

TEIL II

KAPITEL 3

Die Europäische Zahlungsunion (EZU)

Begibt man sich auf die Suche nach den Anfängen der europäischen Währungsgeschichte, trifft man in der Literatur auf ein eigentümliches Phänomen. Berichtet wird einerseits von im Dunstkreis des frühen europäischen Idealismus stehenden ambitionierten monetären Integrationsplänen bis hin zur Schaffung einer Währungsunion. Ohne jeden Zusammenhang zu diesen Plänen taucht andererseits die EZU auf, die als ein auf Finalität hin angelegtes Übergangssystem dargestellt wird, das einzig und allein auf die Herstellung der Konvertibilität hin ausgelegt war.⁴²

Nur noch aus Diskussionsbeiträgen der Zeitgenossen und zeitgeschichtlichen Studientexten rekonstruierbar ist die Tatsache, daß beide Seiten - Integrationsperspektive und Pragmatismus - durchaus miteinander in Verbindung standen. In den frühen fünfziger Jahren gab es nicht nur den währungspolitischen Idealismus ohne Anknüpfung an die Realität einerseits und andererseits das pragmatische Bemühen, die frühen Währungsprobleme Europas - im wesentlichen: die fehlende Konvertibilität der europäischen Währungen und die Dollarlücke - im Rahmen der Übergangseinrichtung EZU zu lösen.

Die Intention dieses Kapitels gilt dem Nachweis, daß mit der EZU eine Währungsordnung vorlag, die der Möglichkeit nach zum Ausgangspunkt einer eigenständigen monetären Integrationsperspektive Europas hätte werden können. Das Potential der EZU wurde aus noch herauszufilternden Gründen allerdings nicht genutzt. Die zeitgenössischen währungspolitischen Beobachter der fünfziger Jahre waren in der Beurteilung der Möglichkeiten der EZU zerstritten. Während die einen (z.B. Mangoldt 1953, Schleiminger 1959) in ihr eine begrenzte Ordnung sahen, ohne weiteres Integrationspotential und von vornherein auf ein Auslaufen hin angelegt, hoben andere (z.B. Triffin 1962, S. 161ff.) die durch die EZU gegebenen Möglichkeiten monetärer Integrationsverdichtungen hervor und knüpften umfangreiche Erwartungen an sie. In späteren währungsgeschichtlichen Abhandlungen wird die EZU entweder nur als solche gewürdigt, ohne daß die Integrationsperspektiven herausgearbeitet werden (z.B. Kaplan/Schleiminger 1989), oder sie verschwindet im Schatten einer fast mythisch überhöhten Bretton-Woods-Ära mit einer IWF-Ordnung, welche angeblich die fünfziger und sechziger Jahre uneingeschränkt beherrscht habe. Die Integrationspotentiale der EZU sind in Vergessenheit geraten.

Die währungspolitische Wirklichkeit allerdings sah so aus, daß mit der EZU eine (europäische) Konkurrenzordnung zum (globalen) IWF-System bestand, und bis in die Mitte

⁴² In der aktuellsten und umfangreichsten Monographie zur EZU (Kaplan/Schleiminger 1989) werden die beiden Seiten der EZU gleich zu Beginn unvermittelt nebeneinander gestellt: „The European Payments Union was conceived during the last weeks of 1949 and liquidated during the last days of 1958. Having completed its work and fulfilled its purpose, it was dissolved. (...) A creature and component of the Organisation for European Economic Co-operation, the EPU was both an instrument of Europe's economic integration and a half-way house in its transition from bilateralism to currency convertibility“. Die Arbeit versucht in der Gesamtwürdigung (S. 342ff.) die ökonomisch präzisierbaren (quantitativen) Ziele der EZU zu würdigen und die (qualitativen) längerfristigen Integrationsziele - die allerdings keineswegs nur die ökonomische Integration betrafen - einzuschätzen. Dem uneingeschränkt positiven Urteil im ersten Bereich steht dabei ein zurückhaltenderes im zweiten Bereich gegenüber (S. 356). Letztlich rücken die Verfasser doch die Finalität der EZU und ihren Charakter als transitorische Übergangslösung in den Mittelpunkt ihrer Bewertung.

der fünfziger Jahre war nicht absehbar, welche Währungsordnung sich durchsetzen und die europäischen Währungsbeziehungen strukturieren würde. Neben diesen integrationsgeschichtlichen Aspekten werden im folgenden die institutionellen Konstruktionsmerkmale der EZU herausgearbeitet und in den monetär-institutionellen Kontext, wie er in den beiden Anfangskapiteln entworfen wurde, eingeordnet. Dabei wird sich zeigen, daß die EZU zentralen Integrationsprämissen erheblich näher kam als spätere Währungsordnungen.

3.1 Die Vorgeschichte

Mit dem IWF-Abkommen (1944) und den Verhandlungen zur ITO (International Trade Organization) schien sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges aus der Perspektive der USA ein institutioneller Rahmen anzubahnen, der es erlauben würde, die in der Folge der Weltwirtschaftskrise und der Kriegsauseinandersetzungen abgerissenen merkantilen und monetären Kreisläufe zwischen den industrialisierten Ländern wieder neu zu knüpfen. Es sollte sich aber bald herausstellen, daß die Abmachungen zwar Regularien für den Normalzustand eines multilateralen Systems vorgaben, aber gänzlich ungeeignet waren, die Wiederherstellung des Normalzustandes selbst zu bewerkstelligen.

Gemessen an der in Kapitel 2 entwickelten Definition monetärer Integrationsstadien stellte das IWF-Abkommen ein Zwitter zwischen einer Zahlungsunion und einer Wechselkursordnung dar, die darüber hinaus noch Ambitionen in Richtung eines Währungssystems aufwies. Die beiden Hauptziele des Vertrages bestanden in der Regulation eines internationalen Zahlungsverkehrs, der die Zahlungsbeschränkungen, die den internationalen Handel behinderten, aufheben sollte, und in der Stabilisierung der Wechselkurse, um kompetitive Abwertungen zu vermeiden. Die Welt und insbesondere Europa waren aber weder reif für das eine noch für das andere Ziel. Die EZU schnürte nun gewissermaßen das Paket der beiden Ziele auf und versuchte eine regionale Zahlungsordnung zu errichten, um dadurch wiederum die Voraussetzungen für eine Wechselkursordnung zu schaffen.

Soweit es das erste Ziel betrifft, die Schaffung eines multilateralen Zahlungsverkehrs, ist zu vermerken, daß die Regularien des IWF-Abkommens eine gewisse Normalität der zwischenstaatlichen Handels- und Zahlungsbeziehungen voraussetzten. Genau an dieser Voraussetzung fehlte es aber im Nachkriegseuropa. Die Handels- und Zahlungsbeziehungen waren so nachhaltig zerstört und dem Bilateralismus verfallen, daß nur eine Integrationsordnung greifen konnte, die die monetäre mit der realen Ökonomie verknüpfte. Genau das tat die EZU - und schuf damit überhaupt erst die Plattform, damit man den Intentionen des IWF-Abkommens gerecht werden konnte. Konventionen über den Umgang mit dem internationalen Handel waren in der Bretton-Woods-Ordnung nicht vorgesehen, sondern in die GATT-Verhandlungen (General Agreement on Trade and Tariffs) ausgelagert. Auch darin beschränkt die EZU, wie sich zeigen wird, einen anderen Weg.

Das IWF-Abkommen stellte einen „Vertrag ohne Wirklichkeit“ dar, ein Phänomen, das 1947 offenkundig wurde und dem möglichst rasch Abhilfe verschafft werden mußte. Als entscheidend für den Übergang zur handels- und währungspolitischen Multilateralität sahen die USA die Herstellung der Konvertibilität des britischen Pfundes an. Wären die beiden wichtigsten Währungen der Welt, der Dollar und das Pfund, konvertibel, so die Annahme, sei der entscheidende Schritt in das angestrebte globale System getan. Unterstützt durch einen zinsgünstigen Kredit der USA an Großbritannien, das im Gegenzug großzügige Handelsliberalisierungen und die Konvertibilisierung des Pfundes zusagte, wurde am 1. Juli 1947 das Experiment

der Sterling-Konvertibilität gewagt (vgl. Triffin 1962, S. 138ff., Buchheim 1990). Die Maßnahme führte zu einer massiven Flucht aus dem Pfund in den Dollar und endete in einem Desaster. Innerhalb weniger Wochen waren die britischen Währungsreserven einschließlich der amerikanischen Anleihe verbraucht, so daß etwas mehr als einen Monat nach der Konvertibilitätserklärung diese wieder rückgängig gemacht werden mußte.

Die Konsequenz, die in Großbritannien aus dem Debakel gezogen wurde, war, daß in der Folgezeit allen Schritten zur Multilateralisierung hartnäckig Widerstand entgegengebracht wurde. Die USA ihrerseits nahmen eine Neuorientierung in ihrer ökonomischen Weltpolitik vor. Das Ziel der Multilateralisierung selbst wurde zwar nicht aufgegeben, wohl aber ein anderer Weg beschritten. An die Stelle des direkten Weges zu einer internationalen Ordnung, der in die Sackgasse geführt hatte, wurde der indirekte Weg des Aufbaus eines regionalen europäischen Blocks beschritten.⁴³

Unmittelbarer Ausfluß des Strategiewechsels war die Forcierung des bereits vorher ventilierten Gedankens eines Europäischen Wiederaufbauprogramms (ERP), das der US-Finanzminister Alfred Marshall in einer Rede im Juni 1947 vorstellte. Anfang 1948 wurden die Organization for European Economic Cooperation (OEEC)⁴⁴ und ihr amerikanisches Gegenstück, die Economic Cooperation Administration (ECA), gegründet, deren Aufgabe darin bestand, für eine Koordination der einzelnen nationalen Programme zu sorgen. Vorgesehen waren in der OEEC-Konvention auch eine Reihe von handels- und währungspolitischen Maßnahmen, u.a. die Bemühungen um ein multilaterales Zahlungssystem fortzusetzen, die Errichtung einer Zollunion oder einer Freihandelszone zu erwägen, Zölle und Handelshemmnisse zu beseitigen etc. (vgl. Hahn/Weber 1976, S. 37f.).

Die Marshall-Planer, die ihre New-Deal-Ideen eines reformierten Neokapitalismus in Europa verwirklichen wollten, verdichteten ihre Vorstellungen im Herbst 1949 in der großen Integrationsdebatte über die europäische Einigung im ECA (vgl. Hogan 1987, S. 271ff.). Skizziert wurde in diesem Zusammenhang das langfristige Ziel einer vollständigen europäischen Union, das kurzfristig über ökonomische Integrationsmaßnahmen erreicht werden sollte, die zu Massenproduktion und -verbrauch, zu Wettbewerbsintensivierung und Produktivitätssprüngen führen sollten. Ohne weitläufige Gedanken an europäische Sensibilitäten in Hinblick auf den Abtritt von Souveränitätsrechten sah man im ECA die Errichtung supranationaler Institutionen vor, bspw. eine Reservepoolung und eine Art europäischer Zentralbank. In seiner später berühmten Rede vor dem OEEC-Rat am 31. Oktober 1949 in Paris erwähnte Hoffman, der Leiter der ECA, zwar nicht mehr die supranationalen Ideen, wohl aber den Kern der westeuropäischen Integration, „the formation of a single large market within which quantitative restrictions on the movements of goods, monetary barriers to the flow of payments, and eventually all tariffs are permanently swept away“ (zitiert nach Hogan 1987, S. 274).⁴⁵

Für das Verständnis der Geschichte der europäischen Einigung und der EZU nicht ganz unwichtig sind einige Differenzen in der amerikanischen Administration. Zwischen den New

⁴³ Zum Strategiewechsel der amerikanischen Wirtschaftspolitik ab 1947 vgl. Block 1977, Hogan 1987, Tumlir/LaHaye 1981.

⁴⁴ Unterzeichner des OEEC-Abkommens waren: Großbritannien, Frankreich, Italien, die Benelux-Länder, die drei skandinavischen Länder, Irland, Island, Österreich, die Schweiz, Portugal, Griechenland und die Türkei; die Bundesrepublik trat im Oktober 1949 bei, die Besatzungszonen als ihr Vorläufer waren bei der Gründung durch die Militärgouverneure vertreten.

⁴⁵ In den ECA-Diskussionen zeigen sich Vorläufer der späteren europäischen Integrationswege und -debatten: der dem Funktionalismus entspringende Gedanke, über die wirtschaftliche Vereinigung zur politischen Vereinigung zu kommen und die Schaffung eines „single large market“ (= Gemeinsamer Markt).

Dealern der ECA und dem State Department, dem die ECA zugeordnet war, blieb umstritten, welcher Begriff in der Diskussion mit den Europäern im Vordergrund stehen sollte, „Integration“ oder „Vereinigung“ (unification), und ob den Europäern ein Zeitplan für die anvisierten Ziele vorgegeben werden sollte. Das Außenministerium plädierte für mehr Flexibilität und wollte weder einen Zeitplan noch den Begriff „Vereinheitlichung“ (ebd., S. 273). Wichtiger noch war der Konflikt zwischen dem Treasury Department einerseits und dem ECA/State Department andererseits, insbesondere im Zusammenhang mit den Plänen zur Ausarbeitung der EZU. Die Politiker des Finanzministeriums standen nicht nur einzelnen Vorstellungen skeptisch gegenüber - man hielt die Vorschläge für zu schuldnerefreundlich -, sondern sie betrachteten das ganze Vorhaben als Gefahr für „ihre“ Institution des IWF und dessen globales Ziel, das durch die regionale Blockbildung möglicherweise hätte gestört werden können (ebd., S. 294ff.). Die inneramerikanischen Konfliktlinien sorgten schließlich zusammen mit Differenzen zwischen den europäischen Staaten dafür, daß an der ursprünglichen Konzeption zur EZU, wie sie den ECA-Planern vorschwebte, doch erhebliche Abstriche vorgenommen werden mußten.

Sorgte der Marshall-Plan in den ersten beiden Jahren mit für einen gewissen Produktionsaufschwung, zeigte sich zugleich immer deutlicher, daß sich die europäischen Probleme in Richtung des grenzüberschreitenden Handels- und Zahlungsverkehrs verlagerten (Hirschman 1951, S. 49). Die drei ersten europäischen Zahlungsabkommen aus den Jahren 1947, 1948 und 1949, die erste Schritte in eine multilaterale Verrechnung gingen, vermochten den Bilateralismus letztlich nicht zu überwinden.⁴⁶ Vor diesem Hintergrund reiften schließlich die ECA-Pläne für eine europäische Zahlungsunion. Das zu errichtende multilaterale Handels- und Zahlensystem sollte in Richtung eines „single European market which is the heart of European integration“ weisen, wie es in einem ECA-Papier hieß (zitiert nach Hogan 1987, S. 321). Für Hoffman sollte die EZU, wie er es in einem Brief formulierte, weg vom ökonomischen Nationalismus hin zur ökonomischen Vereinigung Westeuropas führen (ebd., S. 324). Das weitergehende Ziel, das in den Augen des ECA mit der zu gründenden EZU verbunden war, konnte klarer kaum umrissen werden.

Das der OEEC am 9. Dezember 1949 vorgelegte ECA-Konzept für die zu errichtende Zahlungsunion (vgl. dazu: Triffin 1962, S. 161ff.; Hogan 1987, S. 295ff., Hentschel 1989, S. 725ff.) stand ganz im Zeichen der Idee der Supranationalität und orientierte sich an währungspolitischen Vorstellungen der Keyneschen Clearing Union. Es sah einerseits symmetrische Gläubiger-Schuldner-Strukturen im Rahmen der Clearing-Stelle und andererseits eine schlagkräftige supranationale Organisation vor. Zusätzlich war für den Zahlungsverkehr auch an eine supranationale Werteinheit gedacht.⁴⁷

Den Gläubigerländern sollten ihre Überschüsse tranchenweise abnehmend mit Gold bzw. Dollar erstattet werden, die Schuldnerländer ihrerseits sollten tranchenweise zunehmend ihre Schulden mit Gold und Dollar erstatten. Durch den gegensätzlichen Verlauf der Zahlungen

⁴⁶ Bei den multilateralen Vorläufern der EZU handelte es sich um den im November 1947 geschlossenen Vertrag zwischen den Benelux-Staaten, Frankreich und Italien, später auch den anglo-amerikanischen Besatzungszonen Deutschlands („Agreement on Multilateral Monetary Compensation“) sowie zwei Abkommen vom Oktober 1948 („Agreement for Intra-European Payments and Compensations“) und September 1949 („Intra-European Payments and Compensations Scheme“), die sich bereits auf alle OEEC-Staaten erstreckten (vgl. zu den beiden letzten Zahlungsabkommen Sinewe 1954, S. 73ff. und Triffin 1962, S. 151ff.). Der Zustand des damaligen Handels- und Zahlungsverkehrs kommt am besten darin zum Ausdruck, daß es in Europa um die 200 bilaterale Abkommen gab, die den zwischenstaatlichen Güterverkehr regelten (vgl. Diebold 1952).

⁴⁷ Aus britischer Sicht bestand die Gefahr, daß sich die ins Auge gefaßte neue Verrechnungseinheit zu einer internationalen Reservewährung und damit zu einer Konkurrenz für das Pfund entwickeln könnte. Die Möglichkeiten der Verrechnungseinheit waren offensichtlich vorhanden (vgl. dazu auch Triffin 1962, S. 164).

bzw. Erstattungen wollte man Schuldner **und** Gläubiger veranlassen, die binnenwirtschaftlichen Ursachen des Zahlungsbilanzungleichgewichts zu beseitigen - die einen durch zunehmenden Druck auf die Währungsreserven (Schuldner), die anderen durch die zunehmende Vorenthaltung des Dollar- und Goldzuflusses (Gläubiger). Das Clearingsystem war gewissermaßen „schuldnerfreundlich“ konzipiert, es hätte eine institutionelle Symmetrie aufgewiesen, und beide Seiten wären zum wirtschaftspolitischen Ausgleich angehalten gewesen.

Das ECA-Konzept sah ferner vor, das Management der Zahlungsunion in die Hände einer mit materieller Macht ausgestatteten supranationalen Behörde zu legen, die jenseits der geschriebenen Regeln in die Kompetenz der Teilnehmerländer intervenieren können sollte. Ihr wurde die Aufgabe beigemessen, die wirtschaftlichen Verläufe bei den Teilnehmerländern ständig zu beobachten, Ratschläge und Empfehlungen zu erteilen und im Notfall die Länder, ob Schuldner oder Gläubiger, zu wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen zu verpflichten.⁴⁸

Was folgte, war ein mehrere Monate dauernder europäischer Disput, bei dem sich die Gläubigerländer einerseits und die Schuldnerländer andererseits, dies allerdings auf der Grundlage gemutmaßter Positionen in der Zukunft, gegenüberstanden. Wortführer der präsumtiven Gläubiger war insbesondere Belgien, das gegenüber dem OEEC-Raum massive Überschüsse aufwies; auf der anderen Seite standen die präsumtiven Schuldner mit Großbritannien und den skandinavischen Ländern. Die Bundesrepublik nahm zunächst eine Schuldnerposition ein, in dem Maße, wie sich die Handelsbilanz verbesserte, wechselte man in das Lager der Gläubiger und nahm am Ende eine gemäßigte Gläubiger-Haltung ein.

Einen weiteren großen Konfliktherd bildete Großbritannien. Gegenüber dem OEEC-Europa wies der britische Außenhandel beträchtliche Defizite auf. Im September 1949 führte ein massiver Dollarabfluß zu einer 30prozentigen Abwertung, als traumatische Erfahrung war der Verlust der Währungsreserven bei dem Konvertibilitätsexperiment 1947 noch in lebhafter Erinnerung. Hinzu kamen innen- und außenpolitische Erwägungen. Innenpolitisch sträubte sich die Labour-Regierung gegen eine allzu forcierte Öffnung der Außenwirtschaft. Außen- bzw. machtpolitisch war man nicht gewillt, als Weltmacht mit einer potentiellen Weltreservewährung, den besonderen Verpflichtungen durch das Commonwealth und den special relationships zu den USA in einem EZU-Europa den anderen Nationen gleichgestellt zu werden.

Das Ergebnis, zustande gekommen erst auf massiven Druck der US-Amerikaner, wich erheblich von dem ursprünglichen ECA-Konzept ab: das EZU-Direktorium wurde „entmachtet“, und die institutionell vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen kamen den Forderungen und Interessen der Gläubiger entgegen, der Anpassungsdruck wurde mehr den Schuldnerländern aufgebürdet.

⁴⁸ Die Institution hätte damit einen Rang erhalten, der mit der Stellung der Zentralbank gegenüber ihren Geschäftsbanken vergleichbar gewesen wäre. Die relativ kleine Behörde mit dem auf Stimmenmehrheit beruhenden Beschlußverfahren hätte somit eine erhebliche Schlagkraft entfalten können. In den endgültigen Satzungen war eine so weitgehende institutionelle Lösung nicht mehr enthalten, was in erster Linie „dem Widerstand Großbritanniens gegen eine Super-Zentralbank zuzuschreiben war“ (Emminger 1951, S. 650). Vgl. dazu auch Hogan 1987, S. 299.

3.2 Die institutionelle Konstruktion

Das Abkommen zur Gründung der EZU wurde am 19. September 1950 von den OEEC-Mitgliedstaaten unterschrieben und trat rückwirkend zum 1. Juli des Jahres in Kraft.⁴⁹ Es hatte zunächst eine Laufzeit von zwei Jahren, worin sich der Zusammenhang zum Marshall-Plan andeutete. Später verlängerte es sich dann durch einstimmigen Beschluß der Teilnehmer Jahr um Jahr.

Der Vertrag bestand aus dem Abkommen selbst und einem Protokoll, das die Übergangszeit zwischen dem zweiten intra-europäischen Zahlungsabkommen bis zum Inkrafttreten des Vertrags regelte. Das Abkommen, bestehend aus 36 Artikeln, enthielt die Präambel, Teil I (Allgemeine Bestimmungen), Teil II (Ausgleich von Überschüssen und Defiziten), Teil III (Verwaltung und Finanzen), Teil IV (Schlußbestimmungen), ferner die Anlage A, die die Frage bestehender Schulden regelte, und die Anlage B, die die Regularien des Vertragsendes festsetzte.⁵⁰

3.2.1 Die Vertragsziele

Eindeutig war die Präambel in Hinblick auf die **kurzfristige Zielsetzung** (vgl. für das Folgende: Andersen 1977, S. 10ff.): die EZU sollte mit ihrem Zahlungsmechanismus einen regional begrenzten Multilateralismus zwischen den europäischen Unterzeichnerstaaten herstellen. Dieses kurzfristige Ziel war wiederum Teil einer **längerfristigen Zielsetzung**, die freilich weniger deutlich im Vertrag umrissen wurde, jedenfalls nicht in der Deutlichkeit, wie sie in den ECA-Debatten zuvor diskutiert wurde. Das im Vertrag vorgesehene Zahlungssystem sollte, wie es in der Präambel hieß, dazu beitragen, „daß es den Vertragsparteien helfen muß, sich von außerordentlicher auswärtiger Hilfe unabhängig zu machen; daß es die Vertragsparteien ermutigen muß, ein hohes gleichbleibendes Handels- und Beschäftigungsvolumen unter Beachtung der Notwendigkeit stabiler finanzieller Verhältnisse im Innern zu erreichen oder zu erhalten“. Genannt wurde ferner die Schaffung europäischer Währungsreserven. Ein weiteres langfristiges Ziel des Zahlungsabkommens sollte die volle Multilateralität im Handel und die Wiedereinführung der allgemeinen Konvertierbarkeit der Währungen sein.

In diesen vom Wortlaut her weniger deutlichen, eher einen Formelkompromiß darstellenden Formulierungen spiegeln sich die beiden grundsätzlichen Optionen, mit denen die EZU auf den Weg gebracht wurde und die auch ihre spätere Einordnung bestimmen sollten. Die Frage war, ob die EZU primär dem Ziel der europäischen Integration dienen sollte oder ob sie sich nach Erreichung des Konvertibilitätszieles auflösen und Europa in das weltweite System zurückführen sollte. In der langfristigen Zielsetzung blieb der EZU-Vertrag also ambivalent,

⁴⁹ Als „Gesetz betreffend das Abkommen über die Gründung einer Europäischen Zahlungsunion“ im Bundesgesetzblatt 1951, Teil II, S. 31ff. veröffentlicht. Signatarstaaten waren Belgien, Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Türkei sowie die britisch-amerikanische Zone des freien Gebiets von Triest. Zum Geltungsbereich gehörten das gesamte Sterling-Gebiet sowie die Kolonien und Protektorate anderer westeuropäischer Länder.

⁵⁰ Als Monographien zur EZU vgl. Emminger 1951, Sinewe 1954, Blancpain 1962, Bayer 1977, Kaplan/Schleiminger 1989.

trug „janusköpfigen“ Charakter (ebd., S. 171) und reflektierte in dieser Ambivalenz die beiden oben geschilderten Optionen in der amerikanischen Administration.⁵¹

3.2.2 Die institutionelle Einbettung und das Direktorium

Die EZU war als Organ der OEEC⁵² konzipiert und von den Weisungen deren Ministerrats abhängig. Sie basierte zwar auf einem internationalen Abkommen, begründete aber keine unabhängige Einrichtung. Die technischen Operationen wurden von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) abgewickelt.

Indem die EZU unter das Dach der OEEC gerückt wurde, unterschied sich der regionalpolitische Integrationsansatz wesentlich von dem Modell des globalen Ansatzes der ersten Nachkriegsjahre. Während mit IWF und ITO/GATT auf globaler Ebene eine Aufspaltung zwischen Währungs- und Handelspolitik gegeben war, verklammerte das OEEC-EZU-Modell Handels- und Währungspolitik organisatorisch und, was wichtiger war, funktionell. So wurde das im EZU-Abkommen festgehaltene Ziel der Handelsliberalisierung über einen Liberalisierungskodex seitens der OEEC präzisiert. Im übrigen war auch der einzige Mechanismus, über den die EZU bei unüberbrückbaren Zahlungsbilanzschwierigkeiten verfügte, neben dem Sonderkredit nur die Handelsrestriktion, nicht etwa die Abwertung (vgl. ebd., S. 181f.).

Institutionell war die EZU ausgesprochen einfach konzipiert. Die zentrale Institution war das **Direktorium**, das aus sieben Mitgliedern bestand und mit Stimmenmehrheit entschied. Die BIZ fungierte als Agent für die Abrechnungsoperationen. Die ursprünglich von der ECA für das Direktorium vorgesehenen weitreichenden supranationalen Kompetenzen mit Eingriffsmöglichkeiten in die nationalen Wirtschaftspolitiken erhielt das Gremium nach den europäischen Einwendungen in der Planungsphase nicht. Von der Konzeption her wurde die Ordnung mehr durch die geschriebenen automatischen Spielregeln bestimmt als durch diskretionäre supranationale Eingriffe, in der Praxis gab es freilich eine nicht unbedeutende Ausnahme, auf die noch zurückzukommen sein wird. Durch die Abhängigkeit von der OEEC, die nach dem Einstimmigkeitsprinzip entschied, waren die Kompetenzen zusätzlich beschnitten.⁵³ Andererseits

⁵¹ Emminger (1950, S. 393), seit dem Frühjahr 1949 Leiter der deutschen Delegation bei der OEEC, dann 1950 Mitarbeiter der Bank deutscher Länder, urteilte vorsichtig: „Diese beiden Ziele freilich - die europäische Integration einerseits, freie Weltwirtschaft andererseits - liegen nicht immer auf gleichem Weg. Dem kritischen Beobachter will es manchmal scheinen, als ob mindestens einiges, was im Zeichen der europäischen Integration geschieht, eher zu einem neuen Autarkismus auf erweiterter europäischer Basis als unbedingt zur freieren Weltwirtschaft führt“. Die EZU hielt er aber doch für ein Instrument, das beiden Zielen dienen konnte. - Auch Triffin (1966, S. 449), zeitweiliger ECA-Vertreter bei den EZU-Verhandlungen, unterstellte eine Harmonie zwischen beiden Zielen, ließ aber auch keinen Zweifel an der europäisch-integrativen Zielsetzung der EZU: „I had conceived, from the very beginning, the EPU Agreement as only the first of many steps on a long road toward the eventual integration of European monetary policies and institutions“.

⁵² Vgl. zur OEEC allgemein und zu den wirtschaftsrechtlichen Bestimmungen Hahn/Weber 1976, S. 34ff. und S. 211ff. In ihrer institutionellen Konstruktion ähnelte die OEEC in vielen Aspekten den späteren „kleineuropäischen“ Konstruktionen (Montanunion und EWG). Bis in die frühen fünfziger Jahre hinein war nicht endgültig entschieden, ob das Großeuropa der OEEC oder ein kleineres Europa zum Kristallisationskern der europäischen Integration werden sollte.

⁵³ „By general agreement, the EPU would be governed largely by automatic rules and would function under the supervision of the OEEC, a body that can make decisions only by unanimous vote. This agreement did not seem likely to result in a powerful supra-national monetary board whose authority would supersede that of the Fund“ (Hirschman 1951, S. 52).

entfaltete das Direktorium in seiner praktischen Tätigkeit, insbesondere während der deutschen Zahlungsbilanzkrisen 1950/51, dann doch eine gewisse supranationale Eigenständigkeit.⁵⁴

3.2.3. Die Funktionsweise

In ihrem funktionalen Kern bestand die EZU aus zwei Komponenten: 1.) dem multilateralen Abrechnungs- oder Clearingsystem und 2.) dem Kreditmechanismus, dessen prägnantes Merkmal der Automatismus war. Die erste Komponente, das Clearingsystem, stellte eine EZU-interne Zahlungsbilanz her. Mit Inkrafttreten der Ordnung besaßen die Teilnehmerländer nur noch **eine einheitliche Zahlungsbilanz** gegenüber dem Rest der EZU-Länder. Gewissermaßen über Nacht wurde der Bilateralismus der Jahre zuvor in ein multilaterales System transformiert. Alle bilateralen Salden wurden nach dem kumulativen Prinzip von den beteiligten Zentralbanken jeden Monat an den Zahlungsagenten gemeldet, der sie so saldierte, daß sich für alle Länder eine Nettoposition gegenüber der Union ergab. Die jeweiligen Länder befanden sich entweder in einer Überschuß- oder einer Defizitposition gegenüber der EZU-Gemeinschaft.

Die zweite Komponente, der Kreditmechanismus, knüpfte an diese Nettoposition an. Der Ausgleich der Nettoposition orientierte sich zunächst an der sogenannten Quote eines Landes, die nicht überschritten werden durfte. Diese Quote wurde mit 15 Prozent des Handelsvolumens des Jahres 1949 errechnet. Hatte ein Land Überschüsse oder Defizite innerhalb der Quote, so erhielt oder zahlte es Gold/Dollar von/an die EZU. Die Erstattungen bzw. Zahlungen wurden in fünf 20 Prozent-Tranchen aufgestückt. Das erste Fünftel brachte noch keine Zahlungen/Erstattungen in Währungsreserven. Bei den nächsten vier Fünfteln mußten die Schuldnerländer in steigendem Maße Gold/Dollarzahlungen erstatten, der Rest blieb Kredit, der mit einem bestimmten Zinssatz zurückzuzahlen war. Die Gläubigerländer erhielten bei dem ersten Fünftel noch keine Erstattungen in Gold/Dollar, bei den nächsten Fünfteln jeweils die Hälfte ihres Überschusses in Gold/Dollar erstattet. Insgesamt ergab sich zu Beginn der EZU bei voller Ausschöpfung der Quote ein Kreditbetrag von 60 Prozent und ein Erstattungsbetrag von 40 Prozent. Die Kapitalbasis der EZU wurde in Höhe von 350 Millionen Dollar von den USA gestellt.⁵⁵ Hinzu kamen 100 Millionen Dollar für die Sonderhilfen bei Überschreiten der Quote.

Hervorgehoben werden muß der **automatische Charakter der Kreditgewährung**, da dieser eine Art institutionell festgeschriebener europäischer Solidarität ausmachte. Die Überschußländer gewährten den Defizitländern Kredit, so daß es den Defizitländern trotz unzureichender Währungsreserven ermöglicht war, die Handelsliberalisierung fortzuschreiben. Der Übergang zur Goldzahlung hielt die Schuldnerländer wiederum zu einer auf Zahlungsbilanzausgleich gerichteten internen Politik an. Umgekehrt erhielten die Überschußländer zunächst keine Erstattung und nach Überschreiten der zweiten Tranche auch keine progressiven Erstat-

⁵⁴ Gemeint ist der Sonderkredit vom November 1950 und die vorübergehende Suspendierung von der Handelsliberalisierung im März 1951, was beides so nicht dem Reglement der EZU entsprach und vom Direktorium in einer gewissen Kompetenzenmaßung entschieden wurde. Mangoldt (1953), der langjährige Vorsitzende der EZU, hob die supranationale Tätigkeit des Direktoriums gerade als eines der entscheidenden Merkmale der Institution hervor (s.u.).

⁵⁵ Für eine Gesamtbewertung der EZU stellt sich die Frage, ob es des außer-europäischen Impulses, also der von den US-Amerikanern bereitgestellten Kapitalbasis bedurfte hätte oder ob die Europäer dazu aus eigener Kraft in der Lage gewesen wären. Die verbliebenen Währungsreserven der Europäer hatten jedenfalls ein Volumen, das bei einer Poolung die notwendige Kapitalbasis zusammengebracht hätte.

tungen, um den Anreiz zur Ansammlung von Überschüssen zu verringern. Mit dieser Struktur folgte das Abkommen Keynes'schen Vorstellungen über die Problematik von Schuldner- und Gläubigerpositionen. Es wich ab vom konditionierten, mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbundenen Kredit, wie er im IWF-Abkommen vorgesehen war. Der Nachfolger der EZU, das EWA, ging dann zum Mechanismus des konditionierten Kredits über.⁵⁶

Hatte ein Land die Quote ausgeschöpft, mußte es entweder zur vollen Gold/Dollarabdeckung schreiten, aus der EZU ausscheiden (mit der Konsequenz des Rückfalls in Deliberalisierung und Devisenbewirtschaftung) oder ihm wurde - wie im Falle der Bundesrepublik - ein Sonderkredit und eine phasenweise Entliberalisierung zum Ausgleich der Zahlungsbilanz gestattet.

Mit der Struktur der Erstattungen/Zahlungen aus/an das System war die EZU gläubigerfreundlicher geworden, als es ursprünglich von einem Teil der US-Amerikaner während der Planungsphase ventiliert wurde. In diesem Sinne kann auch bei der EZU nicht von einer gänzlich symmetrischen Ordnung gesprochen werden. Mit dem (begrenzten) automatischen Kredit war aber durchaus ein Element der Symmetrie und der Staatensolidarität gegeben. Absolut symmetrisch konnte die Ordnung auch gar nicht sein. Zum einen handelte es sich bei der EZU um einen regionalen Block, dessen einzelne Mitglieder ganz unterschiedliche Zahlungsbilanzpositionen gegenüber dem Nicht-EZU-Raum hatten. Einem Defizit gegenüber dem EZU-Raum konnte durchaus ein Überschuß gegenüber dem Nicht-EZU-Raum und umgekehrt gegenüberstehen. Zum anderen war die EZU als solche eine in ihren Zielen begrenzte Ordnung. Sie sollte für Konvertibilität zwischen den europäischen Währungen sorgen und damit die europäischen Handelsbeziehungen auf eine geldwirtschaftliche Basis heben.

Lag zu Beginn der EZU das Verhältnis zwischen Goldzahlungen und automatischem Kredit noch bei 40 Prozent zu 60 Prozent (siehe Tabelle 1), so wurde im Rahmen der jährlichen Verlängerungsabkommen 1954 und 1955 das System in der Weise „gehärtet“, daß sich der entsprechende Anteil zunächst auf 50 Prozent zu 50 Prozent und ein Jahr später auf 75 Prozent zu 25 Prozent verschob. Die Schuldnerländer mußten mehr und früher mit Gold/Dollar ausgleichen, und die Gläubigerländer erhielten vice versa mehr und früher Gold/Dollarzahlungen. Das Kreditelement des Systems wurde also zurückgenommen, womit die Asymmetrie der Ordnung verstärkt wurde. Ab 1955 war, wie es hieß, die „Dreiviertelkonvertibilität“ erreicht.

Einer Erläuterung bedarf in diesem Zusammenhang der **Konvertibilitätsbegriff**, wie er dem EZU-Modell unterlag. Zu Zeiten des Goldstandards wurde unter Konvertibilität die Eintauschbarkeit einer Papierwährung in Gold verstanden. Für die entwickelten Verhältnisse einer internationalen Geldwirtschaft kann Konvertibilität als außenwirtschaftliche Stabilität einer Währung, die nicht von Wechselkursveränderungen bedroht ist, verstanden werden (vgl. Herr 1992, S. 141). Von solchen Verhältnissen war man in den fünfziger Jahren allerdings weit entfernt. Das Konvertibilitätsziel, wie es die EZU verfolgte, war ein anderes. Mit ihr sollte ein Zustand herbeigeführt werden, daß Private für **realwirtschaftliche Transaktionen**, also laufende oder Handelstransaktionen, in- und ausländische Währung ohne Beschränkungen im

⁵⁶ Der Automatismus bei der Kreditvergabe reflektierte institutionell besser als das diskretionäre, mit Auflagen verbundene Verfahren, daß beide Konstellationen - Defizit- und Überschußposition - problematisch waren. Grundsätzlich wäre auch denkbar gewesen, daß im Rahmen des diskretionären Verfahrens Auflagen gegen „notorische Gläubiger“ getätigt worden wären, z.B. Exportrestriktionen. Dies wäre aber jedes Mal von neuem Verhandlungsgegenstand geworden. Automatismus bedeutete in diesem Zusammenhang zweierlei: keine Auflagen und keine Kredite durch die Gläubiger. Das automatische Unterstützungsverfahren war auch besser mit dem politischen Ansatzpunkt der europäischen Einigung, der Staatensolidarität, kompatibel.

EZU-Raum erwerben, verwenden und tauschen konnten. Insoweit konnte von der Herstellung **kommerzieller Konvertibilität** als Ziel der EZU gesprochen werden (Mangoldt 1953, S. 8ff.).

Die Konvertibilität war für die privaten Wirtschaftssubjekte allerdings geknüpft an die Erteilung einer Einfuhrlizenz. Der Begriff der Konvertibilität war also gekoppelt an die Handelsliberalisierung und die Aufhebung realwirtschaftlicher Devisenbeschaffung. In Großbritannien wurde damals ein anderer Konvertibilitätsbegriff verfochten und angestrebt. Die sogenannte Ausländerkonvertibilität, also das Eintauschen ausländischer Währungen in Pfund sollte für Kapitalzufluß nach London sorgen, um einen internationalen Kapitalmarkt aufzubauen und damit der eigenen Währung wieder zu Weltgeltung zu verhelfen.⁵⁷

Sozusagen per definitionem ausgeschlossen war in der EZU-Ordnung der leistungslose Kapitalverkehr.⁵⁸ Ihn herzustellen, gehörte auch nicht zu den Zielen der Ordnung. Durch den fehlenden Zustand des Vertrauens und die begrenzten Währungsreserven war überhaupt nicht daran zu denken, den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr unreguliert zu lassen. Das Desaster um die Flucht aus dem Pfund 1947 war allen Beteiligten nur zu gut in Erinnerung.

Einen **Wechselkursmechanismus** kannte die EZU **nicht**. Die Erfahrung der unmittelbaren Nachkriegszeit, daß mit dem IWF-Abkommen zwar eine Währungsordnung mit einem Wechselkursmechanismus vorlag, ihr aber die monetäre und realwirtschaftliche Grundlage fehlte, um angewandt zu werden, wirkte bei der Konzeptionierung der Zahlungsunion nach. Am Beginn der wirtschaftlichen Integration konnte bei dem gegebenen wirtschaftlichen Umfeld in Europa offenbar nicht eine Wechselkursordnung stehen, da eine solche Ordnung an die Existenz bestimmter Bedingungen geknüpft ist. Eine Wechselkursordnung setzt ein Mindestmaß an Konvertibilität und damit das Vorhandensein von Devisenmärkten voraus. Ferner unterstellt sie einen solchen Zustand des Vertrauens, daß die Wirtschaftssubjekte nicht mit plötzlichen und häufigen Paritätsanpassungen rechnen müssen. Zu den Voraussetzungen gehört schließlich ein gewisser Umfang an Währungsreserven, der es möglich macht, die Paritäten notfalls zu verteidigen.

Gerade in Hinblick auf die Währungsreserven und den Zustand des Vertrauens haperte es aber bei den europäischen Ländern in der Nachkriegszeit, so daß mit der EZU der Versuch unternommen werden mußte, das Vertrauen institutionell aufzubauen. Darüber hinaus hätten Paritätsänderungen oder gar flexible Wechselkurse die EZU-Ordnung vor unüberwindliche technische und wirtschaftliche Schwierigkeiten gestellt. Tatsächlich blieben Wechselkursänderungen während der EZU-Ära aus. Für den Anpassungsprozeß stand der EZU die Handelspo-

⁵⁷ Der Begriff der Konvertibilität kann also nicht eindimensional gefaßt werden. Die Herstellung von Konvertibilität umfaßt verschiedene Stufen und Formen. Zu unterscheiden sind die Inländerkonvertibilität, der freie Umtausch inländischer Währung gegen ausländische Währung unabhängig vom Verwendungszweck, und die Ausländerkonvertibilität, dergemäß ausländische Gläubiger ihre Forderung in jede beliebige Währung umtauschen können. Ferner ist zu unterscheiden die kommerzielle Konvertibilität, also die an eine Einfuhrlizenz gebundene Konvertibilität, und die monetäre Konvertibilität, die unabhängig von Leistungsströmen und Verwendungszwecken ist. Angelsächsische Ansätze wollten die Aufrechterhaltung von Handelsbeschränkungen in der Definition beinhaltet wissen. Generell galt, daß Kapitalgeschäfte aus der Konvertibilität ausgeschlossen blieben. - Zur zeitgenössischen Diskussion um die Konvertibilität vgl. Mangoldt 1953 und Möller 1955.

⁵⁸ Im Mai 1953 wurde mit der Arbitragetätigkeit der Geschäftsbanken zwischen neun EZU-Ländern ein erster Schritt in Richtung der Wiedereinsetzung der Devisenmärkte getan. Später lockerten die EZU-Länder schrittweise die Devisenwirtschaftsbestimmungen gegenüber Drittländern, wobei der Schritt Großbritanniens zur De-facto-Ausländerkonvertibilität 1955 durch die beginnende Intervention der Bank von England auf den freien Devisenmärkten von New York und Zürich am bedeutsamsten war (vgl. Heinrich 1971, S. 152). Neben Großbritannien war es v.a. die Bundesrepublik, die in jener Zeit die Kapitalverkehrskontrollen Zug um Zug lockerte (vgl. für Details Triffin 1962, S. 215ff.).

litik zur Verfügung, die ähnlich wie die Wechselkursveränderung wirkt. Die Liberalisierung hatte den Effekt einer Aufwertung, da es zu vermehrten Importen kam, die Deliberalisierung war gleichbedeutend mit einer Abwertung, da sie auf Importbeschränkung hinauslief. Die EZU kannte also noch ein größeres Instrumentarium als die geschmeidige Wechselkurspolitik. Daß die erste europäische Währungsordnung nicht von vornherein komplexer angelegt und um eine Wechselkursordnung angereichert wurde, lag aber sicher auch daran, daß dem IWF keine formelle Konkurrenz gemacht werden sollte.

Die Verklammerung zwischen Handelspolitik und Währungspolitik manifestierte sich im Abkommen durch die Zielsetzung der Handelsliberalisierung, die sich auf mengenmäßige Beschränkungen bezog. Im Abkommen wurden zwar keine konkreten Zahlen genannt, die Klammer wurde aber durch den Liberalisierungskodex der OEEC hergestellt, der für die beteiligten Länder eine Art Junktin darstellte. Mit dem (automatischen) Kredit konnten Schuldnerländer an der Liberalisierung festhalten und sie weiter fortschreiben. Bei Zahlungsbilanzkrisen konnte die Liberalisierung gestoppt bzw. vorübergehend rückgängig gemacht werden. Gerade in dieser Verschränkung von Handels- und Währungspolitik lag der Erfolg der EZU begründet. Waren 1950 erst 56 Prozent des innereuropäischen Handels ohne mengenmäßige Beschränkung, so konnte die Quote bis 1956 auf 89 Prozent ausgedehnt werden.

Der realwirtschaftliche Bezug der EZU drückte sich auch darin aus, daß Liberalisierung automatische Lizenzvergabe bedeutete. Sie wurde dennoch erfaßt, um zu garantieren, daß der entsprechende Devisenbetrag tatsächlich für Leistungsströme und nicht für fremde Zwecke verwendet wurde. Eine vollständige Konvertibilität gab es, wie bereits erwähnt, auch im EZU-Raum nicht. Sie blieb beschränkt auf die Einfuhrgüter und die Währungen des EZU-Raumes (Emminger 1951, S. 614).

Zu den Leistungen der EZU gehörten auch die Überwindung der sogenannten Dollarlücke und der Aufbau von Währungsreserven seitens der europäischen Zentralbanken. Die Diskussion um die Dollarlücke stellte eines der zentralen währungspolitischen Probleme in den fünfziger Jahren dar. Gemeint war damit die Befürchtung, daß der immense europäische Nachfragebedarf angesichts der zerstörten Produktion und des Angewiesenseins auf US-Waren nicht finanzierbar gewesen wäre (vgl. Buchheim 1990). Historisch gesehen bestand das Problem aber nur wenige Jahre (bis in die frühen fünfziger Jahre). In den späten sechziger Jahren trat das entgegengesetzte Problem auf: die Entknappung des Dollars. Zur Bewältigung des Problems der Dollarlücke trug - neben den privaten und staatlichen Kapitalexporten der USA - nicht zuletzt auch die EZU bei. Die Ordnung lief als regionale Blockbildung auf eine handelspolitische und monetäre Diskriminierung gegenüber dem Dollar-Raum hinaus. Eine lückenlose Kontingentierung im Handelsbereich war gepaart mit einer strikten Devisenbewirtschaftung. Indem sie die Rekonstruktion der handelspolitischen Verflechtung innerhalb Europas erlaubte, konnte die Abhängigkeit vom Dollar partiell gemildert werden. Die Bundesrepublik, die bereits in den ersten Nachkriegsjahren im Rahmen der sogenannten Dollarklausel zu einer harten Dollarpolitik gezwungen war - deutsche Exporte waren in Dollars zu bezahlen, Importe aus dem Dollar-Raum auf das Notwendigste zu beschränken -, profitierte in diesem Zusammenhang von der EZU insofern, als sie ihre Gläubigerstellung gegenüber der EZU nutzen konnte, um die Defizite gegenüber den USA zu finanzieren. Nach und nach ergab sich damit eine innereuropäische Umschichtung in der Investitionsgüternachfrage weg von den USA hin zur Bundesrepublik, was schließlich auch das spezifische westdeutsche Exportmodell begünstigte.

Tabelle 1: Der Funktionsmechanismus der EZU (1950-1952)

Rechnungsüberschuß oder -defizit in % der Quote	Schuldner		Kreditgeber	
	Kreditentnahme	Gold- bzw. Dol- lareinzahlung	Kreditgewährung	Gold- bzw. Dol- lareinzahlung
1. Tranche von 20%	100% = 20%	-	100% = 20%	-
2. Tranche von 20%	80% = 16%	20% = 4%	50% = 10%	50% = 10%
3. Tranche von 20%	60% = 12%	40% = 8%	50% = 10%	50% = 10%
4. Tranche von 20%	40% = 8%	60% = 12%	50% = 10%	50% = 10%
5. Tranche von 20%	20% = 4%	80% = 16%	50% = 10%	50% = 10%
Summe	60%	40%	60%	40%

Quelle: Sinewe 1954, S. 117; Heinrich 1971, S. 96.

Tabelle 2: Die innereuropäische Handelsliberalisierung zwischen 1950-1956

Zahl der Länder, die liberalisiert haben	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
90-100% der Importe	-	-	2	7	7	10	12
75-90% der Importe	1	8	8	6	7	5	3
60-75% der Importe	2	4	2	-	1	-	-
50-60% der Importe	10	1	-	1	-	-	-
Weniger als 50%	4	4	5	3	2	2	2
Liberalisierung im Durchschnitt der OEEC	56%	62%	65%	77%	83%	86%	89%

Quelle: Triffin 1962, S. 208.

3.2.4 Die EZU und die Keynesische Clearing Union

Die EZU wurde häufig als späte Verwirklichung Keynesischer Vorstellungen (Keynes 1941, 1943) zur internationalen Währungsordnung gedeutet, die, entwickelt im Vorfeld der Bretton-Woods-Konferenz, im endgültigen Abkommen aber keinen Niederschlag gefunden haben. Wenn auch gilt, daß die EZU „keynesianischer“ geformt war als die IWF-Ordnung, so hinkt der Vergleich doch, da sich Keynes' „Proposals“ einerseits und die EZU andererseits auf unterschiedlich komplexen Stufen monetärer Integration bewegten. Während Keynes' „Proposals“ auf die Etablierung eines umfassenden Währungssystems hinausliefen, stellte die EZU eine in Anspruch und Konstruktion viel einfachere monetäre Integrationsform dar.

Die Mittel und Ziele beider Ordnungstypen unterschieden sich ebenso wie die außerinstitutionelle Wirklichkeit, auf die sie bezogen waren. Es ist müßig, darüber zu streiten, ob sich die monetäre Integration unter einem IWF, der Keyneschen Vorstellungen gefolgt wäre, anders vollzogen hätte, als dies tatsächlich geschehen ist. Das Experiment einer raschen Pfund-Konvertibilisierung hätte wohl ebensowenig stattgefunden, wie Europa möglicherweise - von vornherein und auf anderen Wegen als im späteren Marshall-Plan geschehen - mit mehr Liquidität versorgt worden wäre. Die letzte Möglichkeit, die Liquiditätsversorgung, stand allerdings auch dem IWF offen, was aber von den USA erkennbar nicht gewünscht wurde. Das Problem der unmittelbaren Nachkriegszeit, woran die monetäre Rekonstruktion Europas scheiterte, bestand aber nicht einfach in der Ausstattung mit internationaler Liquidität, der Dollarlücke, sondern in der Frage, wie innereuropäische monetäre Kreisläufe entstehen konnten.

Keynes' Kritik am alten Goldstandard, schon in früheren Schriften herausgearbeitet, betraf drei Aspekte. 1.) Der Goldstandard band die internationale Liquidität an die zufälligen Wechselfälle der Goldproduktion. 2.) Die Anpassungsprozesse waren asymmetrisch, Defizitländer hatten sich einseitig den Zahlungsbilanzzwängen zu unterwerfen, ohne daß auch Überschußländer anpassen mußten. 3.) Die nationale Wirtschaftspolitik stand unter dem Primat der Zahlungsbilanz und hatte sich wohl oder übel den äußeren Zwängen zu fügen. Der in der Zwischenkriegszeit offenbar gewordene Zusammenbruch des Goldstandards und die sodann einsetzende Depression mit kompetitiven Abwertungen, Devisenbewirtschaftung und dem vollständigen Zerfall internationaler Wirtschaftsbeziehungen führten ihn in den frühen vierziger Jahren zu dem Ziel eines internationalen Währungssystems, das gleichzeitig einen multilateralen Welthandel **und** nationale Autonomie der Wirtschaftspolitik mit dem zentralen Ziel der Vollbeschäftigung verwirklichen sollte.

Die Vorschläge in den „Proposals“ zielten im Kern auf folgende Dimensionen: 1.) Die Schaffung eines multilateralen Clearings mit automatischer Kreditgewährung. Entscheidend war bei diesem monetären Mechanismus, daß der zentralisierte Zahlungsverkehr Konvertibilität und eine effektive Kontrolle des Kapitalverkehrs ermöglichen sollte. 2.) Der Bestand an internationaler Liquidität sollte nicht als gegebenes Datum hingenommen werden, sondern mit dem „management of money“ (bancor) sollte eine bewußte Schaffung und Regulierung von Liquidität erreicht werden. 3.) Das Konzept des Anpassungsmechanismus beruhte auf der zentralen Maßgabe, daß er symmetrisch ausgestaltet sein sollte; Gläubigerpositionen wurden von Keynes mithin als ebenso fragwürdig wie Schuldnerpositionen angesehen,⁵⁹ insbesondere die Konstel-

⁵⁹ Die Symmetrie war in seinen konkreten Vorschlägen dann doch weniger gewahrt, als dies per Anspruch formuliert wurde. Das zeigte sich an der Frage der Wechselkursänderungen, die in seinen Vorstellungen

lation des Zahlungsbilanzüberschusses mit Unterbeschäftigung schien ihm nach den Erfahrungen der dreißiger Jahre als äußerst problematisch. 4.) Neben dem monetären (automatischen) Mechanismus war ein Ad-hoc-Anpassungsprozeß durch das supranationale Governing Board vorgesehen, der insbesondere in die Wechselkurspolitik der Mitgliedsländer eingreifen sollte.⁶⁰

Der Vergleich zwischen der Keyneschen Clearing Union und der EZU (vgl. dazu: Heinrich 1971, S. 153ff.) ergibt zunächst eine gewisse Parallele in der grundsätzlichen Zielstellung. Sah der Keynes-Plan ein internationales Währungssystem vor, das freien Welthandel und nationale Autonomie in der Wirtschaftspolitik anvisierte, hatte die EZU durchaus ähnliche Ziele. Sie strebte - kurzfristig - ein regionales multilaterales Handelssystem an, das in der längerfristigen Zielvorstellung einerseits beschränkt war auf die Erreichung der Konvertibilität, andererseits aber auch, wie gesehen, europäisch-integrative Ziele verfolgte.

Auch im instrumentellen Teil zeigen sich zunächst Parallelen (und damit auch Unterschiede zum Bretton-Woods-Abkommen). Kernstück beider Pläne war der monetäre Mechanismus des multilateralen Clearings mit automatischer Kreditgewährung (das multilaterale Clearing war im IWF-Abkommen nicht vorgesehen, der Kreditmechanismus war der der Konditionalität) und der Steuerung des Anpassungsprozesses der Mitgliedsländer durch ein Expertengremium.

Unterhalb dieser grundsätzlichen Ebene zeigen sich allerdings einige Unterschiede. Sahen beide Pläne noch die internationale Liquidität nicht als gegebenes Datum, so unterschied sie doch das Volumen der Kreditgewährung. Insgesamt war das Kreditvolumen im Keynes-Plan großzügiger bemessen als im EZU-Modell. Während bei Keynes grundsätzlich noch - wenn auch nicht in allen Details - die Symmetrie des Anpassungsprozesses den Mechanismus bestimmte, bordete die EZU - entgegen den oben geschilderten weitergehenden ECA-Plänen - die Anpassung schon zu Beginn, stärker dann noch später mit der „Härtung“ der Ordnung den Defizitländern auf.

Unterschiede zeigen sich auch in Hinblick auf die Kompetenzen und Instrumente des institutionellen Zentrums. War bei Keynes mit dem Governing Board eine supranationale Institution mit gewichtigen Befugnissen vorgesehen (u.a. in der Wechselkurspolitik), blieb das EZU-Direktorium nach den europäischen Interventionen in der Planungsphase fast machtlos und de jure auf Diskussion und Empfehlung angewiesen. Daß es sich dann in der Realität Macht eignete, insbesondere bei der Bewältigung der deutschen Zahlungsbilanzkrise, steht auf einem anderen Blatt.

Während bei Keynes das zentrale Gestaltungsmittel des Anpassungsprozesses die Wechselkurspolitik war, sah der EZU-Vertrag dazu nichts vor und verließ sich in diesem Aspekt auf das IWF-Abkommen und das in jener Zeit herrschende Wechselkursstabu. Als Anpassungsmaßnahme war allein die vorübergehende Entliberalisierung im Handelsverkehr vorgesehen.

eine Schlüsselstellung einnehmen. Während sich die Schuldnerländer dem Board bei Abwertungsempfehlungen fügen mußten, hätte dem Board keine Handhabe zur Verfügung gestanden, die Überschußländer zu Anpassungen zu zwingen (vgl. Heinrich 1971, S. 65f.).

⁶⁰ In der Frage der Konstruktion der supranationalen Institution blieb Keynes ambivalent. Einerseits ging es ihm gerade um den Vorrang der nationalen Vollbeschäftigungspolitik, er akzeptierte damit also in gewisser Weise die Wandlungen des Politischen, andererseits setzte er auf eine überstaatliche Institution, die - ohne politische Kontrolle - eine Art technisch-wissenschaftliche Steuerung des Währungssystems praktizieren sollte, womit er in der Nähe der internationalen Funktionalisten stand (vgl. Andersen 1977, S. 111ff.).

Die Notwendigkeit einer Regulation des Kapitalverkehrs sah Keynes durchaus, er stellte aber diesbezügliche Maßnahmen in das Belieben der Teilnehmerstaaten und verließ sich damit auf deren Einsicht (vgl. dazu Abschnitt 4.5). Die EZU brauchte den (innereuropäischen) Kapitalverkehr, wie gesehen, gar nicht zu regulieren, da er per definitionem ausgeschlossen war.

Daß bei konkreten Anpassungsmaßnahmen im Rahmen der EZU-Operationen häufig zum Mittel der restriktiven Geld- und Finanzpolitik gegriffen wurde, entsprach sicher auch nicht Keyneschen Vorstellungen, die solche Politikmittel nur bei inflationären Entwicklungen verlangt hätten.⁶¹

3.3 Die EZU als monetäres Integrationsstadium

Mehrfach wurde bereits angedeutet, daß die EZU längst nicht so eindeutig, wie es manche Zeitgenossen (z.B. Mangoldt 1953, Möller 1955, S. 7325) oder spätere Interpreten (z.B. Schleiminger 1988) postulieren, von vornherein und ausschließlich als Übergangslösung (zur Herstellung der Konvertibilität) und sich selbst überflüssig machende Institution angelegt war.⁶² Sie gewann, insbesondere bedingt durch ihre Erfolge in den Anfangsjahren ihres Bestehens, nach und nach an Profil, so daß sie schließlich dem IWF, wie zu zeigen sein wird, Konkurrenz machte. Im folgenden geht es darum, diesen Aspekt herauszuarbeiten. Die Frage nach den Entwicklungsmöglichkeiten und der historischen Einordnung der EZU lautet zugespitzt: War sie Hilfsinstrument zur Herstellung einer internationalen Handels- und Währungsordnung oder auch möglicher Kristallisationskern für eine europäische Währungsintegration?

3.3.1 Die EZU und die Überwindung der westdeutschen Zahlungsbilanzkrise

Auf ihre erste große Bewährungsprobe wurde die EZU unmittelbar nach ihrer Gründung während der Korea-Krise gestellt, als die Bundesrepublik infolge der ausbrechenden Spannungen einem bedrohlichen Importsog ausgesetzt war und in eine massive Zahlungsbilanzkrise geriet (vgl. für das Folgende: Hentschel 1989). Im Herbst 1950 schöpfte man, bedingt durch den Importsog, die EZU-Quote aus, vorher von der Bank deutscher Länder getroffene Restriktionsmaßnahmen erwiesen sich als nicht ausreichend. Die erste Hilfsaktion der EZU zur Überbrückung der Zahlungsbilanzkrise bestand aus einem Sonderkredit im November des Jah-

⁶¹ Heinrich resümiert wie folgt: „Es kann also festgestellt werden, daß der Keynes-Plan und die EZU im Grunde die gleichen Ziele mit den gleichen Mitteln verfolgten. Die beschriebenen Unterschiede der Mittel lassen sich (...) auf die regional und temporal beschränkte Zielsetzung der EZU zurückführen. Die EZU ist also im Prinzip eine Verwirklichung der Keyneschen ‘Proposals’. Dabei erscheint es als eine späte Rechtfertigung Keynescher Ideen, daß seine 1941 konzipierten Vorschläge zur Schaffung eines neuen internationalen Währungssystems sich schließlich als geeignet erwiesen haben, die im Vertrag von Bretton Woods aufgestellten Ziele für die EZU-Länder zu verwirklichen“ (1971, S. 155f.) Soweit darin die ökonomischen Parallelen zwischen den „Proposals“ und der EZU angesprochen sind, ist dem nichts hinzuzufügen. Problematisch sind lediglich die Beschränkungen, die der EZU unterstellt werden: die historische Einbettung der EZU zeigt, daß diese durchaus weiterreichende Ziele einschloß.

⁶² Die folgende Einordnung ist daher problematisch: „Die EZU war von Beginn an als Übergangslösung geschaffen worden; als sie Ende 1958 mit der Verwirklichung der Konvertierbarkeit der europäischen Währungen ihre Aufgabe erfolgreich erfüllt hatte, trat sie in Liquidation“ (Schleiminger 1988, S. 508). Diese einseitige Wahrnehmung der EZU entspringt wohl einerseits der interessierten Darstellung der fünfziger Jahre, deren Ziel angeblich aus nichts als der Herstellung der Konvertibilität bestanden habe. Andererseits spiegelt sich darin auch eine gewisse Blindheit von Ökonomen für übergreifende historisch-politische Vorgänge.

res, der als solcher in den Satzungen eigentlich gar nicht vorgesehen war und mit dem sich das Direktorium außerhalb der Spielregeln Kompetenz aneignete. Der Sonderkredit - mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden - bewahrte die Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt vor der Rücknahme der Außenhandelsliberalisierungen, in deren Folge ein konjunktureller Kollaps mit weitreichenden Gefährdungen für das ordnungspolitische Experiment der „Einführung der Marktwirtschaft“, was in diesem Falle die beginnende Außenhandelsliberalisierung meinte, die wahrscheinliche Folge gewesen wäre.

Der Sonderkredit und die weiter restriktive Geldpolitik blieben jedoch stumpfe Waffen, und die EZU mußte ein zweites Mal einspringen. Im März 1951 wurde das ordnungspolitische Experiment der Außenhandelsliberalisierung abgebrochen und der Importsog mit Kontingentierungen, die wie eine Abwertung wirkten, bekämpft. Das EZU-Direktorium appellierte in dieser außerordentlichen Situation an die praktische europäische Solidarität, den Maßnahmen des ungeliebten ehemaligen Kriegsgegners nicht mit ebensolchen Retorsionsmaßnahmen zu begegnen. Die Mitgliedsländer der Zahlungsunion hielten sich an den Appell. Satzungsgemäß hätte in jener Zeit eigentlich der Ausschluß der Bundesrepublik aus der Ordnung angestanden.

Die beiden EZU-Maßnahmen, der Sonderkredit vom Herbst 1950 und die Tolerierung der Handelsbeschränkungen im Frühjahr 1951, bewahrten die Bundesrepublik zunächst vor einem konjunkturellen Kollaps und dann vor handelspolitischer Diskriminierung sowie internationalem Vertrauensverlust und legten die Grundlage für den sich bald einstellenden und dann zum Modell werdenden Exportboom. Das hinderte die Nutznießer der institutionellen Krisenlösung, insbesondere den westdeutschen Wirtschaftsminister freilich nicht daran, nach dem Aufbau stabiler Gläubigerpositionen gegenüber der EZU zum größten Kritiker der Institution zu werden. Erhard ließ seit 1953 keine Gelegenheit aus, die Vorzüge von internationalem Freihandel und Konvertibilität zu predigen und das Ende der EZU herbeizureden.⁶³

Daß der ein halbes Jahr währende Drahtseilakt überstanden wurde, verdankte die Bundesrepublik zuletzt dem eigenen ordnungspolitischen Weg (Ludwig-Erhard-Stiftung 1986, S. 66, 145, 155) - von dem mußte in scharfen Wendungen abgewichen werden: die Außenhandelsliberalisierung mußte ausgesetzt werden. Auch die Restriktionsmaßnahmen der Bank deutscher Länder, die gelegentlich zum Präzedenzfall deutscher Krisenlösungsstrategien hochstilisiert werden, standen nicht am Anfang des „Wirtschaftswunders“. Es war die europäisch-institutionelle Krisenlösung, die der Bundesrepublik 1950/51 über ihre Probleme hinweggeholfen hat. Ohne die EZU, so ließe sich mutmaßen, hätte die Entwicklung einen anderen Verlauf genommen.⁶⁴

⁶³ Das gelegentlich von den EZU-Gegnern (vgl. Röpke 1951) vorgebrachte Argument, es habe sich um eine Scheinkrise gehandelt, da der Bundesrepublik eine zu geringe Quote in der EZU zur Verfügung stand, wird von Emminger (1986, S. 60ff.) verworfen. Währungsreserven und Kreditlinien seien schlicht erschöpft und die Bundesrepublik zu einer längeren Überbrückung der Durststrecke selbst nicht in der Lage gewesen.

⁶⁴ Die Zeitgeschichtsforschung macht, je nach wirtschaftspolitischem Standpunkt, unterschiedliche Gründe für den wirtschaftlichen Aufstieg der Bundesrepublik verantwortlich: produktionswirtschaftliche Rekonstruktionskräfte, den Marshall-Plan oder die Einführung der Marktwirtschaft, gelegentlich auch den Korea-Boom. An dieser Stelle kann auf diesen Streit nicht eingegangen werden. Fest steht aber, daß die Diskussion um die Rolle der EZU erweitert werden muß. Hentschel kommt in seiner überzeugenden Studie zu folgendem Schluß: „Thesenhaft zugespitzt: Ohne die Existenz der EZU hätte es keinen deutschen Korea-Boom, sondern eine deutsche Korea-Krise gegeben. Und ohne die besondere solidarische Hilfe der EZU wäre der Boom kein eindrucksvoller Impuls längerfristigen und starken Wachstums, sondern die Ursache eines wirtschaftlichen Einbruchs mit unabsehbaren Weiterungen gewesen“ (Hentschel 1989, S. 717).

3.3.2. Die Debatte um die Weiterentwicklung der EZU

Über den grünen Klee lobte Emminger die EZU in einem ausführlichen Aufsatz aus dem Jahr 1951. Sie habe sich als elastisches Abrechnungs- und Ausgleichssystem bewährt, durch die Kreditlinien sei den Schuldnerländern der Schritt in die Handelsliberalisierungen erleichtert worden, womit die Grundlagen für eine multilaterale europäische Handelspolitik geschaffen worden seien. Insbesondere trüge die EZU dazu bei, daß sich ihre Mitgliedstaaten den Spielregeln einer internationalen Ordnung unterwürfen und die nationale Wirtschaftspolitik am äußeren Gleichgewicht orientierten.

Bemerkenswert angesichts der späteren Entwicklungen waren zwei Vorschläge Emmingers, die bei einer Reform der EZU berücksichtigt werden sollten. Vor dem Hintergrund der deutschen Zahlungsbilanzkrise 1950/51 und der Gefahr, daß bei deflationären Konstellationen die Einfuhrrestriktionen doch wieder errichtet werden, müsse das System in Zukunft „die **Gläubigerverantwortung schärfer definieren** (Herv.d.Verf.), als dies in internationalen Vereinbarungen bislang zu geschehen pflegte“ (Emminger 1951, S. 647, auch 623f., 657f.). Die Gläubigerländer müßten zu aktiven Anpassungsmaßnahmen (z.B. zusätzlichen Liberalisierungsschritten oder Einfrieren der Überschüsse) angehalten werden. Der zweite Vorschlag knüpfte an die ursprünglichen Pläne zur Konstruktion des EZU-Direktoriums an: es sei zu überprüfen, ob dieses nicht zu einer „**supra-nationalen Währungsbehörde**“ ausgestaltet werden sollte (ebd. S. 658), gerade das Management der deutschen Zahlungsbilanzkrise durch das Direktorium lege dies nahe.⁶⁵

Der hier anklingende „Keynesianismus“ und die Offenheit für Formen monetärer Tiefenintegration setzte sich freilich nicht als deutsche Haltung gegenüber der EZU durch. Es war wohl auch mehr die Verarbeitung der dramatischen Zahlungsbilanzkrise, die solche Ideen entstehen ließen. In dem Maße, wie die Bundesrepublik Gläubigerpositionen gegenüber dem EZU-Raum aufbaute, traten die warmherzigen europafreundlichen Gedanken in den Hintergrund und machten nationaler Interessenpolitik den Weg frei.

Seitens des theoretischen Neoliberalismus sah sich die EZU von Anfang an heftiger Kritik ausgesetzt. Röpke (1951) forderte die Preisgabe nationaler Geldpolitik, aller Außenhandelskontrollen und eine Rückkehr zum Goldstandard. Die Zahlungsbilanzprobleme seien auf nationalem Wege zu lösen und nicht, wie im Rahmen des EZU-Mechanismus, durch internationale Koordination. Die EZU sei deshalb entweder überflüssig - wenn die Staaten die richtige Wirtschaftspolitik betrieben - oder unwirksam - wenn sie dies nicht täten (Röpke 1950, S. 88ff.).⁶⁶

⁶⁵ In seinen Erinnerungen an die frühen Tage der deutschen und europäischen Währungsgeschichte bleibt die EZU für Emminger (1986, S. 46ff.) zwar noch „eine der erfolgreichsten währungspolitischen Institutionen“, die sich auch in der deutschen Zahlungsbilanzkrise bewährt habe, die frühe Kritik an der „Gläubigerlastigkeit“ ist indessen in Vergessenheit geraten. „Ich hatte in den internationalen Gremien auch stets mit Nachdruck die Meinung vertreten, daß die Verpflichtung zu einer besseren Anpassungspolitik primär bei den Defizitländern liege, weil es bei ihnen am inneren Gleichgewicht mangle. (...) Ab 1953 hatte ich mich auch stets sehr stark für die ‚Härtung‘ der EZU eingesetzt. Ich hatte das schon damals als eine der wesentlichen Vorbereitungen für den angestrebten späteren Übergang zur Konvertierbarkeit gegenüber dem Dollar angesehen“ (ebd. S. 94f.). Letztere Bemerkung verdeutlicht, daß ihm auch die Erinnerung an den Zusammenhang von EZU und europäischer Integration abhanden gekommen ist: nur noch die weltweite Perspektive und die EZU als Übergangssystem blieben in der Erinnerung haften.

⁶⁶ Röpkes Denkansatz von der „richtigen“ nationalen Wirtschaftspolitik zieht sich wie ein roter Faden durch die späteren Beiträge des deutschen Neoliberalismus zu Fragen internationaler Währungs Kooperation und der europäischen Währungsunion. Würde die „richtige“ nationale Wirtschaftspolitik betrieben, erledigten sich die internationalen Probleme gleichsam von selbst.

Erhard, als Wirtschaftsminister Exponent des praktischen Neoliberalismus, der bei der Bewältigung der deutschen Zahlungsbilanzkrise im Spätherbst 1950 eher geschoben werden mußte, als daß er die Lage frühzeitig erkannte, realistisch einschätzte und zu angemessenen Handlungsvorschlägen gekommen wäre, lobte in Vorträgen und Aufsätzen die EZU noch bis in das Jahr 1953. Nachdem die Bundesrepublik in den Jahren 1950/51 die Krise mit Hilfe der EZU überwunden hatte, schlug die wohlwollende Einschätzung bald um. In der Folgezeit ließ er in seinen Verlautbarungen nicht davon ab, die EZU als „keine absolute Lösung“ (Erhard 1992, S. 231ff.) zu erklären und den Übergang zur weltweiten Konvertibilität und das Abrücken von regionalen Blockbildungen herbeizureden.

Generell vertrat der deutsche Neoliberalismus in den fünfziger Jahren eine extrem „europafeindliche“ Position. Europäische Institutionalisierungen, gleichgültig ob EZU, EGKS oder andere Abkommen, standen im Grundsatzverdacht des Interventionismus, der die Marktkräfte lähme, und des Regionalismus, der die freie internationale Wirtschaft blockiere. Die währungspolitischen Vorschläge waren angesichts der realen Ereignisse (Pfund-Experiment von 1947) und der monetären und realwirtschaftlichen Situation ebenso weltfremd wie fundamental. Immer wieder wurde der direkte und umfassende Übergang zur Konvertibilität gefordert. Noch im Verborgenen und als absolute Minderheitenoption gedieh der flexible Wechselkurs als Allheilmittel zur Lösung der internationalen Währungsprobleme (vgl. z.B. Lutz 1954).

Der Neoliberalismus bestimmte allerdings nicht die Diskussion. Die dominante Einschätzung der Entwicklungspotentiale der EZU ging in eine ganz andere Richtung.⁶⁷ Exemplarisch für andere Vorschläge sei knapp ein Vorschlag von Müller-Ohlsen (1954, S. 142ff.) referiert. Nachdem sie drei in der damaligen europäischen Diskussion kursierende Modelle zu einer Währungsunion (einheitliche Währung, Parallelwährung, Europäische Zentralbank) aus unterschiedlichen Gründen verworfen hatte, unterbreitete sie Überlegungen, die an der EZU und deren Ziel, der Herstellung der Konvertibilität, orientiert waren.

Die EZU sollte in eine echte supranationale Institution transformiert werden, die über den Charakter eines reinen Zahlungsausgleichsmechanismus hinausgehen sollte. Die Ordnung sollte der Kontrolle eines übernationalen europäischen Parlaments unterliegen. Begründet wurde die supranationale Einrichtung damit, daß mit der Konvertibilität und der Handelsliberalisierung die Nationalstaaten ihre Politik am Wechselkurs ausrichten müßten und der dadurch eintretende Verlust an wirtschaftspolitischer Autonomie auf höherer Ebene mit dem Ziel der Herstellung und Sicherung der Vollbeschäftigung - das damals zentrale wirtschaftspolitische Ziel - kompensiert werden müsse. Neben einer Reihe technischer Maßnahmen (Bestimmung der Zinssätze, Fondsverwaltung) müßte die neue Institution Verantwortung für die Geld- und Konjunkturpolitik übernehmen, z.B., wie es auch der Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium vorschlug (1953), den Ausgleich des Staatshaushalts überwachen. Insbesondere aber sei eine zwischenstaatliche Investitionsplanung mit einer gewissen Produktionskontrolle und die Schaffung einer europäischen Investitionsbank anzuvisieren. In der Aufgabenbemessung kam dies einem Währungssystem gleich.

Häufiger Ausgangspunkt der Überlegungen zu einer Intensivierung der europäischen Währungsintegration war angesichts des geringen Volumens der Währungsreserven auch ein Zusammenlegen der Währungsreserven als Ausgangspunkt für eine zu gründende **europäische Zentralbank**. Insbesondere Triffins Vorschläge zielten in diese Richtung (vgl. Triffin 1952, 1958, 1959, 1960). Als gleichsam „natürlicher“ Ansatzpunkt, weil bereits eine existierende

⁶⁷ Z.B. der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft in seinem Gutachten vom 1. Mai 1953 zum Thema „Fragen der wirtschaftlichen Integration Europas“.

Organisation darstellend, erschien die EZU, die in diese Richtung auszubauen sei (Triffin 1966, S. 458f.). Den „idealistischen“ Vorstellungen einer sofortigen Währungsunion stellte er den Gedanken eines evolutionären Weges gegenüber. Für die Zwischenzeit schwebte ihm eine Wechselkursordnung bzw. ein Währungssystem vor, das sich ökonomisch von einer Währungsunion der Sache nach nicht unterscheidet. Die hauptsächlichsten Schwierigkeiten wie auch die Vorteile eines einheitlichen europäischen Geldsystems seien weniger wirtschaftlicher als politischer und technischer Natur. Im übrigen bedürfe eine solche weitgehende Integration keineswegs einer vollständigen Harmonisierung der Wirtschaftspolitik.

Die europäischen Idealisten gingen in ihren Vorschlägen noch sehr viel weiter. In der Bundesrepublik große Publizität erreichte ein Vorschlag Mertons (1951), der ein „europäisches Federal Reserve System unter der ‘Haute Autorité’ einer übernationalen Zentralbank“ forderte, das er als das „vielleicht mächtigste Mittel zur Förderung des wirtschaftlichen Zusammenschlusses und letzten Endes der politischen Vereinigung Westeuropas“ empfahl. Das „Instrument für die Einheit Europas“ sei die „Währungseinheit“, die es, wollte man den Augenblick für Europa nicht verpassen, unbedingt herzustellen gelte. Mit der Währungsunion als **dem** europäischen Integrationselement klangen deutlich Züge des Funktionalismus an.⁶⁸

Gleichsam eine Art Gegenposition zu Merton umriß Mangoldt, der zwar der Währungsintegration nicht grundsätzlich abgeneigt war, auch nicht der im Rahmen der Montanunion, der aber, in einer frühen Formulierung dessen, was später als „Krönungstheorie“ bekannt wurde, eine andere Integrationsstrategie forderte. Er betonte, „daß eine gemeinsame Währung und ein einheitliches Zentralbanksystem mehr oder minder nur als **Schlußstein und Krönung** (Herv.d.Verf.) einer bereits vollzogenen wirtschaftlichen und politischen Integration in Aussicht genommen werden kann“ (Mangoldt 1952, zitiert nach Andersen 1977, S. 200).

3.3.3 Die EZU als Rivale des IWF

Nach Inkrafttreten des IWF-Abkommens 1946 zeigte sich bald, wie bereits angedeutet, daß das System die Konvertibilität der Währungen unterstellte, selbst aber keine Mechanismen anbot, die Konvertibilität herzustellen. Das war einer der Gründe, warum bald der Weg der regionalen Abkommen, der schließlich in der Gründung der EZU gipfelte, beschritten wurde. Der IWF, zwar formell, aber nicht faktisch in Kraft getreten, gelangte sehr rasch in seine „**Scheintodphase**“ (Andersen 1977, S. 207).

Die Perspektive, die dem IWF bevorstehen sollte, ließ sich bereits sehr früh erkennen. Als Westeuropa 1946/47 in eine tiefe Wirtschafts- und Finanzkrise abglitt, war es nicht der kurz zuvor gegründete IWF, der das Management der Krise übernahm. Statt auf die Mittel und Organisationsformen der Articles of Agreement, die für solche Situationen vorgesehen waren und prinzipiell zu einer solchen Krisenbekämpfung in der Lage gewesen wären, zurückzugreifen,⁶⁹ wurde unter der Regie der USA der Marshall-Plan aufgelegt, in dessen Rahmen die notwendigen Finanzmittel für ein Sanierungsprogramm Europas aufgebracht wurden. Institutio-

⁶⁸ Vgl. für die Diskussion um eine Währungsunion in den fünfziger Jahren Möhlenbeck 1955; bibliographische Angaben finden sich bei Mirabella 1960a und 1960b.

⁶⁹ Konzeptionell war für die Aufgabe, die wenig später der Marshall-Plan erfüllte, die Weltbank (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) vorgesehen. Sie sollte - neben der Förderung weniger entwickelter Länder - die Wiederherstellung der durch den Krieg zerstörten Volkswirtschaften in Europa organisieren.

nell-ordnungspolitisch war es dann die EZU als Teil der Marshall-Plan-Konzeption, in deren Rahmen die Rekonstruktion der währungspolitischen Beziehungen zwischen den westeuropäischen Staaten vonstatten ging.

Liest man im zeitgenössischen Schrifttum nach, ergibt sich ein eindeutiges Bild. Der deutsche Neoliberalismus, so intensiv er sich auch mit internationalen Ordnungsfragen beschäftigte, ignorierte das Bretton-Woods-System großenteils (vgl. z.B. Röpke 1954). Auch Myrdal (1958, S. 91) hielt in seiner umfangreichen Studie zur internationalen Wirtschaft den Fonds, den er in seiner Intention für eine sinnvolle Unternehmung hielt, für eine quantité négligeable, da er lediglich „symbolisch tätig“ war. Schon bald nach dem offiziellen Beginn des Abkommens beklagte Viner (1951, S. 380), daß die Welt trotz ausgefeilter Planungen und imposanter Körperschaften über keine arbeitsfähige formelle Wirtschaftsorganisation verfüge. In einer Studie zur Vorgeschichte und Entstehung des Bretton-Woods-Abkommens von Gardner (1956) wurde unter der Überschrift „The End of Bretton Woods“ gar seine Auflösung für wahrscheinlich gehalten.

Die währungspolitische Praxis ließ in der Tat auch keine andere Wahrnehmung des IWF-Abkommens zu. Der Fonds, dessen eine zentrale Funktion es eigentlich sein sollte, die Wechselkurspolitik seiner Mitglieder zu koordinieren und bei einem Überschreiten von Paritätsänderungen von über 10 Prozent zu genehmigen, wurde in den ersten Jahren mehr oder weniger übergangen. Schon bei der anfänglichen Festsetzung der Wechselkurse spielte er nur eine nebeneordnete Rolle. Auch bei Abwertungsmaßnahmen wurde er meist ignoriert. Frankreich weihte den Fonds zwar 1948 bei der Franc-Abwertung ein, die Kritik des Fonds an den wirtschaftspolitischen Begleitmaßnahmen endete indessen in einem fruchtlosen Streit, der zeigte, daß Frankreich nicht gewillt war, seine monetäre Souveränität aufzugeben. Die britische Regierung hatte 1949 bei der massiven Pfundabwertung (30,5 Prozent) entgegen den IWF-Satzungen den Fonds schon gar nicht mehr konsultiert. Den Übergang Kanadas zu flexiblen Wechselkursen (1950) registrierte der Fonds nur mehr, ohne nachdrückliche Proteste.

Demgegenüber schrieb die EZU eine um die andere Erfolgsstory. Bald nach ihrer Gründung erlebte sie ihre Hochphase in den Jahren 1950-52. Es begann mit dem Management der deutschen Zahlungsbilanzkrise 1950/51, und später kam es zu weiteren Aktionen bei Zahlungsschwierigkeiten Großbritanniens und Frankreichs (Andersen 1977, S. 190ff.). Das ursprünglich nur für zwei Jahre terminierte Abkommen trat, da es sich bewährt hatte, in eine Phase jährlicher Verlängerungen. Die Handelsliberalisierungen schritten Zug um Zug fort, und die Zahlungsordnung selbst konnte es sich leisten, gehärtet zu werden, indem die Anpassungslasten stärker auf die Schuldnerstaaten übertragen wurden. Die EZU entwickelte sich so zum **Rivalen des IWF**, was von jenen Kräften in der amerikanischen Administration, die von Anfang an dem regionalen Weg skeptisch gegenüberstanden, durchaus kritisch beobachtet wurde.

Als sich die Wahrnehmung einer regionalen Konkurrenzordnung in den USA und beim IWF schärfte, begann eine Veränderung der Kreditpolitik des Fonds. Der entscheidende Vorteil der Institution, das Kreditpotential, wurde peu à peu seit 1952 „liberalisiert“, indem man zu einer großzügigeren Kreditvergabe überging. Kam es seither schon zu vermehrten Kreditierungen zahlungsschwacher Länder, brachte das Jahr 1956 dann die spektakuläre Wiederbelebung des IWF. Großbritannien und Frankreich wurden während der Suez-Krise, die eine Pfund- und Franc-Krise nach sich zog, Rekordkredite gewährt, und zwar ohne schmerzliche Auflagen, was sicher zur Reputation des Fonds beitrug. Zu diesem Zeitpunkt war an eine substantielle Weiterentwicklung der monetären Integration auf europäischer Ebene entlang der EZU schon nicht mehr zu denken. Das gesamte Integrationsfeld hatte sich neu sortiert, so daß die Integrationsmaßnahmen auch neue Anläufe nahmen.

Ein Bündel von Faktoren war dafür verantwortlich, daß sich die Konkurrenzsituation zwischen der globalen und der regionalen Institution in den Jahren zwischen 1952-56 zugunsten des IWF auflöste. Auf der Seite der EZU beschleunigten sich die Schritte in Richtung des einen Ziels des Abkommens, der Konvertibilität, ohne daß das andere, die europäische Integration, essentielle Impulse erhalten hätte. Im Gegenteil. Die europäische Integration geriet insofern in eine Krise, als die großeuropäischen Integrationsversuche mit der EWG-Gründung gescheitert waren, und sich die Sechsergemeinschaft bildete. Zugleich wurde bereits 1955 der potentielle Nachfolger der EZU, das EWA, ausgehandelt. Großbritannien und in zunehmendem Maße die Bundesrepublik brachten ihre Vorbehalte gegenüber der EZU stärker zur Geltung. Auf der anderen Seite bewährte sich, daß die USA grundsätzlich am IWF festhielten und dieser seinerseits seine Kreditpraxis lockerte und dadurch an Einfluß gewann.

Eine Rolle spielte in dieser Zeit auch, daß sich die Institutionen seit 1953 eines wirksamen Kontrollinstruments internationaler Kapitalströme begaben. In zunehmendem Maße wurden Devisenmärkte reetabliert und der Kapitalverkehr liberalisiert. Das internationale Währungsgeschehen wurde damit partiell reprivatisiert, und der Einfluß privater Akteure vergrößerte sich. Als sich die EZU Ende 1958 schließlich „erfolgreich“ auflöste, die „schwache“ Institution des EWA an ihre Stelle trat und der europäische Integrationsprozeß eine andere Richtung, die u.a. die Währungsfragen ausklammerte, nahm, war als potentielles internationales Steuerungszenrum nur noch der IWF - mit all seinen Schwächen - übrig.

3.3.4 Die Integrationsleistungen der EZU

Die maßgebliche Integrationsleistung der EZU bestand darin, daß sie Realökonomie und monetäre Ökonomie in Europa miteinander verknüpfte, wodurch sich optimalere Integrationsperspektiven ergaben als bei isolierten monetären und handelspolitischen Integrationsvorhaben. Abrechnungssystem und Handelsliberalisierung waren direkt aufeinander bezogen, und durch die automatische und diskretionäre Handhabung des Mechanismus gelang es den europäischen Staaten den Bilateralismus der Nachkriegszeit zu überwinden. Institutionell war die Verknüpfung durch die Einbettung der EZU in der OEEC gegeben, wobei die EZU über das dynamischere Entscheidungsverfahren (Mehrheitsprinzip) als die Dachorganisation der OEEC (Einstimmigkeitsprinzip) verfügte. Daß sich in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre noch kein politischer Integrationskern für Europa herausgebildet hatte, bedingte sicherlich den Abbruch des durch das EZU/OEEC-Modells möglichen Integrationsgangs.

Trotz der institutionellen Schwächungen, die das EZU-Abkommen gegenüber den entsprechenden Planungen seitens der ECA aufwies, beinhaltete die Ordnung eine Reihe von für die europäische Integration geeigneten Ansatzpunkten. Mit dem automatischen Kredit- und Erstattungsmechanismus war zwar nicht mehr die für die europäische Integration unabdingbare institutionelle Symmetrie gegeben, wohl aber ein Element institutionell verankerter europäischer Solidarität. Der vollständigen Symmetrie bedurfte es auch nicht, da es nicht darauf ankam, die EZU zu einem autarken Wirtschaftsraum zu gestalten, und die Länder gegenüber dem Dollar-Raum in unterschiedlichen Gläubiger- und Schuldnerverhältnissen standen.

Einschränkend ist hinzuzufügen, daß die symmetrischen Elemente der Ordnung dadurch bedingt waren, daß es sich bei der EZU um einen Weichwährungsblock handelte, dessen Währungen insofern alle „gleich“ waren, als sie gegenüber dem Dollar gleich schwach waren. Es waren auch die Vereinigten Staaten, die für ein Mindestmaß an Symmetrie sorgten. In Hinblick auf die ökonomischen Ergebnisse der Ordnung ist festzuhalten, daß sie zwar versuchte, länger

bestehenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten zwischen den Teilnehmern entgegenzuarbeiten, letztlich aber die Herausbildung struktureller Gläubiger- und Schuldnerländer nicht verhindern konnte.

Das EZU-Direktorium wiederum entsprach zwar von den Statuten her nicht dem dynamischen Ideal einer europäischen Supranationalität, wohl aber vermochte es aufgrund der angeeigneten Kompetenz einen europäischen Ausgleich, insbesondere in der Frühphase der Ordnung, zu organisieren, was ihm eine ganze Menge an Prestige zuwachsen ließ. Das Direktorium erwies sich als schlagkräftiges Organ, das erfolgreich diskretionäre Politik betrieb und europäische Solidarität und Supranationalität organisierte.

Bettet man die EZU vor diesem Hintergrund in das in Kapitel 2 entwickelte Modell monetärer Integrationsstadien ein, zeigt sich zunächst, daß sie mit ihrem Erfolg die europäischen Staaten aus dem Stadium des Nebeneinanders isolierter inkonvertibler Währungen herausgeführt hat. Über den Abrechnungs- und Kreditmechanismus wurden die europäischen Währungen in die Lage versetzt, partiell als internationale Zahlungsmittel zu fungieren.

Die Ordnung organisierte ferner die Voraussetzungen dafür, daß die monetäre Integration in eine höhere Entwicklungsstufe eintreten konnte. Eine Voraussetzung für eine Wechselkursordnung ist das Vorhandensein von Währungsreserven. Die EZU trug in einem direkten und in einem indirekten Sinn zum Aufbau von Währungsreserven bei. Direkt, indem die EZU-Gläubiger aus der Ordnung Reservepositionen aufbauten. Indirekt dadurch, daß die Ordnung es durch ihren Erfolg den Mitgliedern ermöglichte, internationalen Handel zu betreiben. Die andere Voraussetzung einer Wechselkursordnung ist der Devisenmarkt. Nach und nach erlaubte es die EZU durch die Herbeiführung der (eingeschränkten) Konvertibilität, daß die Devisenbewirtschaftung überwunden werden und der Devisenmarkt an die Stelle amtlicher Zuteilungssysteme treten konnte.⁷⁰ Die dritte Voraussetzung, an die eine Wechselkursordnung geknüpft ist, liegt in dem Zustand des Vertrauens, das private Wirtschaftssubjekte in die Performance einer Währung haben müssen. Durch ihren elastischen Mechanismus erwies sich die EZU als institutioneller Produzent von Vertrauen, der zeigte, daß sich die beteiligten Staaten in ihrem nationalwirtschaftlichen Gebaren an äußeren Gleichgewichtserfordernissen orientieren. Daß dies dann später unter dem Regime des IWF durchaus nicht immer der Fall war, spricht nicht gegen internationale Institutionalisierungen, sondern einerseits gegen die Ausnutzung der Leitwährungsrolle der USA und andererseits die schwache Institution des IWF, die auch in den sechziger Jahren nicht in der Lage war, die Wechselkurspolitik zu koordinieren.

Realwirtschaftlich trug die EZU durch den Abbau des Bilateralismus, der Importkontingentierungen und der Lizenzvergabe dazu bei, daß höhere Formen der Handelsverflechtung angegangen werden konnten, sei es in Gestalt einer Freihandelszone oder sei es in Gestalt einer Zollunion. Zugespielt formuliert: ohne den erfolgreichen Abschluß der EZU hätten Mitte der fünfziger Jahre weder die Zollunion des EWGV noch die Freihandelszone der EFTA (European Free Trade Association) auf den Weg gebracht werden können.

⁷⁰ Die Konvertierbarkeit der europäischen Währungen war im EZU-Modell zunächst auf die Zentralbanken beschränkt. Nachdem 1953 acht der EZU-Länder die multilaterale Devisenarbitrage eingeführt hatten, wurde das Devisengeschäft nach und nach den Außenhandelsbanken übertragen. Die Zentralbanken beschränkten ihre Interventionen auf die Fälle, wenn sich der Kurs außerhalb der Bandbreite des IWF-Abkommens von plus/minus 1 Prozent stellte.

3.4 Das Ende der EZU und das Auslaufen eines monetären Integrationsfadens

OEEC (1948) und EZU (1950) verkörperten insofern „amerikanische“ Institutionen, als sie geplant und eingebunden waren in das europäische Wiederaufbauprogramm der USA. Sie waren Teil der Umorientierung der amerikanischen Politik 1947/48, in deren Rahmen der regionalpolitische Weg der weltwirtschaftlichen Integration beschritten wurde. So gesehen zielten OEEC und EZU nicht primär auf europäischen Zusammenschluß als letztem und sich selbst genügendem Ziel ab, sondern waren Mittel zum Zweck der Wiederherstellung eines globalen internationalen Systems mit politischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen. Davon unabhängig und parallel dazu gab es aber auch das, was man die „autonomen“ europäischen Einigungsbestrebungen nennen könnte.⁷¹ So gesehen steht am Anfang der europäischen Einigung nicht nur und nicht ausschließlich die Konstellation in der internationalen Politik. OEEC und EZU erging es also so wie insgesamt der europäischen Integration: ein Mittelding zwischen Eigeninitiative und Fremdanstoß (durch die USA) entwickelte sich nach und nach das europäische Element des Prozesses, das sich schließlich um die Sechsergemeinschaft der EWG gruppierte. Prinzipiell wären auch OEEC und EZU als Kristallisationskerne einer vertieften wirtschafts- und währungspolitischen Integration denkbar gewesen.

Einig ist man sich in der einschlägigen Literatur, daß es sich bei der EZU um eine außerordentlich erfolgreiche Institutionalisierung gehandelt hat. Ihr unmittelbarer Erfolg bestand darin, im westlichen Nachkriegseuropa dem Außenhandel eine monetäre Grundlage verschafft zu haben. Die westeuropäischen Währungen hatten den Zustand kommerzieller Konvertibilität erreicht.

Das OEEC-EZU-Modell wies eine ganze Reihe von Vorteilen auf. Handels- und Währungspolitik waren unter einem institutionellen Dach vereinigt und aufeinander abgestimmt. Bis zur Auflösung der EZU erreichte der (mengenmäßige) Liberalisierungsgrad im innereuropäischen Handel 90 Prozent (vgl. Tabelle 2). Bei der Organisierung der laufenden Zahlungen zeigte sich die EZU außerordentlich erfolgreich, auch bei „Notfällen“ wie dem der westdeutschen Zahlungsbilanzkrise 1950/51 arbeitete die Institution mit Erfolg und demonstrierte gerade in diesem Fall praktische europäische Solidarität. Mit dem Direktorium existierte ein effektiver Konsultationsmechanismus, von dem nicht wenige meinten, er habe das eigentliche Positivum der Einrichtung dargestellt. Die in späteren Jahren festgefahrenen innereuropäischen Gläubiger-Schuldner-Strukturen, die währungspolitische Integrationsversuche so erschwerten, waren in den Anfangsjahren noch weniger ausgeprägt. Währungspolitisch dominierten die Zentralbanken, die neue Macht der Privaten trat erst mit den Liberalisierungsmaßnahmen 1953/4, der Eröffnung des Devisenmarktes, und 1958, das einen Schritt in Richtung Aufhebung der Kapitalverkehrsbeschränkungen brachte, hervor. Nicht zuletzt die Tatsache, daß die Institution als Konkurrenz Einrichtung zum IWF wahrgenommen wurde, deutet auf das in der EZU angelegte Potential hin.

Das mögliche Potential zur Weiterentwicklung der EZU ergab sich aus dem zentralen Thema der frühen fünfziger Jahre, der Frage der Supranationalisierungen. Institutionell konnte in dieser Frage zunächst an dem erfolgreichen Direktorium der EZU angeknüpft werden. Währungspolitisch unterstellte eine Weiterentwicklung der EZU die Stärkung ihres Kreditpotenti-

⁷¹ Vgl. dazu die Kontroverse unter den Historikern. Lipgens hält am Ende seiner ausführlichen Quellenstudie zu den Anfängen der europäischen Einigungspolitik für die Jahre 1945-1947 als zentrales Resultat fest: „Unhaltbar ist die These, die europäische Einigungsbewegung sei nur ein Produkt des späteren Ost-West-Konflikts, der sowjetischen Bedrohung und der amerikanischen Wünsche gewesen; sie war längst zuvor entstanden als innereuropäische Antwort auf die Katastrophe, in die das Nationalstaatsystem Europa geführt hatte“ (Lipgens, 1977, S. 639).

als, sei es zur Bekämpfung von Zahlungsbilanzkrisen oder zur Verteidigung der Wechselkurse. Der Vorschlag einer Reservepoolung aus den neu entstandenen nationalen Währungsreserven war insofern konsequent, wobei auch damit eine supranationale Komponente aufgebaut worden wäre. Eigentlich auf der Tagesordnung stand auch die ordnungspolitische Gestaltung des Devisen- und Kapitalmarktes, ein Aspekt, der in den zeitgenössischen Beiträgen und Diskussion aber kaum auftauchte. Die weitgehendsten Vorschläge zur monetären Integration waren auf die Errichtung einer europäischen Währungsunion gerichtet.

Die auf Supranationalisierung zielenden währungssystemischen und erst recht die auf die Etablierung einer Währungsunion gerichteten Vorschläge registrierten aber nicht die Tendenzen der Zeit, die ein Wiedererstarken des Nationalstaates indizierten. In dem Maße, wie die Nationalstaaten wieder zu intakten Einheiten wurden und das Geschehen beherrschten, minderten sich die Chancen auf eine Weiterentwicklung der EZU. Das währungspolitisch bescheidenere Ziel, die europäische Währungsintegration auf eine Wechselkursordnung hin zu lenken - von der Logik monetärer Integration eigentlich naheliegend -, wurde in den währungspolitischen Debatten nur selten aufgegriffen.

Mit der EZU bestand also eine währungspolitische Institution, die weniger auf die Finalität der Herstellung der Konvertibilität hin angelegt war, als das im nachhinein hervorgehoben wird. Wie gesehen knüpften zahlreiche Beiträge zur europäischen Währungspolitik an der EZU an und versuchten sie zum währungspolitischen Integrationskern zu machen. Daneben gab es in den frühen fünfziger Jahren die ohnehin noch ausgesprochen vitale europäische Dynamik, in der auch die Währungspolitik eine nicht unbeachtliche Rolle spielte.⁷² Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, daß die Grundkonfigurationen der Konfliktlagen bereits damals in den Auseinandersetzungen versammelt waren.⁷³ Eine Würdigung der Institution als Übergangslösung greift daher zu kurz. Die Auflösung der EZU bedeutete eine verschenkte Chance auf ein Weiterspinnen des monetären Integrationsfadens. Damit ist die Frage aufgeworfen, warum die monetäre Integration Europas mit dem Auslaufen der EZU zum Stillstand gekommen ist.

Für die Tatsache, daß die EZU nicht zum währungspolitischen Kristallisationskern wurde, muß zeitlich das Jahr 1954 als „Entscheidungsjahr“ veranschlagt werden. Auffällig ist zunächst, daß wissenschaftliche und politische Beiträge zu währungspolitischen Fragen der europäischen Integration seit 1954 deutlich zurückgehen und andere Themen beginnen, das Feld zu beherrschen. Verantwortlich für diese Entwicklung waren allgemeinpolitische Prozesse, integrationspolitische Gegebenheiten und währungspolitische Entscheidungen. In Kapitel 1 wurde dies anhand der Formierung der spezifisch europäischen Integrationsprämissen herausgearbeitet.

Das politisch entscheidende Ereignis 1954 war die Ablehnung des EVG-Vertrages - und damit indirekt der EPG - in der Französischen Nationalversammlung. Eine über die EZU

⁷² Vgl. für einen knappen Überblick Kohler/Schlaegel 1971, S. 15ff.; eine ausführliche Darstellung bei Möhlenbeck 1955.

⁷³ Noch in einem 1959 veröffentlichten Aufsatz findet sich folgende Einschätzung: „Ursprünglich lag auch der EZU die weitere Absicht zugrunde, ein Instrument für den Übergang zu einer allgemeinen Konvertibilität der Währungen zu schaffen, d.h. die völlige Aufhebung der Devisenbewirtschaftung und die Rückkehr zum freien internationalen Zahlungsverkehr vorzubereiten. Man mußte aber schon etwa 1956 einsehen, daß der Einführung der allgemeinen Konvertibilität zu viele praktische Schwierigkeiten gegenüberstanden, als daß man sie zu einem anderen als einem bloßen Fernziel machen könnte. So wuchs die EZU mehr und mehr in die Rolle eines organisatorischen Trägers der Integration Europas hinein, die zunehmend ihren Charakter als Mittel zum Zweck einer allgemeinen Integration, d.h. einer schrittweisen Beseitigung der Außenwirtschaftsreglementierungen gegenüber allen Partnerländern verlor“ (Neuhauser 1959, S. 86).

hinausgehende währungspolitische Vertiefung des Integrationsprozesses hätte in jedem Falle eine gewisse politische Tiefenintegration vorausgesetzt. Nicht zufällig wurde bei der Verhandlung über die Kompetenzausstattung des EZU-Direktoriums bereits die Frage aufgeworfen: „The governments were responsible to their voters; to whom would the board of EPU be responsible?“ (zitiert nach Andersen 1977, S. 185). Der allgemeinpolitische Rückschlag mußte auch Konsequenzen für die währungspolitische Europa-Dynamik haben. Im Spaak-Bericht von 1955, der Verhandlungsgrundlage zum EWGV (vgl. dazu Abschnitt 4.2), tauchten weitergehende währungspolitische Integrationsvorschläge nur noch in verhaltenen Mattönen auf. Bei den EWG-Verhandlungen selbst war dies schon überhaupt keine Frage mehr (vgl. Küsters 1981). Supranationale Anknüpfungspunkte für die monetäre Integration waren damit nicht mehr gegeben.

Ein weiterer Grund lag im diffusen Integrationsumfeld. In der ersten Hälfte der fünfziger Jahre begann sich das gesamte Integrationsfeld neu zu formieren, mindestens drei Integrationskerne waren erkennbar. Zunächst das Modell einer internationalen Integration mit dem IWF und dem GATT als institutionellen Kernen und der Führerschaft der USA. Dann die „großeuropäische“ Lösung, die in etwa der Staatengruppe der EZU entsprach. Und schließlich die „kleineuropäische“ Lösung, die sich dann als eigentlicher Kristallisationspunkt der Integration herauschälte. Auf währungs- und wirtschaftspolitischer Ebene zeigten sich die Inkompatibilitäten an den unterschiedlichen Staatengruppen: OEEC/EZU bestanden aus 18 Staaten, das EWA unterzeichneten 12, am EWGV waren nur noch 6 Staaten beteiligt. In dem Maße, wie dann die Initiative an die Sechsergemeinschaft überging, waren Lösungen im Rahmen der EZU unrealistisch.

Eine Schlüsselrolle bei der Neuformierung des Integrationsfeldes spielte Großbritannien. Bereits bei den EZU-Verhandlungen zeigten sich deutlich britische Widerstände gegen supranationale Formen europäischer Einigung (vgl. dazu Hogan 1987, S. 299ff.). Schließlich schied Großbritannien auch aus dem sich verdichtenden Integrationsprojekt aus. Dahinter verbargen sich allgemeinpolitisch Weltmachtambitionen mit den special relationships zu den USA und dem Commonwealth, monetär die Vorstellung, das Pfund wieder in der Rang einer internationalen Schlüsselwährung befördern zu können.⁷⁴ Vorsicht ist allerdings geboten, wenn die Rolle Großbritanniens beim Scheitern währungspolitischer Integrationspläne in den fünfziger Jahren historisch eingeschätzt werden soll, da es längst nicht der einzige Störenfried war.⁷⁵

⁷⁴ Zu den zentralen Aspekten der britischen Europapolitik im ersten Nachkriegsjahrzehnt gehörten folgende Aspekte: Als Churchill in seiner berühmten Europa-Rede in Zürich von der europäischen Einigung sprach, war damit Kontinentaleuropa gemeint, ausdrücklich nicht ein Europa einschließlich Großbritanniens. Dann gab es die isolierten britischen Versuche 1947 und 1953 die Konvertibilität des Pfundes herzustellen, um der eigenen Währung zu früherer Weltgeltung zu verhelfen. Es gab den Widerstand gegen weitergehende Vollmachten des EZU-Direktoriums in der Planungsphase 1950. Und schließlich ging die Ablösung der EZU durch das EWA 1955 wesentlich auf britischen Wunsch zurück (zu letzterem Andersen 1977, S. 203).

⁷⁵ Es ist problematisch, Großbritannien gewissermaßen die Alleinschuld dafür aufzubürden. Es spielte sicher eine Hauptrolle, zu erinnern ist aber u.a. an die Rolle Belgiens und der Schweiz zur Zeit der EZU-Vertragsverhandlungen und an die Rolle der Bundesrepublik als Partner bei den britischen Bemühungen, möglichst rasch die Konvertibilität und den freien internationalen Kapitalverkehr herzustellen. - Generell gilt: durch die strikte Abwehrhaltung Großbritanniens konnte überhaupt nicht deutlich hervortreten, zu welchen Maßnahmen, Souveränitätsverzicht etc. die anderen Staaten bereit gewesen wären. Im Zusammenhang mit den EWGV-Verhandlungen, bei denen Großbritannien ja nicht mehr beteiligt war, stellt sich ein ähnliches Problem der historischen Zurechnung. Gemeinhin wird hier Frankreich für die Restriktionen und wenig europadynamischen Aspekte des Vertrags verantwortlich gemacht, u.a. mit Hinweis auf das Scheitern des EVG-Vertrages und das Verhalten während der Vertragsverhandlungen. Auch hier konnte nicht deutlich werden, zu welchen Souveränitätsverzicht die anderen Staaten bereit gewesen wären, insbesondere nicht die neoliberalen Wirtschaftspolitiker der Bundesrepublik.

In der Bundesrepublik setzten sich wirtschaftspolitisch europafeindliche Positionen insofern durch, als man sich gegen entschiedene Verdichtungen sträubte. Wurden in der Frühzeit zwar noch eindrucksvolle Reformmaßnahmen zur EZU ventiliert, so rückte man in dem Maße davon ab, wie man in Europa Gläubigerpositionen aufbaute. An eine Weiterentwicklung der EZU wurde nicht mehr gedacht, im Gegenteil, Erhard betrieb, wie gesehen, hartnäckig ihre Auflösung. Die europapolitische Diskussion wurde vom Gegensatz zwischen Funktionalisten (um Erhard) und Institutionalistens (um Adenauer) bestimmt⁷⁶, die wirtschaftspolitisch so endete, daß auf europäischer Ebene Minimallösungen, mit denen der Neoliberalismus leben konnte, favorisiert wurden.

Neben den allgemeinpolitischen Entwicklungen gab es aber auch einen währungspolitischen Strang, der die EZU-Perspektive einengte. 1953/4 wurden, wie oben angedeutet, erste Schritte zur Wiedereinrichtung der Devisenmärkte unternommen. In eben diesem Jahr setzten auch verstärkt Bemühungen ein, den Übergang zur Konvertibilität zu bewerkstelligen. Ein Jahr später bereits wurde das Vertragswerk zum EWA abgeschlossen, das die EZU bei deren Auslaufen ablösen sollte, ohne daß damit eine starke währungspolitische Institution errichtet worden wäre.

In dem Maße, wie die EZU erfolgreich war und sich überflüssig machte und die Bemühungen um eine Fortentwicklung der Institution einschlugen, stieg spiegelbildlich die Bedeutung des IWF, der bis Mitte der fünfziger Jahre kaum in Erscheinung trat. In den USA setzte sich die Wahrnehmung von der EZU als Rivale des IWF durch, und es bestand kein Interesse, den regionalpolitischen Ansatz aufzuwerten. Erst ab 1956 konnte davon die Rede sein, daß der IWF eine monetär regulierende Institution wurde. Seine Bedeutung sollte aber für die nunmehr folgenden eineinhalb Jahrzehnte nicht überschätzt werden, die mythische Überhöhung zu einer Bretton-Woods-Ära wäre auch für diese Zeit fehl am Platz. Eine starke Institution, die die Wechselkurspolitik koordinierte, war er auch in dieser Zeit nicht. Die Politik der Entknappung des Dollars führte schließlich zur Auflösung.

Dennoch ist das Auslaufen des monetären Integrationsfadens erstaunlich. In der Aufgabenstellung teilte die EWG den Zweck der beiden älteren Institutionen. Die OEEC sollte die nationalen Wiederaufbauprozesse und Wirtschaftspolitiken koordinieren, und die EZU für die Handelsliberalisierung (damals mengenmäßige Beschränkungen) und Währungskonvertibilität sorgen. Diesen Ausgangspunkt hatte die EWG auch. Mit der EWG wurde dann aber der Strang der Handelsliberalisierung weiter verfolgt - im wesentlichen in Gestalt der Zollunion -, während die Währungsfragen auf Eis gelegt wurden, eine Umorientierung, die von vielen Zeitgenossen zu Recht als integrationspolitischer Rückschritt gewertet wurde.

Mit dem Übergang der europäischen Integrationsdynamik auf die Sechsergemeinschaft, dem Auslaufen der EZU, der Bedeutungszunahme des IWF und der Reetablierung der Währungsmärkte ergab sich für den europäischen Einigungsprozeß eine folgenreiche Spaltung: die Aufspaltung in handels- und wirtschaftspolitische Fragen einerseits und währungspolitische Fragen andererseits. Seither wurden diesbezüglich getrennte Wege beschritten und der „integrative“ Ansatz der EZU/OEEC fallengelassen.

Die Schlußfolgerung, die für die monetäre Integration zu ziehen ist, lautet, daß sich aus einem diffusen politischen Integrationsumfeld heraus die monetäre Integration nicht vorantrei-

⁷⁶ Vor dem Hintergrund der europäischen Diskussion ist die Terminologie irreführend. Erhard war kein Neofunktionalist Haasscher Prägung, er strebte die Herstellung funktionaler (Welt)Marktzusammenhänge an, während es den europäischen Neofunktionalisten um die Herstellung funktionaler Institutionalisierungen ging.

ben läßt. Solange sich kein übergeordnetes Integrationskraftfeld entwickelt hat, bleiben monetären Integrationsversuchen als solchen Grenzen gesetzt. Die Idee, die wirtschaftspolitische Integration zum Transmissionsriemen politischer Integration zu machen, wurde zwar schon in den fünfziger Jahre in vielfältiger Weise ventiliert, sie war aber noch weit davon entfernt, in die Nähe politischer Umsetzbarkeit zu rücken. Auf monetärem Gebiet jedenfalls konnte noch nicht an eine neofunktionalistische Integrationsdynamik gedacht werden. Monetäre Integration beruht im Kern auf politischen Entscheidungen, sie ergibt sich nicht im Selbstlauf, und sie bedarf nicht zuletzt eines gefestigten Integrationskerns.

Die EZU wurde mit dem 1. Januar 1958 liquidiert.⁷⁷ Als europäische Nachfolgeinstitution trat das EWA in Kraft, dessen Europäischer Fonds (EF) das Vermögen der EZU übernahm. Das EWA, eine Wechselkursordnung, sollte, wie sich später herausstellte, keine eigene Integrationsdynamik entfalten können. Mit dem Auslaufen der EZU wurde zugleich die mit ihr gegebene Verzahnung von monetärer und realer Integration auseinandermontiert, und es kam mit dem EWGV zur Vertiefung und Vergemeinschaftung auf dem Gebiet der Realökonomie (Zollunion und Wettbewerbsordnung) und zur bloßen Koordination - wenn überhaupt - in monetären Fragen. Der IWF übernahm die Strukturierung der Währungsbeziehungen - für kaum mehr als ein Jahrzehnt und mit durchaus mäßigem Erfolg.

⁷⁷ Die Ängste der USA vor dem Konkurrenten EZU hatten sich erledigt. „Whatever ambiguities existed at the end of the 1950s about the future trade policies of the EEC, it was clear by that time that the United States had achieved the goal of restoring Western European currency convertibility. Fears that the European Payments Union would become the basis for a closed payments region were completely dispelled in December 1958, when the EPU was dissolved and all the major West European countries made their currencies convertible“ (Block 1977, S. 129).