur Hierarchisierung von Währungen nicht nur nicht aufhielt, sondern aufgrund seines stabilitätspolitischen Bias noch bestärkte. Da die Integrationsprämissen durch die Praxis der Währungsordnung erheblich verletzt wurden, war ein Gärungsprozeß gegeben, der nicht mehr die Frage aufwarf, ob es überhaupt zu weiterführenden währungspolitischen Initiativen kommen würde, sondern lediglich die Frage, welche Initiativen ergriffen würden. So gesehen ist die Maastrichter Währungsunion als Überwindung der durch die Verletzung der Integrationsprämissen gegebenen Konstellation aufzufassen.³⁶⁴ 2.) Die „kopernikanische Wende“ von 1971, die in den internationalen Währungsbeziehungen eine Tendenz zu flexiblen Wechselkursen freigesetzt hatte, wirkte sich für die einzelnen Länder unterschiedlich aus. Für die großen geschlossenen Volkswirtschaften mit einem überragenden Binnenmarkt und verhältnismäßig geringem Außenhandel (die USA und Japan) ist das Floten erträglich, für die kleineren europäischen Volkswirtschaften mit ihrem hohen Außenhandelsanteil verursacht es unerträgliche Kosten und bringt anhaltende Störungen bei der Verfolgung binnenwirtschaftlicher Ziele mit sich. Hinzu kommt das systemische Problem eines Multiwährungsstandards, das die regionale Leitwährung einem permanenten Aufwertungsdruck aussetzt, ohne daß dies durch die Fundamentaldaten des regionalen Wechselkursgefüges gerechtfertigt wäre. Nach den letzten Liberalisierungsschritten beim Kapitalverkehr und den unzweideutigen Signalen der Bundesbank, wie im Zweifelsfall mit dem EWS verfahren würde, stand am Ende nicht mehr die Wechselkursordnung (oder das Währungssystem) als Alternative zum Devisenmarkt zur Verfügung, sondern nur noch der Schritt in die Währungsunion.

Der ausschlaggebende Impuls für die Währungsunionsplanung, so die Antwort auf die in der Einleitung aufgeworfene fünfte Frage, entsprang aber nicht ökonomischen Überlegungen. Gute ökonomische Gründe für eine Verdichtung der monetären Integration, sei es in Richtung eines Währungssystems, sei es in Richtung einer Währungsunion, gab es auch schon in den frühen siebziger Jahren, als die erste Währungsunionsplanung entwickelt wurde. Unter ökonomischen und integrationspolitischen Gesichtspunkten war die damalige Situation im Integrationsseuropa in mancher Hinsicht günstiger (z.B. mit Blick auf die Wachstumsphase und die Zahl der Integrationsteilnehmer), und das spätere extreme Auseinanderschren der Wirtschaftspolitik wäre möglicherweise vermieden worden. Der Schwellenimpuls zur Währungsunion ergab sich vielmehr aus den politischen Verschiebungen im gesamteuropäischen Gleichgewicht, insbesondere der Notwendigkeit, die deutsche Einheit europapolitisch einzurahmen, was nur durch eine bedeutende Tiefenintegration geschehen konnte. Nach Lage der Dinge kam dafür nur die Währungsintegration in Frage, die sich um so mehr anbot, als das vereinigte Deutschland einen politischen Souveränitätsgewinn zu verzeichnen hatte, den es gewissermaßen gegen

³⁶³ Auch mit Blick auf die Länderzusammensetzung schließt sich der Kreis. Die alten EZU-Länder bilden den Kern der bevorstehenden Währungsunion: die Bundesrepublik, Frankreich, Italien, die Benelux-Staaten, Irland, Portugal, Österreich, lediglich Finnland und Spanien gehörten aus politischen Gründen der EZU nicht an.

³⁶⁴ Die geringe Sensibilität US-amerikanischer Währungstheoretiker für das politische Integrationsprojekt Europas wurde bereits gestreift. Im Zusammenhang mit dem Maastricht-Prozeß trifft man auf ein ähnliches Phänomen. Eichengreen spricht von dem ökonomisch motivierten Wunsch der europäischen Staaten, „to form a monetary union centered on the Federal Republic of Germany“ (1996, S. 192). Ein solcher Block lag bereits mit dem EWS vor, und es kam gerade darauf an, die Subordinierung unter die deutsche Geld- und Währungspolitik zu überwinden.

einen monetären Souveränitätsverzicht eintauschen konnte, so daß sich im Ergebnis ein Integrationsgewinn für das Land einstellte.

Um das Vorhaben zum Erfolg zu führen, mußte aber noch ein integrationspolitischer Knoten durchschlagen werden: die Gemeinschaft löste sich von der Vorstellung, eine Währungs- **und** Wirtschaftsunion zu verwirklichen, besann sich mithin auf die Prämisse der Integrationshierarchie und machte damit den Weg frei für eine erfolgreiche Umsetzung des Projekts. Es handelte sich also nicht um die „List der funktionalen Idee“ (Haas 1969, S. 55), die zu dem Ergebnis einer Währungsunion ohne Wirtschaftsunion geführt hat, sondern um das zwingende Fazit einer frühzeitig festliegenden Integrationslogik. Die europäischen Nationalstaaten als die wichtigsten Komponenten des Integrationsprozesses konnten mit dem zweiten Anlauf zur Währungsunion insofern besser leben, als auf das große Ziel, wie es zwanzig Jahre zuvor anvisiert wurde - einen gemeinsamen europäischen Haushalt von Gewicht und eine gemeinsame Wirtschaftspolitik, also insgesamt eine Währungs- und Wirtschaftsunion - verzichtet wurde. Eine gemeinsame Wirtschafts- und Fiskalpolitik wurde im Maastrichter Vertrag nicht vorgesehen, die No-bail-out-Klausel verhindert einen über die bestehenden Fonds hinausgehenden zusätzlichen Finanzausgleich. Die einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken werden lediglich auf der Koordinationsebene im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts verknüpft. Damit zeigt sich das nur auf den ersten Blick paradoxe Ergebnis, daß eine Integrationslösung gefunden wurde, die einerseits die Nationalstaaten eines weiteren Souveränitätsgebietes beraubt, sie andererseits aber in ihrer Position des Gestalters des Integrationsprozesses beläßt und darin noch aufwertet. Insofern kann mit der Umsetzung der Währungsunion auch nicht umstandslos von einer weiteren Aushöhlung nationalstaatlicher Souveränität gesprochen werden, sondern es waren einsichtige Nationalstaaten, die sich einer „überflüssigen“ Aufgabe entledigt haben.

In deutlichem Kontrast zur ersten Währungsunionsplanung löste sich das Maastrichter Projekt allerdings von der Logik monetärer Integration und verzichtete nahezu auf jegliche monetär-institutionelle Vermittlung der Währungsunion. Insofern konnte der Triumph der ökonomistischen Krönungstheorie deutlicher nicht ausfallen. Als 1993 sogar noch das EWS, das, wie gesehen, mannigfaltig Ansatzpunkte für einen monetär gesteuerten Übergangsprozeß bot, suspendiert wurde, war das letzte währungspolitische Zwischenglied aus dem Prozeß herausgenommen. Die Gemeinschaft, besser gesagt die Gemeinschaft der Nationalstaaten, steuerte in der Folge auf eine Währungsunion im Big-leap-Verfahren zu, was nicht mehr zum Ausdruck brachte als die Tatsache, daß man die Währungsunion fast um jeden Preis umzusetzen gedachte.

Wenn auch der währungssystemische Weg nicht gewählt wurde, so doch auch nicht der Weg eines lupenreinen marktfunktionalen Übergangs. Der gewählte schwach-institutionelle Übergang mit seinen einzelnen Komponenten (Bezug auf das EWS, Konvergenzprogramm, Einrichtung des EWI, Herstellung der Notenbankautonomie, Beseitigung des staatlichen Notenbankkredits, Stärkung des Ecu/Euro) zielte einerseits auf die ordnungspolitische Konstruktion der Endstufe, andererseits wurde mit dem Konvergenzprogramm als Kern des Übergangsprozesses, das gewissermaßen die letzte Bastion des Keynesianismus darstellte, wiederum dem Nationalstaat im Integrationsvorhaben verstärkt Rechnung getragen. Es waren Nationalstaaten, die sich um Konvergenz bemühen mußten, die supranationalen Elemente in dem Programm waren eher propagandistischer Natur, auf reale Sanktionsmöglichkeiten bei der Verfehlung der Konvergenzwerte seitens der Kommission wurde ohnehin verzichtet.

Die marktfunktionale Seite des Übergang wiederum, die die Fiskalpolitik zur bloßen Funktion der Währungsmärkte machte, belegt, daß es ausschließlich um die Barriere des Sou-

veränitätsabtritts nicht gehen konnte, wird doch auch in diesem Falle Souveränität abgetreten, und zwar an Währungsmärkte, die die Wirtschaftspolitik in Sachzwänge hineinmanövrieren. Dies verweist auf die Grenzen formal-integrationstheoretischer Überlegungen, welche die je spezifischen Inhalte des Integrationsgegenstandes ausblenden (vgl. Busch 1996).

In der Gesamtschau zeigt sich im Vergleich zwischen den beiden Währungsunionsplannungen der Jahre 1971 und 1991, daß sich der Ökonomismus bzw. die Krönungstheorie nur mit Blick auf den Übergangsprozeß zur Währungsunion durchgesetzt hat. Da das Reglement der Endstufe aber eine Währungsunion ohne Wirtschaftsunion skizziert, verbleibt dem Monetarismus bzw. der Sachzwangtheorie der letztlich wichtigere Erfolg im Streit zwischen den beiden währungspolitischen Integrationsphilosophien.³⁶⁵ Wichtiger als dieser ideologische Streit ist allerdings die Tatsache, daß erst die „Erinnerung“ an die einschlägigen Integrationsprämissen den Integrationserfolg herbeigeführt hat.

Die Analyse des Maastrichter Vertrages hat ergeben, daß die Unabhängigkeit der zukünftigen EZB eine ganz eigentümliche Gestalt hat. Sie ist in mehrfacher Hinsicht unabhängig: sie ist unabhängig von einem (europäischen) Staat, da es diesen nicht gibt, sie ist aus dem europäischen Institutionensystem herausgehoben, ihre laufende Politik kann sie qua Vertrag unabhängig gestalten, und ihr steht keine schlagkräftige durch eine Wirtschaftsunion gestaltete Wirtschaftspolitik gegenüber. Auch der Supranationalität der EZB kommt ein ganz eigentümlicher Charakter zu. Sie wird nicht nur konstituiert durch die Unabhängigkeit und Machtausstattung, sondern auch durch das mit der monetären Unionierung gegebene Politikfeld. Bisherige supranationale Institutionen in der europäischen Integrationsgeschichte (Hohe Behörde, Kommission, Gerichtshof) bezogen sich stets auf sektorierte Politikfelder. Die die Währungsunion dirigierende EZB bezieht sich auf ein universales Politikfeld, das das Ganze der Wirtschaftspolitik betrifft. Die bisherige Konstellation des Nebeneinanders von und der Konkurrenz zwischen supranationaler und nationaler Politik - etwa im Falle des europäischen Rechts - oder der letztendlichen Dominanz nationaler Politik gegenüber der supranationalen Politik - etwa im Falle der an sich machtlosen Quasi-Regierung der Kommission - wird mit der EZB überwunden, da dieser auf dem ihr eigenen Terrain Kompetenz-Kompetenz eignet und sie als europäische Behörde einen „Alleinvertretungsanspruch“ besitzt. Die Kennzeichnung als „ferne Bank“ ist also durchaus treffend. Integrations- und währungspolitisch sucht die EZB daher ihresgleichen, für einen typologischen Vergleich in Frage kommende Institutionen (IWF, EZU-Direktorium, Kommission) können sich mit ihr nicht messen.³⁶⁶

Den in Kapitel 2 entwickelten Aussagen zur Geldunion bzw. zum einheitlichen Geldwesen im europäischen Integrationsprozeß kann nach der Analyse des Maastrichter Vertrages hinzugefügt werden, daß dessen Konstruktion den staatenbundlichen Charakter der neuen

³⁶⁵ Die deutsche Position, darauf wurde im Laufe der Darstellung mehrfach eingegangen, wird durch einen Widerspruch charakterisiert. Sie macht sich stark für politische Integrationsvertiefungen, „mauert“ aber hartnäckig gegen Vorstellungen der Partner - zuletzt im Zusammenhang der Ausgestaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts -, eine Wirtschaftsregierung, die Teil einer politischen Vertiefung wäre, zu installieren.

³⁶⁶ Vor diesem Hintergrund mutet die jahrelang in Deutschland unter Ökonomen geführte Diskussion um die Frage der Unabhängigkeit der EZB im nachhinein seltsam entrückt an. Angesichts der Abwertung des Euros seit seiner Einführung (u.a. rund 20 Prozent gegenüber dem Dollar) erhebt sich vielmehr die Frage, ob nicht die Unabhängigkeit der EZB und der isolierte Charakter der Währungsunion eher ein Problem darstellen, als daß sie Ausdruck rationalen ordnungspolitischen Denkens sind. Nicht nur daß der Euro im Unterschied zu den Konkurrenten an den Währungsmärkten lediglich ein staatenbundliches Geld darstellt, dem ganzen Projekt wurde von deutscher Seite, in diesem Falle dem Bundesverfassungsgericht, noch dadurch ein Bleigewicht angehängt, daß die monetäre Sezession - das Gericht sprach in seinem Urteil von einer „kündbaren Stabilitätsgemeinschaft“ - als Handlungsalternative verkündet wurde.

Währung nachdrücklich unterstreicht. Diese Aussage gilt von zwei Seiten her. Zum einen von der Seite des politischen Charakters der Union, die durch den Ausschluß der Solidarhaftung, die Koordination der Wirtschaftspolitik und der weiter bestehenden nationalstaatlichen Integrationsprämisse den staatenbundlichen Gehalt der politischen Architektur wenn nicht vertieft, so doch weiter bestehen läßt. Zum anderen trägt die neue Währung eine Zentralbank, die staatsferner kaum ausfallen könnte. Zwar ist die EZB an das politische Projekt (konstitutionelle Basis, Bericht vor dem Europaparlament, Unterstützung der Wirtschaftspolitik) angetaut, die Frage ist aber, ob die Entrückung der Bank diese nicht in eine allzu dünne Luft befördert hat. Es wird sich in der Zukunft noch zeigen müssen, ob die der Währungsunion vorstehende Zentralbank auf der bisherigen Geschäftsgrundlage operieren kann oder ob sie nicht der nachhaltigen politischen Unterstützung bedarf.

7.1.6 Eine identifizierbare europäische Währungsgeschichte

Betrachtet man die monetären Entwicklungsstadien schließlich im Zusammenhang kann die **Frage sechs** der Einleitung dahin gehend beantwortet werden, daß sich eine identifizierbare Geschichte europäischer Währungsordnungen freilegen läßt, der einerseits eine Systematik unterliegt und die andererseits in relativer Unabhängigkeit von den globalen Währungsbeziehungen darstellbar ist.³⁶⁷

Ein systematischer Zugang zum Verständnis der europäischen Währungsintegration, der das ereignisgeschichtliche Nacheinander der Währungspolitik (materialreich in dieser Hinsicht Ungerer 1997 und Apel 1998) überwindet, eröffnet sich, wenn man eine Morphologie monetärer Integrationsstadien zugrunde legt. Die Abfolge der monetären Integrationsstadien wurde aus theoretischen Überlegungen über eine sukzessive monetäre Integrationsverdichtung gewonnen, ausgehend von dem Nebeneinander geschlossener Währungsräume hin zu einer Währungsunion.

Die währungspolitische Institutionengeschichte konnte dabei zunächst bestätigen, daß die Überwindung der monetären Autarkie nicht durch eine abrupte äußere Öffnung zu bewältigen war, sondern nur im institutionellen Rahmen einer Zahlungsunion angegangen werden konnte, deren Ziel darin bestand, die Währungen bis zu einem bestimmten Grade konvertibel zu machen. Die EZU erreichte dies und legte damit die Grundlage dafür, daß die europäischen Währungen im Rahmen von Wechselkursordnungen verklammert werden konnten. Auch die über Jahrzehnte hinweg im Vordergrund stehende realwirtschaftliche Integration ließ sich nur auf dem Fundament der Ergebnisse der EZU vorantreiben.

Der Schritt in die Wechselkursordnungsphase und nicht in eine währungssystemische Entwicklung, die an und für sich auch als Möglichkeit bestand, war um so zwingender, als die in der unmittelbaren Nachkriegszeit geschwächten Nationalstaaten sich mit dem Erfolg der EZU erholten und einerseits der zukünftigen Integrationsmethode ihren Stempel aufdrückten und andererseits binnenwirtschaftliche Ziele, allen voran das Wachstums- und Beschäftigungsziel, verfolgten. EWV und EWS mußten der Tatsache Rechnung tragen, daß sie als Wechselkursordnungen nationalstaatliche Koordinationsordnungen darstellten, die für eine Übergangszeit durch ihre Flexibilität binnen- und außenwirtschaftliche Ziele miteinander vereinbar mach-

³⁶⁷ Die zweite Feststellung zielt insbesondere auf die US-amerikanische Literatur, in der die europäische Währungsgeschichte häufig nur als Appendix internationaler Währungsbeziehungen reflektiert wird.

ten. Die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Orientierungen in den Gemeinschaftsstaaten schlossen erst recht die Perspektive einer Währungsunion aus.

Vor dem Hintergrund der Logik monetärer Integrationsstufen kam die Debatte um die Gründung eines europäischen Währungssystems in der Gründungsphase des EWS zu früh und ein Jahrzehnt darauf in gewisser Weise zu spät. Das 1979 aus der Taufe gehobene EWS, in seinem Funktionskern letztlich nur eine drapierte Neuauflage des EWV, konnte die Mitglieder erst nach und nach in Richtung einer Orientierung an der externen Stabilität der Währungen „umerziehen“. Insofern war es konsequent, den zunächst intendierten währungssystemischen Entwicklungsgang abubrechen und auf eine wirtschaftspolitische Konvergenz im Rahmen einer Wechselkursordnung zu setzen. Als die Konvergenz Ende der achtziger Jahre hergestellt war, flammte die Debatte um das Währungssystem zwar wieder auf, wurde aber rasch überlagert durch die politischen Umwälzungsprozesse in Osteuropa und den daraus folgenden Maastrichter Währungsunionsprozeß. Insgesamt zeigte sich, daß das Währungssystem in der Geschichte der europäischen Währungsintegration eine nicht zu überwindende Integrationschwelle darstellte.

Der Währungsunionsplan der frühen neunziger Jahre fällt einerseits aus der Logik monetärer Integration heraus, andererseits bestätigt er sie. Er löst sich von der monetären Integrationslogik, insofern er ohne währungssystemische Vorbereitung angegangen wurde. Er verzichtete damit auf die Potentiale einer währungssystemischen Vorbereitung, seit 1993 sogar auf eine Wechselkursordnung und kam einem Big-leap-Verfahren sehr nahe. Andererseits kann er die Logik monetärer Integration insoweit bestätigen, als er auf den währungspolitischen Integrationsresultaten der bisherigen Entwicklung fußt, einer nahezu umfassenden Konvertibilität der Währungen, einem relativen Gleichklang der Wirtschaftspolitik und einer strikten Orientierung am Außenwert der Währung.

Unterhalb der ungeordnet erscheinenden historischen Oberfläche wird damit ein Entwicklungsgang sichtbar, der in seinen Kontinuitäten wie in seinen Brüchen anhand der monetären Entwicklungsstadien entziffert werden kann. Als **Kontinuitäten** werden deutlich: die Zahlungsunion als Voraussetzung der Wechselkursordnung und der realwirtschaftlichen Integration, die Absicherung der letzteren durch Wechselkursordnungen, der zunächst formulierte Anspruch auf eine behutsame Kapitalverkehrspolitik, der Versuch der Stabilisierung der Wechselkursordnung, die Vorbereitung der Währungsunion und schließlich die Überwindung des Währungswettbewerbs. Allem voran ragen als **Brüche** heraus die Integrationsschwellen einer Harmonisierung des Kapitalverkehrs und des Währungssystems, dann aber auch das Scheitern der frühen Währungsunionsplanung, das Auseinanderschieren der Wirtschaftspolitiken in den siebziger Jahren sowie das unverdiente Ende des EWS. Europa hat nach dem Zweiten Weltkrieg eine monetäre Identität aufgebaut und behauptet, obwohl die Integrationsverträge der frühen Zeit die Währungspolitik zunächst nur marginal aufnahmen - so der EWGV 1957 -, währungspolitische Tiefenintegrationen unrühmlich im Sande verliefen - so der Währungsunionsplan von 1971 - und die Ordnungsversuche sich mitunter als äußerst fragil erwiesen - so in den siebziger Jahren der EWV. Identifizierbare europäische Währungsgeschichte bedeutet also, daß das globale währungspolitische Umfeld, soweit es sich institutionell äußerte, für Europa nicht die Rolle spielt, die ihm oftmals in währungshistorischen Abhandlungen beigemessen wird.

Die internationalen Währungsbeziehungen spielten unter zwei Gesichtspunkten für die europäische Entwicklung eine Rolle. In den Mittfünfziger Jahren sorgte die IWF-Politik mit dafür, daß die mit der EZU - die nicht zuletzt auch eine „Erfindung“ der Amerikaner war - begonnene Entwicklungslogik in der Sackgasse endete, indem sich der Fonds als Moderator

bei europäischen Zahlungsbilanzkrisen profilierte. Danach erst trat die IWF-Ordnung ihre kaum eineinhalb Jahrzehnte währende Regentschaft an. Aus ihrer Suspendierung in den frühen siebziger Jahren ergab sich dann das zweite internationale Rahmenelement, das die europäischen Währungsbeziehungen beeinflussen sollte. International wurde der Devisenmarkt die Institution, die die Währungen ineinander scharnierte. Für Europa ergab sich daraus die Notwendigkeit, seine Währungen in einer regionalen Wechselkursordnung aneinander zu binden. Während es im globalen Rahmen eine machtvolle Tendenz zum Währungspreis als Koordinator zwischen den nationalen Währungen gab, wahrte die Gemeinschaft ihr Vorhaben der monetären Tiefenintegration und behauptete damit ihre eigene Identität.

Zur Identität der europäischen Währungsgeschichte gehört, last but not least, noch ein letzter Aspekt. Die Währungsunion beseitigt mit den unterschiedlichen Währungsräumen den Währungswettbewerb zwischen den europäischen Währungen. Die Gemeinschaft ist damit zwar noch nicht am Ende der monetären Integration angelangt, sie bleibt aber auf einem zentralen wirtschaftspolitischen Feld auf dem Weg der Harmonisierung als Integrationsmethode. Mit der Überwindung des Währungswettbewerbs wird zugleich im Ansatz eine Solidargemeinschaft gestiftet, schon alleine deshalb, weil die Währungsunion in ein übergreifendes Integrationsprojekt eingefügt ist. Darin unterscheidet sich die europäische Währungsunion von historischen Währungsunionen, die über die monetäre Vereinheitlichung hinaus keine politische und/oder wirtschaftspolitische Verflechtungen und gemeinsame Zielsetzungen aufwiesen.³⁶⁸ Die Solidargemeinschaft ist zwar noch keine reale in dem Sinne, daß sie über die bestehenden Fonds hinausgehende Umverteilungsprozesse und -mechanismen einschließt, im Gegenteil, durch die Bestimmungen zur Wirtschaftsunion werden diese (fürs erste noch) ausgeschlossen, sie ist es aber in dem Sinne, daß die Gemeinschaftsstaaten einer gemeinsamen Geldpolitik unterliegen, die ihrerseits den Interessen der Gemeinschaftsstaaten Rechnung tragen muß.

Die Verwirklichung der Währungsunion bedeutet in mehrfacher Hinsicht eine Bestätigung für den europäischen Institutionalismus. Das sich weiterentwickelnde Europa wird nicht auf der Basis des monetären Wettbewerbs entstehen, der grundsätzlich eine Alternative zur Währungsunion gewesen wäre. Der konsequente Marktfunktionalismus, der auf ein ökonomisch definiertes Europa hinausläuft, sieht den Währungswettbewerb als optimale Ordnungsform währungspolitischer Beziehungen, sei es zwischen Staaten oder - in der Hayekianischen Variante - zwischen nichtstaatlichen Wirtschaftsgebieten, die mit privat emittierten Geldern versorgt werden.³⁶⁹

Auf dem Weg vom Nebeneinander isolierter Währungsräume zur Währungsunion hat sich der Marktfunktionalismus, nimmt man den Gesamtprozeß von der Zahlungsunion zur

³⁶⁸ Die Diskussion um historische Währungsunionen (Krämer 1970, Theurl 1992) arbeitet heraus, daß solche Währungsunionen instabil waren, wenn sie nicht von einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik (Lateinische Münzunion, Skandinavische Münzunion) begleitet waren. Einen Weg von der Währungsunion in eine politische Union habe es historisch nie gegeben, die Entwicklung sei stets umgekehrt verlaufen (Deutsches Reich, Schweiz, Italien). Der Vergleich zwischen der Maastrichter Währungsunion und den historischen „Vorläufern“ hinkt aus drei Gründen: erstens werden die jeweiligen internationalen Währungsordnungen vernachlässigt (Goldstandard, Währungswettbewerb), zweitens sind die verschiedenen Währungsunionen weder begrifflich noch funktionell miteinander zu vergleichen und drittens unterscheidet sich das politische Umfeld grundsätzlich (Entstehung des Nationalstaats, Überwindung des Nationalstaats).

³⁶⁹ Es ist beachtenswert, daß sich die große Mehrheit des deutschen Neoliberalismus in ihren Manifesten und Memoranden nicht gegen die Währungsunion als solche gewandt hat, sondern im Kleinklein der ordnungspolitischen Konstruktion die Kritik festmachte. Eine konsequente Hayekianische Position, die auf die ordnungspolitische Überlegenheit des Wettbewerbs bei der Konstitution des Währungsraumes hinauswill, wurde nicht wahrnehmbar formuliert. Der britische Vorschlag bezog sich lediglich auf den Übergangsprozeß zur Währungsunion.

Währungsunion, nicht durchgesetzt. Selbst das zentrale währungspolitische Element des Marktfunktionalismus, der liberalisierte Kapitalverkehr, war zunächst das Ergebnis erfolgreicher Institutionalisierung, nämlich der EZU. Auch später blieb der grenzüberschreitende Kapitalverkehr - bei allen Widersprüchen und unterschiedlichen Interessen - Gegenstand einer behutsamen Politik. In der Wechselkursphase der Gemeinschaft war der Devisenmarkt nie unumschränkt die ordnungspolitische Dominante, er wurde immer eingerahmt durch die diversen wechselkurspolitischen Arrangements oder nationale Regulationen. Allein die Möglichkeiten einer koordinierten und harmonisierten Kapitalverkehrspolitik im Rahmen eines Währungssystems und die gemeinsame ordnungspolitische Gestaltung des Kapitalverkehrs im Sinne positiver Integration wurden nicht ausgeschöpft. Insgesamt zeichnete sich der Weg von der Zahlungsunion zur Währungsunion also - bei allen Einschränkungen - durch wirksame Institutionalisierungen aus. Die Herstellung der Konvertibilität, die Orientierung am Primat der externen Stabilität, die Anpassungsfähigkeit der internen Wirtschaftspolitik an außenwirtschaftliche Gegebenheiten waren durchweg das Ergebnis intakter Institutionalisierungen. Die Geschichte der monetären Integration in Europa kann damit als erfolgreiche Institutionengeschichte zusammengefaßt werden.

7.1.7 Die Rolle der Bundesrepublik in der Währungsintegration

Wenn nach der Rolle der Bundesrepublik in der europäischen Währungsintegration gefragt wird, ist zunächst zu vermerken, daß die damit gegebene Abstraktion („Bundesrepublik“) insofern Berechtigung hat, als sich bei den einschlägigen Verhandlungen zu den europäischen Verträgen jeweils ein einheitlicher Gestaltungswille gezeigt hat, der sich auf die eine oder andere Weise im Vertrag niedergeschlagen hat. Dessen ungeachtet gilt gerade für die Bundesrepublik, daß nach innen hin verschiedene Akteure in Rechnung zu stellen sind, die sowohl für die Vertragsverhandlungen wie auch die Vertragspraxis zu beachten sind. Für die Belange der Arbeit genügt es im folgenden auf die Bundesregierung bzw. den Bundeskanzler, das Wirtschafts- und Finanzministerium und die Bundesbank als Akteure einzugehen, wobei zwei spezifisch deutsche Arbeitsteilungen zu berücksichtigen sind: zum einen die arbeitsteilig verselbständigte Zentralbank und zum anderen die arbeitsteilig dem Wirtschafts- bzw. Finanzministerium zugeordnete Währungspolitik.

Mit Blick auf die einzelnen Währungsordnungen zeigt sich für die ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte auf deutscher Seite Reserviertheit bis Skepsis. Die Entwicklungspotentiale der EZU wurden nicht genutzt, statt dessen wurde deren Auflösung aktiv mitbetrieben. Gegenüber der IWF-Ordnung zeigte man sich zunächst eher freundlich unbeteiligt, später, als sie in die Krise geriet, stand man an vorderster Front, um die Ordnung aufzulösen. Bei den EWGV-Verhandlungen ließ sich nicht ausmachen, daß man auf eine währungspolitische Verdichtung aus war, diesbezügliche Zugeständnisse ließ man sich eher abringen. Bei dem Währungsunionsplanungen von 1971 wurden die Hürden hoch gelegt, und im praktischen Agieren die Weichen so gestellt, daß das Projekt scheiterte. Die EWS-Initiative ging zu wesentlichen Teilen auf den damaligen Bundeskanzler zurück, der mit der Währungsordnung möglicherweise mehr verband, als sich in der späteren Praxis durchsetzte. Die an sich für Währungsfragen zuständige Politik hatte es aber mit einer Bundesbank zu tun, die in der Zwischenzeit zu währungspolitischer Macht gekommen war und ihren Teil zur Ausformung der Ordnung beitrug. Der Maastrichter Währungsunionsplan zeigte wiederum eine politische Führung, die sich auf eine währungspolitische Tiefenintegration einlassen wollte, eine Haltung, die sich aber fast zwangsläufig aus den gesamteuropäischen Veränderungen ergab. Ihrer politischen Grenzen durchaus

bewußt, ließ sich die Bundesbank auf die Vertragsausarbeitung ein, sparte ansonsten aber in der Öffentlichkeit durchaus nicht mit Vorbehalten und Einwänden und setzte den Übergangsprozeß durch ihre Geldpolitik und ihr Verhalten während der EWS-Krise noch einmal gefährlichen Klippen aus.

Gezeigt hat sich ferner ein eigentümliches Vertragsverständnis von deutscher Seite aus. Vertragsbrüchiges Verhalten läßt sich nachweisen in den Wirren der Währungsunionplanung von 1971: sowohl in Hinblick auf die internationale IWF-Ordnung wie auch in Hinblick auf das regionale Vorhaben der Wirtschafts- und Währungsunion wurden Verträge gebrochen. Befremdendes Vertragsverhalten trat bei der EWS-Gründung zutage, als man im Augenblick des Vertragsabschlusses dessen zentrales Element zur Disposition stellte (Emminger-Brief zur unbegrenzten Interventionsverpflichtung). Im Zusammenhang der Vertragskündigung, der EWS-Krise von 1993, wurden an Geheimdiplomatie erinnernde Absprachen deutlich. Spielräume von Verträgen wurden blockiert (währungssystemischer Übergang im Rahmen des Maastricht-Prozesses), und Verträge wurden eigenwillig ausgelegt (das vom Verfassungsgericht unterstellte monetäre Sezessionsrecht). Die Liste ließe sich fortsetzen um Alleingänge bei Paritätsanpassungen in den sechziger und siebziger Jahren (Aufwertungsverweigerung 1969, später einseitige Aufwertungen ohne Konsultation der Partner) und um die Beugung des „spirits of the treaty“ bei der Ausgestaltung des EWS. All dies zeigt in eine Richtung: wenig kooperatives Verhalten seitens der Bundesrepublik in Währungsfragen.

Unter währungsintegrativen Gesichtspunkten sicherlich am folgenreichsten war das deutsche Verhalten in Hinblick auf die Kapitalverkehrspolitik und die Versuche zur Herstellung eines Währungssystems. Auf die diesbezüglichen Motive wurde im Lauf der Arbeit eingegangen, hier genügt die Feststellung, daß die deutsche Seite an diesen Schlüsselfragen monetärer Integration erheblichen Integrationswiderstand aufgebaut und die Gesamtentwicklung damit in außerordentlichem Maße geprägt hat.

Vier Schlußfolgerungen lassen sich aus diesen Entwicklungen ableiten:

- Die These von einer in der Europapolitik avandgardistischen, kooperativen, die Integration vorantreibenden Bundesrepublik läßt sich vor dem Hintergrund der Entwicklung der Währungsintegration nicht aufrecht erhalten. Die Bundesrepublik zeigte sich gegenüber währungspolitischen Planungen und Institutionalisierungen eher reserviert bis ablehnend. Währungspolitisch erklärt sich eine solche Haltung aus der Position des Hart- bzw. Leitwährungslandes, das auf monetäre Regulierungen weniger angewiesen ist und bei Integrationsmaßnahmen tatsächlich etwas zu verlieren hat (Währungssystem), nämlich die Bestimmung der geldpolitischen Richtung. Politisch erklärt sich die deutsche Haltung aus dem Zustand des halbsouveränen Staates, der in einer Art Kompensation für die nicht vorhandenen Möglichkeiten außenpolitischer Macht Finanzmacht aufbaute (Kapitalverkehrspolitik) und seine Identität im wesentlichen aus der ökonomischen Existenz bezog. Kein Zufall war es, daß währungspolitische Kooperationsbereitschaft in dem Augenblick entstand, als man ein Normalmaß von Souveränität erreicht hatte.
- Auf der Akteursebene läßt sich für die ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte ein erheblicher Einfluß des damals noch zuständigen Wirtschaftsministeriums bei der Gestaltung der Währungspolitik ausmachen. Von Erhard ist bekannt, daß er in Europafragen mit Adenauer heillos zerstritten war³⁷⁰, die gefundenen Kompromisse wollten es dann so, daß er in wäh-

³⁷⁰ Im Frühjahr 1959 stand die Frage der Bundespräsidentschaft und des Kanzleramtes zur Debatte. Eine Mehrheit in der Union und in der Öffentlichkeit schien die Lösung „Adenauer als Bundespräsident und Erhard

rungepolitischen Fragen weitgehend freie Hand hatte, was sich insbesondere bei den EWGV-Verhandlungen und der eingeleiteten Kapitalverkehrspolitik zeigte. Ein vergleichbarer europapolitischer Gegensatz zwischen Brandt und Schiller ist zwar nicht bekannt, geblieben ist aber der maßgebliche Einfluß des Wirtschaftsministeriums, das bei den Planungen und Verhandlungen zur Wirtschafts- und Währungsunion in einer Weise agierte, daß das Projekt schließlich scheiterte. Die Bank deutscher Länder bzw. die Bundesbank war in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten noch weit von der späteren Macht entfernt, agierte mehr im Hintergrund und zeigte sich, verglichen mit dem Wirtschaftsminister, in den frühen siebziger Jahren kooperativer gegenüber den Integrationsplanungen und der internationalen Währungsordnung. In der darauf folgenden Phase der regionalen Wechselkursordnungen trat als Akteur die Bundesbank auf, deren zunehmende Macht sich einerseits bei der Formung der Ordnungen als Hart- bzw. Leitwährungsordnungen zeigte, die aber andererseits schon in währungsordnungspolitische Bereiche vordringen konnte (Emminger-Brief zum EWS). In der EWS-Krise von 1993 führte sie diesbezüglich, so weit erkennbar, schon die Regie. Mit Blick auf die eigentlich zuständige Politik ist festzustellen, daß Schmidt als wesentlicher Impulsgeber des EWS, aus welchen Gründen auch immer, die alles andere als eine Lapalie darstellende Intervention zum Regelwerk des EWS lediglich zur Kenntnis genommen hat. Unter der Kanzlerschaft von Kohl und seinen Finanzministern hatte die Bundesbank schließlich weitgehend freie Hand im Umgang mit dem EWS, so daß alle Initiativen zu dessen Weiterentwicklung verhindert werden konnten. Offensichtlich das Heft in der Hand hatte Kohl dann bei seinen mit Maastricht verbundenen Europaplänen, und zwar in einer Weise, daß an dem Vorhaben an sich bedingungslos festgehalten wurde. Der Bundesbank verblieb zu Beginn der neunziger Jahre lediglich die Mitarbeit bei der ordnungspolitischen Ausgestaltung der Währungsunion, die Verhinderung eines währungssystemischen Übergangs und der Vortrag zu einzelnen Fragen, etwa des Teilnehmerkreises, wobei durch alle Stellungnahmen hindurch ihre Reserve gegenüber der Währungsunion durchschimmerte.³⁷¹

■ Eine der grundlegenden Maximen, mit denen die deutsche Seite in die Auseinandersetzungen um die europäische Währungsintegration zog, lautete stets, daß eine Wirtschafts- und Währungsunion, sollte sie funktionieren, nur im Rahmen einer politischen Union Be-

als Kanzler“ zu favorisieren. Adenauer, anfänglich mit dem Gedanken an das Präsidentenamt liebäugelnd, wandte sich aber heftig gegen einen Bundeskanzler Erhard, und zwar wegen dessen Haltung zur europäischen Integration. Eine Rede Erhards in Rom bestärkte ihn in dieser Haltung. Vor und hinter den Kulissen entwickelte sich eine heftige Kontroverse. In einem Brief an Krone, den damaligen Fraktionsvorsitzenden der Union, hielt Adenauer fest: „Herr Bundesminister Erhard (...) hat schon seit langer Zeit aus innerer Überzeugung sich gegen die europäische Integration ausgesprochen. (...) Herr Erhard genießt, ich muß das zu meinem Bedauern feststellen, wegen seiner bisher ständig z.T. ostentativ bekundeten Abneigung gegen die europäische Integration nicht das Vertrauen unserer Bündnispartner hinsichtlich unserer außenpolitischen Auffassung“ (Adenauer 1967, S. 533f.). Als Bundeskanzler komme er daher nicht in Frage. In einem Brief an den Betroffenen selbst hieß es: „Es ist auch feststehend, daß nur die Integration Europas und nur ein gutes Verhältnis zwischen Frankreich und Deutschland die Amerikaner in Europa festhält. Wenn Amerika sich aber von Europa löst, sind wir alle verloren. Leider gelten Sie weder in Frankreich noch in Italien noch - erlauben Sie es mir hinzuzusetzen - in den Beneluxländern als ein überzeugter Anhänger und Förderer der europäischen Integration und einer engen Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland. Ich bitte Sie, darüber nachzudenken, und ich glaube, wenn Sie das in Ruhe tun, werden auch Sie zu der Überzeugung kommen, daß es - wie die Lage heute ist - richtiger ist, wenn Sie nicht Bundeskanzler werden, sondern Wirtschaftsminister bleiben“ (ebd., S. 536). Erhards Anwartschaft auf das Kanzleramt war damit zunächst abgewehrt. Zum Amtswechsel kam es erst 1963.

³⁷¹ In einem Resümee zur Rolle der Bundesbank in der europäischen Währungsintegration heißt es: „Bemerkenswert ist, daß es fast immer Vorstöße der Kommission und von führenden Politikern waren, die eine Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsintegration zum Ziel hatten. Aktive Anstöße in dieser Richtung von Zentralbanken und von Wirtschafts- und Finanzministern gab es fast keine. Die Deutsche Bundesbank hat anscheinend niemals einen Vorstoß zur Förderung der Währungsintegration unternommen“ (Bernholz 1998, S. 781).

stand haben könne. Vorgetragen wurde das Argument von der jeweiligen Bundesregierung und nicht zuletzt auch von der Bundesbank. Die damalige Bundesregierung schien im Vorfeld der Maastrichter Verhandlungen gar ein Junktim zwischen politischer Union und Währungsunion herzustellen. Es war dann mehr der politische Realismus als Weigerungen der Partner, sich auf dieses Vorhaben einzulassen, der sie dazu bewegte, nicht ernsthaft auf dem damit anklingenden Maximalismus in den Verhandlungen zu insistieren. Soweit es Grundlinien der Europapolitik umreißt, gehört das Argument der alten halbsouveränen Bundesrepublik an, die bei einer politischen Union, anders als bei der Währungsunion, weniger zu verlieren hatte. Daß das Argument gerade von deutscher Seite mit Vehemenz vorgetragen wurde, mag auch damit zusammenhängen, daß die jüngere deutsche Geschichte etliche Staatsgründungen vorweisen kann, so daß man auf europäischer Ebene damit schneller bei der Hand war als etwa Frankreich und Großbritannien. Was den währungspolitischen Kontext und die Haltung der Bundesbank betrifft, so verbirgt sich hinter dem Argument noch ein anderer Zusammenhang. Hier reflektiert die Forderung nach einer politischen Union eine Mischung aus dem Wissen um den fragilen Charakter des Modells einer unabhängigen Notenbank einerseits und das Mißtrauen in eine möglicherweise zu unabhängige EZB, die sich mehr im freien Schwebestand befindet, als daß sie fester Bestandteil einer praktikablen Ordnungspolitik ist. Der Sache nach wäre damit der Übergang von einer Währungsunion in eine Geldunion angesprochen. Mit Blick auf die Wirtschaftsunion hat die Arbeit gezeigt, daß die Bundesrepublik zu keinem Zeitpunkt, weder in den frühen siebziger noch in den frühen neunziger Jahren, für eine Wirtschaftsunion eingetreten ist. Verfolgt wurde stattdessen die Ausrichtung der Gemeinschaft auf Stabilitätspolitik. In dem Verzicht auf eine Währungsunion setzte sich nicht nur europapolitischer Realismus durch, sondern auch das Kalkül, daß es im Rahmen einer Wirtschaftsunion schwerer fallen dürfte, an einer rigiden Stabilitätsorientierung festhalten zu können. Wie es scheint, hat sich die deutsche Position in dieser Frage allerdings verheddert: den Widerspruch, wie man eine Politische Union ohne Wirtschaftsunion verwirklichen will, wird sie in der Zukunft auflösen müssen. Integrationspolitisch verbirgt sich hinter den hier angestellten Überlegungen, daß sich die Bundesrepublik nie mit dem in der Europapolitik praktizierten (und erfolgreichen) Neofunktionalismus anfreunden konnte und immer in der Gefahr stand, das Rad der europäischen Integrationsgeschichte zurückdrehen zu wollen, um den atavistischen Streit zwischen Föderalisten und Funktionalisten neu aufleben und anders entscheiden zu lassen.

■ Eine Einordnung der Rolle der Bundesrepublik in die Geschichte der europäischen Währungsintegration bliebe sicher unvollständig, würde man nicht auf ihren prozeß- und ordnungspolitischen Beitrag eingehen, hat sie doch in diesem Bereich sicher den nachhaltigsten Einfluß ausgeübt. Gemessen an den mitunter horrenden Inflationierungen einzelner europäischer Volkswirtschaften in den siebziger Jahren und den mitunter extremen Verschuldungspositionen in einzelnen Ländern fällt der stabilitätspolitische Beitrag uneingeschränkt positiv aus. Einschränkend wäre dem allerdings hinzuzufügen, daß der Vorrang nationaler Geldwertziele im Rahmen der Wechselkursordnungen die Wirtschaftspolitik der Partnerländer häufig belastet hat. Zuletzt war es die nach der deutschen Einheit und während des Maastricht-Prozesses betriebene Geldpolitik, die in diesem Zusammenhang für erhebliches Unverständnis in den Partnerländern gesorgt hat. Ordnungspolitisch bleibt als Beitrag das „deutsche Statut“ der EZB, das allerdings, wie die Arbeit gezeigt hat, für eine längere Zeit Teil einer Versuchsanordnung ist, die sich noch bewähren muß.

7.2 Integrationstheoretische Schlußfolgerungen

Es ist kein Zufall, daß im vergangenen Jahrzehnt im Zuge der neueren Integrationserfolge (Binnenmarkt, Währungsunion) der Neofunktionalismus bzw. Spielarten und Weiterentwicklungen davon eine zweite Luft erhalten haben und als theoretischer Erklärungsansatz wieder in Erwägung gezogen wurden (Keohane/Hoffmann 1991, S. 18ff.; Zellentini 1992, Busch 1996). Daß die neofunktionale Integrationstheorie mit dem Mitte der sechziger Jahre einsetzenden Integrationsstillstand und dem Scheitern der Währungsunion der frühen siebziger Jahre in Bausch und Bogen verworfen wurde, erscheint in der Tat auch nicht gerechtfertigt. Schon der Umstand, daß auf dem Gebiet der Währungsintegration wenig vergleichbare politikwissenschaftliche Theorieangebote vorliegen, macht eine erneute Auseinandersetzung mit dem Neofunktionalismus plausibel, jedenfalls wenn an dem Vorhaben einer Theoretisierung und Dechiffrierung des Integrationsprozesses im Grundsatz festgehalten wird. Die Projektion auf die Geschichte der Währungsintegration drängt sich förmlich auf, zum einen weil sich auf diesem Gebiet ein Integrationskapitel schließt, das mutmaßlich für längere Zeit Bestand haben wird, und zum anderen weil, wie eingangs der Arbeit angedeutet, die Integrationstheorie - bis auf wenige Ausnahmen (u.a. Tsoukalis 1977, Busch 1996, Moravcsik 1998, Wolf 1999) - bislang einen großen Bogen um die Währungsintegration geschlagen hat.³⁷²

Als Quintessenz des mittlerweile „klassischen“ Neofunktionalismus (Haas 1968) kann die Annahme gelten, daß sich Integration durch eine endogene Integrationserweiterung vollzieht, indem der Vorgang an bestimmten Gegenständen der „low politics“ ansetzt, sich durch Spillover-Prozesse fortpflanzt und dabei einer gewissen (technokratischen) Sachlogik folgt (vgl. Wessels 1992).³⁷³ Enthalten ist in dieser These die Vorstellung eines quasi-automatischen Ablaufs von Kettenreaktionen, die schließlich in die „high politics“ umschlagen, wobei eine Linearität zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration unterstellt wurde. In der währungspolitischen Integrationsforschung wurde die These eines sich aufschaukelnden Integrationsprozesses infolge funktioneller Teilintegrationen durch das Konzept der kumulativen Integration (Tsoukalis 1977) umgesetzt, in deren Rahmen wirtschafts- und währungspolitische Vereinbarungen zu immer dichteren Formen der Kooperation führen sollten. Während das Konzept der kumulativen Integration insbesondere an den währungspolitischen Einigungsbemühungen der siebziger und achtziger Jahre (Währungsunionsplan von 1971, EWS) diskutiert wurde, entwick-

³⁷² Vgl. exemplarisch für den liberalen Intergouvernementalismus Moravcsik 1998. In jedem Falle für sich hat dieser Ansatz, daß die Nationalstaaten die Herren des Integrationsprozesses sind. Bedingt durch die Vernachlässigung des Integrationsansatzes und des Integrationsgegenstandes gehen diesem Ansatz aber bestimmte Entwicklungen und Integrationsergebnisse verloren. Die Maastrichter Konstruktion einer Währungsunion ohne Wirtschaftsunion einschließlich ihrer spezifischen Verortung der EZB bspw. als das Verhandlungsergebnis von rational kalkulierenden nationalstaatlichen Akteuren und ihren Präferenzen zu erklären, löst ein Scheinproblem. Die genannte Konstruktion läßt sich, wie die Arbeit gezeigt hat, zurückverfolgen in den Integrationsansatz und hat sich in dessen Logik durchgesetzt.

³⁷³ Von dem zentralen Theorieelement der Träger des Integrationsprozesses (Politiker, Beamte und Unternehmer) wird hier abgesehen. Soweit als Akteure des Integrationsprozesses Politiker und Experten als „Aushandler“ von Verträgen ins Spiel kommen, kann vor dem Hintergrund der Ausführungen in dieser Arbeit die These vertreten werden, daß durch den gewählten Ausgangspunkt der Integration Festlegungen existierten, die von den Akteuren lediglich „exekutiert“ wurden, z.B. die Währungsunion ohne Wirtschaftsunion, die sich aus der Integrationshierarchie ergibt (vgl. Abschnitt 6.2). Ein weiterer akteurstheoretischer Aspekt, auf den in der Arbeit eingegangen wurde, findet sich in dem monetaristischen Integrationsansatz, den die europäischen Institutionen - nicht zuletzt die Kommission - bei der Währungsintegration verfolgt haben. Vertiefende währungspolitische Studien müßten in diesem Zusammenhang insbesondere den Einfluß Robert Triffin, der zunächst als Praktiker, dann als Theoretiker gewirkt hat, herausarbeiten (vgl. dazu Ludlow 1982, S. 19f., zu seinem Gesamtwerk vgl. Cooper u.a. 1982). Im Kontext des thematischen Schwerpunkts dieser Arbeit hat sich gezeigt, daß die europäischen Akteure den nationalen Akteuren meist unterlegen waren, nicht zuletzt bei dem Versuch der Etablierung eines Währungssystems (vgl. Kapitel 5).

kelte der Neofunktionalismus seine Thesen aus den Integrationserfolgen der fünfziger und sechziger Jahre (Sektorintegration und Zollunion) und unterstellte hier eine Tendenz zur Supranationalisierung, die nationalstaatliche Souveränität nach und nach aushöhlen würde. Vergessen werden sollte in diesem Zusammenhang nicht, daß sich der ursprüngliche Neofunktionalismus auf das Abenteuer der Prognose einließ und das Wagnis einging, anhand einer - aus heutiger Sicht - Integration en miniature weitläufige Zukunftsaussagen abzuleiten.

7.2.1 Die Konstellation des Anfangs und der Integrationscode

Und genau in diesem Wagnis sollte der Neofunktionalismus Recht behalten, allerdings nicht ganz in den Begründungen, wie sie ursprünglich entwickelt wurden. In seiner ersten Revision der grundlegenden Studie „The Uniting of Europe“, im Vorwort zur zweiten Auflage, notierte Haas: „We have no alternative but to resort to gradualism, to indirection, to functionalism if we wish to integrate a region“ (1969, S. XXIVf.). Im Recht blieb der Ansatz in doppelter Hinsicht: der direkte Weg zu einer politischen Unionierung Europas, wie ihn die Idealisten der ersten Stunde wünschten, konnte nicht beschritten werden, und der direkte Weg zu einer Währungsunion, wie er von den gleichen Kräften gefordert wurde, war ebenso verbaut. Das, was im folgenden die **Konstellation des Anfangs** genannt wird, sollte den Integrationsprozeß und nicht zuletzt den Prozeß der Währungsintegration maßgeblich (prä)formieren. Der „Inkrementalismus“ (Haas 1969, S. 61f.) blieb im Gesamtverlauf der Integration die alternative Strategie der Europäer.

Dessen ungeachtet sind aber in Hinblick auf die Konstellation des Anfangs gerade vor dem Hintergrund der Währungsintegration erhebliche Korrekturen und Ergänzungen anzubringen. In Anknüpfung an die in Kapitel 1 angestellten Überlegungen zu Methode und Prozeß der Integration kann der Währungsintegration entnommen werden, daß die Konstellation des Anfangs von Integration eine besondere Rolle spielt und eine Art **Integrationscode** festlegt, der dem späteren Integrationsverlauf Vorgaben setzt, so daß Integration nicht einfach einen immanenten Selbstlauf, sondern einen kodifizierten Prozeß darstellt. Inhaltlich wird dieser Integrationscode durch die allgemeinen und spezifischen Integrationsprämissen bestimmt. Das Beispiel der Währungsintegration spricht in diesem Falle dafür, daß die allgemeinen Integrationsprämissen, insbesondere die Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht, keinen hinreichenden Schwellenimpuls setzen. Bei halbwegs intakten Nationalstaaten muß damit gerechnet werden, daß die für nachhaltige Integration notwendige Schwellenenergie erst durch spezifische Integrationsprämissen, die die Belange des Nationalstaates in Rechnung stellen, freigesetzt wird. Der Neofunktionalismus verfügte über ein Gespür dafür, daß dem Integrations**ansatz** eine große Bedeutung zukommt, vermochte aber den Integrationscode nicht freizulegen, da die Aufmerksamkeit ausschließlich der Montanunion und den Römischen Institutionen galt und das währungspolitische Feld, dem in diesem Zusammenhang eine eminente Bedeutung zukam, ausklammerte.

Unter Konstellation des Anfangs wird das erste Nachkriegsjahrzehnt verstanden, in dem es zu verschiedenen Integrationsansätzen kam, die erst nach und nach voneinander geschieden wurden. Eine besondere Bedeutung hatte in diesem Zusammenhang der EZU, die in idealer Weise die Integrationsprämissen der Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht, der Staatengleichheit und der Staatensolidarität inkorporierte. In der Verhandlungsphase der Ordnung verschafften sich aber bereits latente Blockaden und entgegenwirkende Tendenzen Geltung. Wie in Kapitel 3 gesehen sorgte erst der sanfte Druck der USA als Moderator dafür, daß sich

die europäischen Staaten auf die supranationale Kooperation einließen, und mit der Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht war es auch nicht weit her, da sich die Nationalstaaten nur der nackten wirtschaftlichen Not gehorchend in die Zahlungsunion fügten. In der Funktionsphase der Ordnung machten sich schließlich erste Phänomene des Währungswettbewerbs breit, indem die Prämissen der Staatengleichheit und der Staatensolidarität zugunsten von Gläubiger-Schuldner-Strukturen geschwächt wurden. Der durch den Weltkrieg diskreditierte Nationalstaat gewann wieder an Kraft und Vitalität, so daß der Römische Integrationsansatz methodisch völlig neu ansetzen mußte.

Der mit dem EWGV gefundene Kompromiß komplettierte dann den Integrationscode: neben die allgemeinen Prämissen traten die spezifischen Prämissen der nationalstaatlich gesteuerten Integration, der Priorität realwirtschaftlicher Maßnahmen und der Integrationshierarchie. Die allgemeinen Prämissen waren damit zwar nicht vom Tisch, sie wurden aber überlagert und überformt von den spezifischen Prämissen, was insbesondere für die Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht galt, die durch die nationalstaatliche Steuerung entscheidend relativiert wurde.

Die Konstellation des Anfangs auf dem Gebiet der Währungsintegration (supranationaler Anlauf, Abbruch und Neudefinition der Integrationsmethode) brachte also die auf einer Wertentscheidung für Integration beruhenden allgemeinen Integrationsprämissen und die auf pragmatische Überwindung der Integrationsblockade beruhenden spezifischen Integrationsprämissen in einem Integrationscode zusammen. Die Kodierung der Währungsintegration erfolgte dann in der Weise, daß die „idealistischen“ Prämissen die einzelnen monetären Stadien prägten, während die „pragmatischen“ Prämissen den Gesamtverlauf der Währungsintegration vorgaben. Im Zentrum stand dabei der nationalstaatliche Integrationsansatz, der der Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht und zur Supranationalisierung unübersehbare Grenzen setzte.

Für die (historische) Integrationsforschung kann es also durchaus von Interesse sein, die „vorrömische“ Integrationsinstitution der EZU in das Einzugsgebiet ihrer Forschungsbemühungen mit einzubeziehen. Sie kann dabei gewahr werden, daß Integration nicht unbedingt an unverdächtigen Gegenständen ansetzen muß, das Beispiel der EZU belegt vielmehr umgekehrt, daß der Integrationsprozeß an hochpolitischen Gegenständen ansetzen kann.³⁷⁴ Das Auslaufen dieses Integrationsansatzes hatte dann insofern exemplarischen Charakter, als in ihm ein Klärungsprozeß über die Bereitschaftspotentiale zu Integration stattfand. Interessanterweise präparierte der Neofunktionalismus seine Theoretisierung an dem Montanunionsprozeß heraus (Haas 1968), also jener Integrationsleistung, die zu der Annahme des Ansatzes an unverdächtigen Feldern führte. Wie die EZU (Direktorium, supranationaler Mechanismus) wies auch der EGKS-Vertrag mit der Hohen Behörde eine entschiedene Tendenz zur Supranationalisierung auf. An dem Schicksal der EZU ließen sich aber schon viel früher als in den sechziger Jahren die der Supranationalisierung entgegenwirkenden Tendenzen nachweisen. Insgesamt zeigt sich damit der Stellenwert der EZU für die (historische) Integrationsforschung.³⁷⁵

³⁷⁴ Mit der EZU wurde ohne Zweifel an einem Gegenstand der „high politics“ angesetzt. Sie regulierte unmittelbar die gesamte (äußere) Währungspolitik und den Außenhandel der Teilnehmerstaaten. Indirekt bestimmte sie auch die nationale Geldpolitik. Die scharfe Restriktionspolitik der Bank deutscher Länder während der Korea-Krise mußte im Zusammenhang der Sanierung des westdeutschen Außenhandels rückgängig gemacht werden. Integrationstheoretisch läßt sich daraus entnehmen, daß sich geschwächte Nationalstaaten auch über „high politics“ auf Integration einlassen.

³⁷⁵ Die EZU taucht in den Darlegungen von Haas lediglich an einer Stelle auf (1968, S. 521), interessanterweise in einem Zusammenhang, in dem der supranationale Ansatz des EGKS als überlegen gegenüber dem vermeintlich intergouvernementalen Ansatz der OEEC herausgearbeitet wird, was eine eklatante Fehleinschätzung darstellt. Eine Beobachtung des währungspolitischen Geschehens der damaligen Zeit hätte registriert, daß

Erklären lassen sich mit dem Integrationscode auch eine ganze Reihe späterer währungs-politischer Entwicklungen. In der Wechselkursordnungsphase blieben die allgemeinen Integra-tionsprämissen in der Verhandlungs-, Funktions- und Auflösungsphase permanent gegenwärtig. Ziel und Sinn einer Wechselkursordnung, ein institutionelles Gegengewicht gegen die Funktionsmechanismen des Währungswettbewerbs zu bilden, konnten in der Ära des EWS letztlich nicht verwirklicht werden, da sich die Ordnung mit ihrem symmetrischen Anspruch in eine De-facto-Leitwährungsordnung verwandelte. Der Treibsatz der Auflösung bzw. der An-spruch auf Weiterentwicklung war damit gegeben, so daß dem EWS eine dauerhafte Existenz auch ohne die Währungsunionsplanung nicht beschieden gewesen wäre.

Den Schritt in ein Währungssystem - weder in seiner starken noch in seiner schwachen Ausprägungsform - vermochte die Gemeinschaft nicht zu gehen. In einem europäischen Wäh-rungssystem starker Provenienz wären die Integrationsprämissen gewissermaßen von einer zentralen supranationalen Instanz dirigiert und aufeinander abgestimmt worden. Diesem euro-päischen Währungsfonds wäre damit eine supranationale Macht zugekommen, die auch in die Wirtschaftspolitik der Einzelstaaten nachhaltig hätte eingreifen können. Verglichen mit einem so konzipierten Fonds stellt die Maastrichter Währungsunion eine erheblich geringere „Bedrohung“ für den Nationalstaat dar, so daß sich ein vermeintliches Paradoxon - die leichtere Realisierung eines komplexeren Integrationsstadiums (Währungsunion) als eines einfacheren (Währungssystem) - enträtselt. Den in einem starken Währungssystem angelegten Souve-ränitätsverzicht waren die Nationalstaaten also nicht bereit einzugehen. Gezeigt hat sich auch, daß die ordnungspolitischen Interventionen der europäischen Institutionisten insbesondere in der Endphase der EWS-Ära - zu diesem Zeitpunkt in Richtung eines schwachen Währungssy-stems - stets unter Berufung auf die Staatengleichheit stattgefunden haben.

Die drei spezifischen Integrationsprämissen - die nationalstaatliche und realwirtschaftliche Steuerung sowie die Integrationshierarchie - wirkten sich auf die monetäre Integration prima facie dadurch aus, daß die Währungsintegration als solche für die ersten Jahrzehnte nicht ganz oben auf der Tagesordnung zu finden war. Im Mittelpunkt standen vielmehr die verschie-denen Dimensionen der güterwirtschaftlichen Integration (Zollunion, Sektorintegration, Bin-nenmarkt), wobei die Währungsintegration in dieser Zeit die „dienende“ Funktion hatte, den Gemeinsamen Markt nicht zu behindern. Erst als die Gütermärkte annäherungsweise in eine binnenmarktähnliche Struktur gebracht waren, wurde Währungsintegration als solche zum Thema. Erklärt ist mit den spezifischen Integrationsprämissen auch der Gesamtverlauf der Währungsintegration, einschließlich der gegenwärtigen Konstellation einer Währungsunion ohne Wirtschaftsunion. Erinnert sei in diesem Zusammenhang speziell an die Konstruktion einer Währungsunion ohne Wirtschaftsunion.

Das hauptsächliche Erkenntnisinteresse von Integrationstheorie richtet sich auf zwei Di-mensionen: aus der Analyse der Integrationsvergangenheit sollen gehaltvolle Aussagen für die Integrationsgegenwart und die Integrationszukunft gewonnen werden; zweitens besteht die Möglichkeit, Aussagen über eine Verallgemeinerbarkeit und Übertragbarkeit auf andere Inte-grationsräume abzuleiten. Mit Blick auf die zweite Dimension läßt sich vor dem Hintergrund des der Arbeit zugrunde gelegten Konzepts der Integrationsprämissen aufzeigen, daß die spe-zifischen Prämissen Bestandteil eines genuin europäischen Prozesses waren bzw. sind, so daß dem Transfer auf andere potentielle Integrationsräume dadurch Schranken gesetzt sind.³⁷⁶ Von

parallel zu den Supranationalisierungstendenzen im EGKS eine Gegenbewegung auf dem Gebiet der Wäh-rungspolitik stattfand.

³⁷⁶ Die in Kapitel 1 herausgearbeiteten drei spezifischen Prämissen sind keineswegs die einzigen Vorga-ben dieser Art, die das europäische Projekt kennzeichnen. Als weitere solcher Vorgaben wären z.B. zu nennen:

besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die allgemeinen Prämissen genügend Schwellenenergie für einen Integrationsprozeß freisetzen können oder ob nicht zwingend spezifische Prämissen hinzutreten müssen. Die europäische Integration hat jedenfalls gezeigt, daß die allgemeinen Prämissen ihre Dynamik nur in einem Umfeld entfalten, das durch einen in erheblichen Kalamitäten befindlichen Nationalstaat gekennzeichnet ist. Nur in diesem Umfeld konnten die supranationalen Institutionen der Montanunion und der EZU entstehen. Sobald der Nationalstaat konsolidiert ist, bedarf Integration offensichtlich spezifischer Prämissen, um weiter vorangetragen zu werden.

7.2.2 Das Spill-over-Konzept

Die zweite integrationstheoretische Schlußfolgerung, die aus der Geschichte der Währungsintegration gezogen werden kann, bezieht sich auf das Spill-over-Konzept des Neofunktionalismus, das einen notwendigen Umschlag von einer Integrationsstufe in die andere unterstellt. Auf dem Gebiet der Währungsintegration läßt sich ein solcher spill over, der sachlogisch und integrationspolitisch, wie anhand des Modells der monetären Integrationsstufen in Kapitel 2 aufgezeigt wurde, gut begründbar ist, **nicht** ohne weiteres nachweisen. Statt auf autonome, einer Sachlogik folgende Kettenreaktionen („form follows function“) trifft man auf Integrationsverzweigungen, national unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen, Integrations-schwellen und exogene politische Impulse.³⁷⁷

Geht man Spill-over-Vermutungen im Rahmen der Währungsintegration auf der Ebene der monetären Stadien nach, drängen sich als mögliche Zusammenhänge auf:

- (1) der Übergang von der EZU in eine höhere Form wirtschaftspolitischer oder währungspolitischer Integration,
- (2) der von der realwirtschaftlichen Integration ausgehende Umschlag in geldwirtschaftliche Integrationsmaßnahmen, sei es von der Zollunion in eine Wechselkursordnung oder vom Binnenmarkt in eine Währungsunion,
- (3) auf der Basis einer Wechselkursordnung mögliche währungspolitische Integrationsvertiefungen (Verständigung auf eine gemeinsame Kapitalverkehrspolitik, Herstellung eines Währungssystems),
- (4) Integrationsschritte, die sich auf Basis einer Währungsunion ergeben.

(1) Im Zusammenhang der ersten Spill-over-Vermutung muß zunächst konstatiert werden, daß es sich bei der EZU um einen Integrationsansatz handelte, der vom Gedanken einer

der historisch-politische Ausgangspunkt von Integration, die unterschiedliche Ausstattung der Integrationsteilnehmer in Hinblick auf Macht, Größe und Souveränität und die Abhängigkeit der Integration von den beiden Kernländern Deutschland und Frankreich. Die zuletzt genannte Vorgabe impliziert im übrigen eine Modifikation der Gleichheitsprämisse dahingehend, daß Einflußnahmen auf Inhalte und Formen der Integration durch diese beiden Länder ein besonderes Gewicht erhalten.

³⁷⁷ In seiner kritischen Revision führt Haas u.a. die folgenden drei Aspekte an, die nicht genügend berücksichtigt worden seien (1968, S. XXIIff.): 1.) Hintergrundvariablen, die sich nach der Startphase der Integration ergeben haben, 2.) Phänomene des Nationalismus und der Ideologie und 3.) äußere Konstellationen, in die das Integrationsprojekt eingebettet ist. Diese Aspekte decken sich in etwa mit den folgenden in der vorliegenden Arbeit: Integrationsprämissen (1), Ordnungspolitik bzw. Integrationsstrategien (2), außenpolitische Einbettung von Währungsunionsplänen (3).

monetären Steuerung ausging. In Abhängigkeit von währungspolitischen Regulationen kam es zu Handelsliberalisierungen. Auf der Basis der EZU eröffneten sich, wie gesehen, drei denkbare wirtschaftspolitische Anschlußintegrationen: der Übergang zu einem Währungssystem, der Übergang zu einer Wechselkursordnung und/oder der Übergang zur realwirtschaftlichen Tiefenintegration (Freihandelszone, Zollunion, Binnenmarkt). Der währungssystemische Weg wurde nicht beschritten, weil der erstarkte Nationalstaat als intervenierende Variable auf den Plan trat und den Integrationsansatz in eine ganz andere Richtung verschob. Daß auch der an und für sich vor diesem Hintergrund denkbare Weg in eine Wechselkursordnung nicht bzw. nur in der Form einer im EWGV enthaltenen rudimentären Wechselkursordnung beschritten wurde, hing damit zusammen, daß die europäische Ordnung mehr Einengungen für die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik erwarten ließ als die internationale Ordnung, die erheblich mehr Spielräume eröffnete, z.B. autonome Abwertungen bis zu 10 Prozent gestattete oder auch beträchtliche Kreditvolumina bei außenwirtschaftlichen Anpassungen zur Verfügung stellte. Es blieben die realwirtschaftliche Tiefenintegrationen der Römischen Verträge (Zollunion) und der EFTA, für die allerdings die EZU eine unabdingbare Voraussetzung - nicht unbedingt ein spill over im strengen Wortsinn - darstellte.

Mit Blick auf die Frage des spill over läßt sich aus diesen Entwicklungen eine doppelte Schlußfolgerung ziehen: zum einen liegen, mindestens in der Frühphase von Integration, unterschiedliche Integrationswege vor, die Wahlmöglichkeiten eröffnen; zum anderen zeigt sich, daß von einer immanenten Logik der Integration im strengen Wortsinne nicht ausgegangen werden kann, sondern exogene Gestaltungskräfte, insbesondere der Nationalstaat, auftreten. Das Spillover-Konzept muß daher erheblich schwächer formuliert und in Richtung der Voraussetzungen und Wahlmöglichkeiten verschoben werden muß. Wird die Sache so gewendet, dann erscheint das zentrale Integrationsergebnis der EZU, die (Teil)Konvertibilisierung von Währungen und damit der Devisenmarkt, als notwendiges Bindeglied zur Wechselkursordnung und zu einem Außenhandel, der tendenziell frei wird von monetären Restriktionen.

(2) Das in der integrationstheoretischen Literatur am häufigsten bemühte Beispiel für wirtschaftspolitische Spill-over-Prozesse nahm seinen Ausgangspunkt im realwirtschaftlichen Integrationsansatz des EWGV und hielt in den frühen Jahren dafür, daß die Absicherung der durch die Zollunion erreichten außenwirtschaftlichen Verflechtung stabiler Wechselkurse bedürfe, die institutionell durch eine Wechselkursordnung hergestellt werden müßten. In den späteren Jahren wurde auf der gleichen Linie argumentiert, daß der Binnenmarkt um eine Währungsunion ergänzt werden müsse, damit die vermittels des Binnenmarktes erreichten Wohlfahrtseffekte (Kostensparnisse durch Erweiterung der Massenproduktion, Preissenkungen durch erhöhten Wettbewerbsdruck etc.) durch mikroökonomische Ersparnisse (Wegfall von Kursabsicherungsgeschäften, sichere Kalkulationsbasis für Exportunternehmen etc.) infolge der Beseitigung der Währungsgrenzen vervollständigt würden.

Tatsächlich war es so, daß bei der jeweiligen Begründung für die monetäre Integrationsmaßnahme (EWS, Maastrichter Währungsunion) Argumentationsfiguren nach dem Schema eines spill overs von der Realwirtschaft in die Geldwirtschaft ins Feld geführt wurden. Nicht zu übersehen war auch bspw. in Deutschland zu Beginn der neunziger Jahre, daß sich Unternehmen und Banken als pressure groups für die Währungsunion stark gemacht haben, und zwar gegen eine eher durch Skeptizismus und Ablehnung geprägte Öffentlichkeit. Die Bedeutung solcher Einflußnahmen wären in akteurstheoretischen Studien konkret zu ermitteln. Gleichwohl ist zu konstatieren, daß diese Spill-over-Prozesse mehr propagandistischer Art waren. Insbesondere die Kommission hat in einschlägigen Studien Argumentationsmaterial zusammengetragen, in dem die mikro- und makroökonomischen Wohlfahrtseffekte der Währungsunion her-

ausgearbeitet wurden (EG-Kommission 1991). Der Sprung in die neue Integrationsstufe beruhte indessen auf einer separaten wirtschaftsordnungspolitischen und politischen Entscheidung, die nur am Rand durch das genannte spill over motiviert war.

In diesem Zusammenhang sieht sich der Neofunktionalismus zwei Vorwürfen ausgesetzt. Der erste Vorwurf zielt darauf, daß der Ansatz die im Wege der Theoretisierung notwendige Formalisierung zu weit getrieben und die jeweiligen Integrationsgebiete und -gegenstände darüber vernachlässigt habe (vgl. Busch 1996, S. 293f.). Die Analyse des EWS (Abschnitt 4.4) hat bspw. gezeigt, daß in der Gründungsphase der Ordnung die Initiative für eine neue Wechselkursordnung überraschend kam, da sich sowohl die wirtschaftlichen Akteure wie auch die währungspolitischen Theoretiker - mindestens in der Bundesrepublik - mit flexiblen Wechselkursen arrangiert hatten, letztere sogar in den Jahren zuvor den Währungspreis als optimale Ordnung für die Verschränkung von Währungsräumen gefeiert hatten. Eine mit sachlicher Notwendigkeit gebotene Entwicklung hin zu einer Wechselkursordnung zur Absicherung der realwirtschaftlichen Integrationserfolge wird sich nicht nachweisen lassen. Hier zeigt sicher wiederum, daß es nicht **den** Integrationsweg gibt, sondern mehrere Integrationswege, und mit dem flexiblen Wechselkurs kann ein Starkwährungsland allemal leben. Vergleichbares stellt sich in Hinblick auf das spill over vom Binnenmarkt in die Währungsunion dar. Als grundsätzliche Alternative zur Währungsunion bestand zwar kaum mehr ein Wechselkursregime, wohl aber die Möglichkeit, dem ohnehin herrschenden Währungswettbewerb nachzugeben. Der Schritt in die jeweils nächste Integrationsstufe beruhte in beiden Fällen auf gesonderten ordnungspolitischen Entscheidungen³⁷⁸, der Initiative „charismatischer“ Europäer, dem gemeinschaftsinternen Druck auf Ausgleich zwischen den unterschiedlichen nationalstaatlichen Optionen und - nicht zuletzt im Falle der Währungsunion - auf außenpolitischen Konstellationen.

Der zweite Vorwurf, der dem Neofunktionalismus im Zusammenhang der realwirtschaftlich angelegten Spill-over-Prozesse zu machen ist, zielt auf die latente Teleologie, die der Konzeption innewohnt. Wie oben angedeutet, war es insbesondere die Kommission, die in der Folge des realwirtschaftlichen Integrationsansatzes Notwendigkeiten für die monetäre Integration ableitete. Weder von der Sachlogik her noch von der Integrationspraxis her lassen sich aber solche notwendigen Umschläge stringent nachweisen. In der neofunktionalistischen Theorie wurde aber gleichsam die Praxis für Theorie genommen, so daß mit Recht davon gesprochen werden kann, daß es sich dabei um „modellhafte Rationalisierungen von europapolitischer Praxis“ (Schneider 1978, S. 13) handelte. Das spill over ist, so gesehen, nicht mehr als pragmatische Strategie der Europäer und erhielt postum die höheren Weihen einer Theorie und einer gesetzmäßigen Triebkraft. Gegen einen ökonomisch beründeten Problemdruck von der Realwirtschaft in die Geldwirtschaft, der sich über Interessenwahrnehmungen und Interessen-

³⁷⁸ Neofunktionalistische Integrationstheorien neigen ganz offensichtlich dazu, den Faktor der Ordnungspolitik im Integrationsprozeß zu unterschätzen. Die neofunktionalistisch angelegte (ältere) Theorie der wirtschaftlichen Integration (Balassa 1961 und 1962) setzte - darin dem Haasschen Ansatz ähnelnd - an den Römischen Verträgen an und dachte sich die Wirtschaftsintegration so, daß auf den Gemeinsamen Markt ein Stadium der Wirtschaftsunion folge, das lediglich einen „gewissen Grad an Harmonisierung“ auf den Gebieten der Wirtschafts-, Geld-, Fiskal-, Sozial- und Konjunkturpolitik erfordere. Der Schritt in die sogenannte Totale Wirtschaftsunion setze schließlich eine Harmonisierung auf den genannten Feldern der Wirtschaftspolitik und eine supranationale Autorität voraus. Eklatant unterschätzt wurden in diesem Modell die gravierenden ordnungspolitischen Unterschiede in den Teilnehmerstaaten, die dazu führten, daß der tatsächliche Integrationsgang einer ganz anderen Logik folgte. - Eigentümlich weltfremd mutet aus heutiger Perspektive auch die Annahme von Haas an, daß sich der Integrationsprozeß in einem technokratischen Milieu, frei von Ideologien vollziehe. Erstaunlich auch die Feststellung bei Schneider (1992, S. 4), Europapolitik habe nicht den Charakter der „Herstellung von Ordnungen“, sei mehr „Praxis“ als „Poiesis“. Der verbissene Streit um Ordnungsmodelle, mit dem in der europäischen Währungsgeschichte zwischen Monetaristen und Ökonomen gerungen wurde, deutet in eine andere Richtung.

durchsetzungen umsetzt, sprach in der europäischen Währungsgeschichte immer die Position der Bundesrepublik, des Starkwährungslandes, das sich über die (autonome) geldwirtschaftliche Steuerung der Wirtschaftspolitik genügend Spielräume offenhielt. Zugespitzt: der Bundesrepublik mußte währungspolitisch immer (intergouvernementalistisch) etwas abgehandelt werden, mit einem (funktionalen) Zwang war sie nie konfrontiert.

(3) Nach möglichen Spill-over-Prozessen auf der Basis einer Wechselkursordnung zu fragen bedeutet nach immanenten währungspolitischen Kettenreaktionen zu fragen. Die Untersuchung der Währungsintegration bietet in diesem Zusammenhang zunächst in mehrfacher Hinsicht das Bild von kumulativen Integrationserfolgen. Auf der Ebene der Institutionalisierungen gilt dies für die sukzessive Herausbildung einer Wechselkursordnung: von der rudimentären Ordnung des EWGV über den fragilen Mechanismus des EWV bis hin zu der vollständigen Ordnung des EWS wurde über Jahrzehnte hinweg ein Mechanismus herausgearbeitet, der - jedenfalls auf dem Vertragspapier - in idealer Weise den Anforderungen einer egalitären Wechselkursgemeinschaft entsprach. Das Bild erfolgreicher Teilintegrationen erhält weitere Konturen, wenn man den EWV und das EWS gegenüberhält und Verfeinerungen innerhalb des EWS in Rechnung stellt: mit der Präzisierung des Verfahrens bei Kursänderungen, dem Abweichungsindikator, den intramarginalen Interventionen und den Funktionserweiterungen des Ecu erfuhr die Paritätsordnung eine sukzessive Anreicherung. Mit Blick auf die währungspolitische Tagesarbeit, die Feinsteuerung, aber auch die konzeptionelle Arbeit agierte im Hintergrund der Wechselkursphase der Währungsausschuß, der zu einem bedeutenden Gremium europäischer Währungspolitik wurde (Bakker 1996, S. 58ff.).

So eindrucksvoll die Integrationserfolge im Detail auch waren, eine währungspolitische Kettenreaktion über die Wechselkursordnung hinaus wollte sich nicht einstellen. Blockiert wurde eine solche Entwicklung durch die Bundesbank, die - in einer letzten Demonstration ihrer Macht - das spill over zu einer gemeinsam formulierten europäischen Geld- und Währungspolitik sogar noch in der Übergangsphase zur Währungsunion verhinderte, als sie die Auflösung des EWS betrieb. Wiederum begegnet man im Integrationsprozeß intervenierenden Variablen in Gestalt nationaler Akteure mit sehr unterschiedlichen Ordnungsoptionen, die Sand in das vermeintlich automatisch funktionierende Integrationsgetriebe streuen.

Noch offensichtlicher tritt dies mit Blick auf die Regulation des Kapitalverkehrs und die Entwicklung eines Währungssystems hervor. Wenn aus der bisherigen Integrationsforschung die Schlußfolgerung zu ziehen ist, daß die Ermittlung spezifischer Integrationsschwellen einer der zukünftigen Forschungsschwerpunkte darstellt (Haas 1968, S. XXIXf., Busch 1996, S. 285, 306f.), dann ist auf dem Gebiet der Währungsintegration mit der Regulation des Kapitalverkehrs ein zentrales Hindernis benannt. Die spezifische Regulationsstruktur der Notwendigkeit von Einigungen „on both sides of the end“ erlaubte es, wie in Abschnitt 4.5 gesehen, der Bundesrepublik einerseits Finanzmacht aufzubauen und andererseits den Verlauf der Währungsintegration entscheidend zu prägen. Integrationstheoretisch von besonderem Interesse ist dabei, daß das an sich durch den Ausgangspunkt des Gemeinsamen Marktes vorhandene Integrationspotential mit Blick auf den Kapitalverkehr keineswegs ausreichte, um entsprechenden Druck in Richtung einer gemeinsamen Lösung beim grenzüberschreitenden Kapitalfluß aufzubauen. Statt dessen wurde das begrenzte Spill-over-Potential deutlich, das im realwirtschaftlichen Integrationsansatz lag. Die durch die Bundesrepublik gesetzten geldwirtschaftlichen Fakten, die auf eine entschiedene Konvertibilisierungspolitik hinausliefen, brachten von Zeit zu Zeit sogar die Außenhandelsintegration in Gefahr.

Eindeutig ist die Situation auch in Hinblick auf das Währungssystem. Mitte der fünfziger Jahre war klar, daß sich die Nationalstaaten einem machtvollen europäischen Währungsfonds,

der ihre Wirtschaftspolitik empfindlich beeinflussen könnte, nicht unterwerfen würden. Die Währungsintegration in Richtung eines starken Währungssystems war im Grunde schon durch den nationalstaatlichen Integrationsansatz der Römischen Verträge blockiert. Alle Versuche der monetären Europäer, das spill over zu einem Währungssystem plausibel zu machen, scheiterten. Selbst mitten im Maastrichter Währungsunionsprozeß, als man alle Argumente für einen währungssystemischen Übergang, dieses Mal in der abgeschwächten Variante einer gemeinsam formulierten Geld- und Währungspolitik, beisammen hatte und den Deutschen ordnungs- und prozeßpolitisch nahezu bis zum Verzicht eigener Optionen entgegen gekommen war, scheiterte ihr Anliegen am Widerstand der Bundesbank.

Der Widerstand gegen eine gemeinsame Regulation des Kapitalverkehrs und die Entwicklung eines Währungssystems wurde in der Hauptsache durch die Bundesrepublik aufgebaut. Motiviert war dieser Integrationswiderstand, wie gesehen, doppelt: einerseits durch die dezidierte Ordnungspolitik eines stabilen Geldwerts, andererseits durch die Möglichkeiten der Entfaltung finanzpolitischer Macht. Von einem Hegemonialland klassischer Prägung unterschied sich die Bundesrepublik in Hinblick auf die Gesamtsouveränität. Das Land konnte in eine währungspolitische Hegemonialposition wachsen, weil es politisch lediglich halb souverän war. Nur aus dieser Konstellation heraus läßt sich erklären, daß die egalitär angelegte Integrationsgemeinschaft die währungspolitische Dominanz der Bundesrepublik tolerierte.

Integrationstheoretisch sind also die spezifischen Souveränitätskonstellationen zu beachten. Dies gilt nicht nur für die skizzierten Integrationsschwellen, sondern auch für das spill over in die Währungsunion. Die Metamorphose in die Währungsunion gelang in den neunziger Jahren, weil die Bundesrepublik durch die deutsche Einheit einen Souveränitätszuwachs (Außenpolitik) erfahren hatte, der es ihr auf der anderen Seite erleichterte, die ehemals dominante Position in der Währungspolitik aufzugeben. Aus der Perspektive der N-1-Länder gelang der monetäre Integrationsfortschritt, weil diese Länder mit Ausnahme eines nationalen Symbols ohnehin nichts mehr an Souveränität zu verlieren hatten und spätestens seit den achtziger Jahren währungspolitisch an die D-Mark angekoppelt waren.

Überwunden werden muß, wie der Gesamtverlauf der Währungsintegration gezeigt hat, auch die dem Neofunktionalismus eigene Dichotomisierung in low politics einerseits und high politics andererseits. Es ist nicht nur so, daß Integration, wie das Beispiel der EZU eindrücklich gezeigt hat, durchaus über Gegenstände der high politics initiiert werden kann. Mit der spezifischen Integrationsprämisse der Integrationshierarchie ist darüber hinaus die Dichotomie aufgelöst und nachgewiesen, daß Wirtschaftsintegration einem Kontinuum folgt, das entlang des Abstands zur demokratischen Legitimationsbasis strukturiert ist. Die Chancen für den Übergang in eine Währungsunion, die als solche ohnehin nicht pauschal dem hochpolitischen Bereich zugeordnet werden kann, steigen in dem Augenblick, in dem sich ordnungspolitisch ein „technokratisches“ Verständnis von Geldpolitik durchsetzt. Die Orientierung an einer „unpolitischen“ Versorgung der Wirtschaft mit Geld war in den neunziger Jahren gegeben, so daß der Einführung der Währungsunion von dieser Seite her nichts mehr im Wege stand.

Dies alles zusammengenommen kann von einem spill over vom Binnenmarkt in die Maastrichter Währungsunion im Sinne eines „gesetzmäßigen“ Umschlags kaum gesprochen werden. Notwendig für die neue Integrationsqualität war vielmehr ein ganzes Faktorenbündel, zu dem u.a. endogene Integrationsbedingungen (Verletzung der Integrationsprämissen, Verzicht auf eine Wirtschaftsunion), ordnungspolitischen Konstellationen (Akzeptanz der „deut-

schen“ Geldverfassung) und machtpolitische Konstellationen (gesamteuropäische Veränderung, deutsche Einheit) gehörten.³⁷⁹

(4) Mit der Verwirklichung der Währungsunion, so die Argumentation in Kapitel 2, schlagen die allgemeinen Integrationsprämissen unmittelbar auf die wirtschaftliche und staatliche Politik der Gemeinschaftsmitglieder durch. Die spezifischen Integrationsprämissen lösen sich als Einflußfaktoren auf den Integrationsprozeß als solche auf und werden in Gestalt des nationalstaatlichen Integrationsansatzes selbst Gegenstand weiterer Integrationsvorhaben. Im Rahmen des neofunktionalen Paradigmas ergeben sich aus dieser veränderten Konstellation, so kann vermutet werden, zahlreiche Spill-over-Prozesse. Exemplarisch soll abschließend auf drei davon eingegangen werden, wobei die Beispiele verdeutlichen, daß die eigentliche Zeit für Spill-over-Prozesse erst anzubrechen scheint, da mit der Konstellation der Währungsunion ohne Wirtschaftsunion ein äußerst ephemeres Gebilde in die Integrationslandschaft placiert wurde.

Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Einzelstaat

Obwohl mit dem Ausschluß der Solidarhaftung im Maastrichter Vertrag eine Vorgabe für den weiteren Integrationsverlauf angesetzt ist, kann für die Zukunft erwartet werden, daß die allgemeine Integrationsprämisse der Staatensolidarität als Ferment für eine politische Verdichtung der Gemeinschaft nachdrücklicher wirken wird. Welchen konkreten Verlauf ein solches spill over nehmen wird - sei es, daß einzelnen Staaten in Wirtschafts- und/oder Finanzkrisen ein extraordinärer Beistand gewährt wird („too big to fail“) oder daß eine Angleichung der wirtschaftlichen Niveauunterschiede im normalen Gang der Geschäfte eingeklagt wird -, kann im einzelnen nicht vorhergesagt werden. Einiges spricht aber dafür, daß die Staatensolidarität in der Zukunft - nicht zuletzt auch mit der Osterweiterung - nachhaltiger Gegenstand des Integrationsprozesses sein wird, zumal die Solidargemeinschaft zum Grundinventar des europäischen Selbstverständnis gehört. Ein solcher Verlauf würde im übrigen eine der Annahmen des Neofunktionalismus, daß es nämlich eine Linearität - nicht zu verwechseln mit Automatismus - von wirtschaftlicher und politischer Integration gibt, bestätigen.

Institutionelle Kristallisierungen

Von den drei spezifischen Integrationsprämissen bleibt allein der nationalstaatliche Integrationsansatz bestehen. Mit dem Wegfall der Währungsgrenzen und der ordnungspolitischen Umsetzung des Binnenmarktes entfällt der realwirtschaftliche Integrationsansatz, da Geldpolitik (vollständig) und (Markt)Ordnungspolitik (weitgehend) in der Zukunft supranational orga-

³⁷⁹ In einer vergleichenden Studie zum Erfolg der Maastrichter Währungsunionsplanung, die funktionalistische und intergouvernementalistische Erklärungsmuster auf ihre Validität hin überprüft, kommt der Verfasser zu dem Resultat, daß beide Theoriegebäude bestätigt werden und demzufolge zu „amalgamieren“ seien (Wolf 1999, S. 272ff.). In der Tat wird man nicht zuletzt bei der Erklärung des Erfolgs der Maastrichter Währungsunion um einen Rückgriff auf intergouvernementalistische Faktoren nicht herumkommen, in Zweifel zu ziehen sind aber die angebotenen funktionalistischen Facetten der Erklärung. Der Verfasser führt in diesem Zusammenhang erstens „ökonomischen Problemdruck“ (Spill-over aus dem Binnenmarktprojekt, funktionale Zwänge aus dem EWS, ökonomischen Druck aus den Devisenmärkten) und eine in den achtziger und neunziger Jahren erreichte ordnungspolitische Konvergenz in Europa an, die zu „nahezu identischen“ (ebd., S. 253) Vorstellungen und einem „monetaristischen Konsens“ in der Wirtschaftspolitik (ebd., S. 292) geführt hätten. Den ökonomischen Problemdruck gab es in der europäischen Währungsgeschichte freilich schon lange, ohne daß er zu Integrationsdurchbrüchen geführt hat, z.T. war eher das Gegenteil der Fall (Währungsunionsplan von 1971). Ganz abwegig ist die Hypothese vom ordnungspolitischen Grundkonsens: weder können damit massive währungspolitische Differenzen aus der Vergangenheit (EWS-Ära) noch solche aus der Gegenwart (Wirtschaftsregierung) erklärt werden.

nisiert sind. Die Prämisse der Integrationshierarchie ist in der Weise abgearbeitet, daß einzig noch die Wirtschaftspolitik als Integrationsgegenstand verbleibt. Daß die Integrationsagenda bis zu diesem Punkt erledigt ist, bedeutet zunächst, daß bisher absorbierte Integrationsenergie frei wird und sich auf andere Integrationsfelder verlagert. Die bislang lediglich durch ein supranationales Regelwerk (Stabilitäts- und Wachstumspakt) gebundene Wirtschaftspolitik wird, so kann vermutet werden, in der Zukunft in zunehmendem Maße Integrationsgegenstand. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß mit den Budgetregeln keine Koordinationsvorgaben gesetzt sind, sondern lediglich im Wege der negativen Integration ein gewisser äußerer Rahmen abgesteckt wird. Das spill over auf die Wirtschaftspolitik ist dabei grundsätzlich auf zwei Wegen denkbar: auf ordnungspolitischem Weg könnte es zu einer partiellen Verlagerung der Steuererhebungs- und Verschuldungskompetenz auf die supranationale Ebene (Kommission) kommen. Die in diesem Zusammenhang bisher von der Kommission initiierten Versuche wurden bislang von den Nationalstaaten allerdings abgeblockt, so daß es wahrscheinlicher ist, daß sich eine weitere Integration der Wirtschaftspolitik auf der Ebene des Ministerrats kristallisiert (Wirtschaftsregierung).

Wirtschaftssteuerung

Die EZB hat ihre geldpolitische Arbeit in einer in zweifacher Hinsicht komfortablen Situation übernommen: die Konjunktur im Euro-Raum präsentierte sich - trotz der deflationären Wirkungen des Konvergenzprozesses - leidlich stabil, und die seit der Einführung der neuen Währung anhaltende Schwäche des Euros gegenüber Dollar, Yen und Pfund hat ihr eine ausgesprochen günstige Position mit Blick auf die Mitgliedstaaten beschert (zunächst kaum anziehende Inflation durch gestiegene Importpreise, wechsellkursbedingte Exportstärke). Die Stunde der Wahrheit für die EZB und die Versuchsanordnung einer Währungsunion ohne Wirtschaftsunion rückt aber in der Situation des konjunkturellen Abschwungs und der Krise heran. Die wirtschaftspolitischen Akteure der Gemeinschaft sehen sich dann den Aufgaben ausgesetzt, divergierende einzelstaatliche Konjunkturen aufeinander abzustimmen, mit dem Druck seitens der Einzelstaaten auf die EZB umzugehen, die durch den Stabilitätspakt gegebenen Restriktionen zu händeln und eine zwischen Geld- und Haushaltspolitik austarierte Makropolitik zu entwerfen.

In der Zusammenschau zeigt sich vor dem Hintergrund der Währungsintegration, daß das ursprüngliche Spill-over-Konzept erheblich schwächer zu formulieren ist. Die Feststellung ist wenig verwunderlich, wurde das Konzept doch am Anfang des Integrationsprozesses gewonnen und war darauf aus, prognostische Aussagen abzuleiten. In der Zwischenzeit hat sich aber das Studienmaterial von Integration weiterentwickelt, es liegen Integrationsergebnisse vor, so daß Integrationstheorie heute den Vorteil hat, den Prozeß zu lesen und zu beschreiben, um auf dieser Basis zu theoretisieren. Die „Lektüre“ der Währungsintegration ergibt mit Blick auf die innere Dynamik des Prozesses, also das, was die Spill-over-Theorie interessiert hat, daß auf diesem Integrationsgebiet von einer automatischen, sachlogischen, gesetzmäßigen Entwicklung („selbstmächtige Idee“) nicht ausgegangen werden kann, ein Aspekt auf den auch die Regimetheorie hingewiesen hat (Keohane/Hoffmann 1990, S. 285). Statt dessen trifft man auf einen spezifischen Integrationscode (die allgemeinen und spezifischen Integrationsprämissen), Wahl- und damit Gestaltungsmöglichkeiten eröffnende Integrationsverzweigungen, erhebliche ordnungspolitische Differenzen (währungspolitischer Institutionalismus versus marktfunktionaler Ökonomismus) und ein Außenmilieu, von dem aus der Nationalstaat sich Geltung verschafft. Ein um diese Faktoren erweitertes und flexibler gefaßtes Spill-over-Konzept muß sich von deterministischen Vorstellungen lösen, in Richtung von Voraussetzungen für Integrationsfortschritte fragen und eher auf der Beschreibungs- als der Erklärungsebene operieren.