

KAPITEL 5

Das Währungssystem

Die in Kapitel 2 angestellten Überlegungen zur Differenzierung von Währungsordnungen verfolgten nicht zuletzt das Ziel, begrifflich prägnant zwischen einer Wechselkursordnung und einem Währungssystem zu unterscheiden. Der in der einschlägigen Literatur in dieser Hinsicht weithin herrschende unbekümmerte Umgang mit Begriffen sollte überwunden werden. Nicht haltbar ist es u.a., die IWF-Ordnung, die ganz ohne Zweifel von institutionellem Arrangement und Intention her in die Richtung eines Währungssystem wies, umstandslos zur Fixkursordnung zu erklären oder - umgekehrt - eine Wechselkursordnung wie das EWS unter dem Rubrum Währungssystem zu inventarisieren. Der Unterschied zwischen beiden monetären Ordnungstypen wird in der währungspolitischen Literatur selten reflektiert. Während die Wechselkursordnung allein auf **einen** Aspekt der monetären Außenbeziehungen einer Staatengruppe gerichtet ist - die Regulierung des Währungspreises - und einen nationalstaatlichen Kooperationsstyp darstellt, entwirft das Währungssystem ein institutionelles Muster, das sowohl in seiner Struktur wie auch in seiner Zielsetzung über die Regulierung des Außenwerts der Währung hinausgeht und eine supranationale monetäre Integrationsgemeinschaft begründet. Das zentrale Strukturmerkmal des Währungssystems liegt also in der Supranationalität und dem dadurch bedingten Teilverzicht auf monetäre Souveränität. In der Zielsetzung wird eine erheblich größere Integrationstiefe angestrebt, als dies bei einer Wechselkursordnung der Fall ist.

In den Entwicklungsgang der monetären Integration eingereiht, kann das Währungssystem aus drei historischen Konstellationen heraus entstehen. Es kann erstens etabliert werden, wenn ein Mindestmaß an Konvertibilität zwischen den Währungen der Teilnehmerstaaten einer Integrationsgemeinschaft hergestellt ist und sofort eine weitgreifendere monetäre Integration angestrebt wird. Diese Konstellation war mit dem Erfolg der EZU in den fünfziger Jahren gegeben, und in jener Zeit entwickelte sich folgerichtig die erste Debatte um die Etablierung eines europäischen Währungssystems. In der zweiten Konstellation kann das Währungssystem aus einer Wechselkursordnung heraus entwickelt werden. Dieser Fall war bei der Gründung und der Fortentwicklung des EWS in den späten siebziger und achtziger Jahren gegeben. Schließlich kann das Währungssystem drittens im Rahmen eines geplanten Übergangs zu einer Währungsunion vorgesehen werden, wenn die Teilnehmerstaaten vor dem mit der Währungsunion sich vollziehenden vollständigen monetären Souveränitätsverzicht ein Zwischenstadium schalten wollen. Im Rahmen der beiden Währungsunionenpläne von 1971 und 1991 wurden Übergangsphasen diskutiert und verabredet, die auf einen möglichen währungssystemischen Gehalt hin zu überprüfen sind.

Im folgenden werden die drei genannten Konstellationen dargestellt. Es geht dabei einerseits darum, in Erinnerung zu rufen, daß in der monetären europäischen Integrationsgeschichte durchaus vielfältige Bemühungen um die Etablierung eines Währungssystems vorlagen. Da das Währungssystem indessen eine bloße Blaupause in der europäischen Integrationsgeschichte geblieben ist, soll andererseits der Frage nachgespürt werden, warum sich hier eine Integrationsschwelle aufgetan hat, welche die Teilnehmer der europäischen Integration nicht bereit waren zu überspringen.

5.1 Von der Zahlungsunion zum Währungssystem - Die Diskussion um die Weiterentwicklung der EZU

In Kapitel 3 hat sich gezeigt, daß es in der Funktionsphase der EZU zu Diskussionen gekommen ist, die sich um eine institutionelle Weiterentwicklung bemühten. An dieser Stelle wird der dort entwickelte Gedankengang mit Blick auf die Frage der Etablierung eines Währungssystems wieder aufgegriffen. Es waren in erster Linie zwei Gründe, die es nahelegten, die EZU in Richtung eines Währungssystems fortzuentwickeln. Der erste Grund leitete sich aus der spezifischen Funktionsweise der Währungsordnung ab, der zweite aus der währungspolitischen Praxis.

Das funktionale Spezifikum der Ordnung lag in ihrem Charakter der multilateralen Abrechnung. Mit der Multilateralität, innerhalb der Schuldner- und Gläubigerpositionen miteinander verknüpft waren, war der Sache nach eine **supranationale Struktur** gegeben, welche die Teilnehmerstaaten in einer Union oder einer Zahlungs- und Kreditgemeinschaft zusammenbrachte. Die automatisch arbeitenden Spielregeln hoben die Ordnung über den Typ einer nationalstaatlichen Kooperationsgruppe hinaus und stifteten damit eine Verbindung zwischen den Teilnehmerstaaten, der supranationaler Charakter zukam. Dieser bereits in der EZU in nuce angelegte währungssystemische Charakter tritt hervor, wenn man sie mit dem nationalstaatlichen Kooperationsstyp einer Wechselkursordnung, z.B. dem EWS, vergleicht. Der Interventionsmechanismus des EWS verknüpft zwei Nationalstaaten miteinander, die sich zur Wechselkursstabilisierung einen Kredit einräumen. Mit der Ordnung wird keine neue, jenseits der Nationalstaaten bestehende Identität geschaffen, sondern ein auf Spielregeln basierender nationalstaatlicher Kooperationsrahmen eingerichtet. Demgegenüber war in der EZU eine Gesamtheit von Staaten einbezogen, die in eine übergreifende Zielstellung eingebunden war.

Unter monetär-integrationslogischen Gesichtspunkten ist der Funktionsmechanismus der EZU deshalb von besonderem Interesse, weil er belegt, daß bereits auf der Ebene eines Spielregelautomatismus eine supranationale Struktur hergestellt werden kann. Automatisch funktionierende Währungsordnungen müssen also nicht per se auf nationalstaatliche Kooperation hinauslaufen. Genau an diesem Gedanken eines supranationalen Spielregelmechanismus knüpfte auch die um das EWS geführte währungssystemische Diskussion an. Von einem Währungssystem unterschied sich die EZU durch die währungspolitische Zielstellung und die formale Abwesenheit einer supranationalen Institution, die ihrerseits in das währungspolitische Geschehen eingreifen konnte.

Als solche war die EZU, wie gesehen, nicht auf Dauer konstruiert, sondern verfolgte konkrete Ziele. Wenn auch die Herstellung der Konvertibilität der Währungen weder als Ziel an sich noch in ihrer umfassenden Form angestrebt war, so gehörte es doch zu den Zielen, ein Mindestmaß an Konvertibilität (kommerzielle und Ausländerkonvertibilität) für die europäischen Währungen zu erreichen. Gerade in dieser Zielstellung bot die Ordnung mit ihrer erfolgreichen Umsetzung die Chance, eine der Fehlkonstruktionen der IWF-Ordnung zu überwinden. Gemeint ist die ordnungspolitische Strukturierung der Kapitalmarktpolitik und des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs. Wäre Ende der fünfziger Jahre ein europäisches Währungssystem gegründet worden, hätte eine seiner zentralen Aufgaben genau darin bestanden. Daß es nicht dazu gekommen war, lag in der Hauptsache am neuen Integrationsansatz des EWGV, der zwar auch versuchte, Kapitalverkehr und Kapitalmarkt zu regulieren, letztlich aber nur bedingt erfolgreich war. Auffällig an den währungspolitischen Diskussionen der fünfziger Jahre war in diesem Zusammenhang, daß die auf ein Währungssystem zielenden Vorschläge die Frage des Kapitalverkehrs mehr am Rande behandelten. Das Hauptaugenmerk lag statt dessen auf der Gründung eines europäischen Währungsfonds (Triffin 1952, S. 304ff., 1959, 1960, S. 75ff.,

1967, S. 383ff.), von dem man bei entsprechender Ausstattung offensichtlich erwartete, daß er internationale Kapitalströme wirksam hätte lenken und beeinflussen können.

Neben dem supranationalen Funktionsmechanismus der EZU war mit dem formal zwar schwachen, faktisch aber recht einflußreichen **Direktorium** ein zweiter Anknüpfungspunkt für eine währungssystemische Fortentwicklung der Institution gegeben. Insbesondere in den frühen fünfziger Jahren konnte sich das Gremium, wie sich gezeigt hat, ein großes Renommee mit Blick auf die praktische Staatensolidarität erwerben, so daß folgerichtig so manche Überlegung in die Richtung einer institutionellen Aufwertung als supranationales Managing Board ging. Es sollte sich aber bald herausstellen, daß die Einrichtung auf der Woge der frühen supranationalen Begeisterung operierte. In dem Maße, wie diese Begeisterung abnahm und der Nationalstaat wieder an Kontur und Kraft gewann, versandete die Bereitschaft, nationale Souveränität an einen machtvollen europäischen Währungsfonds abzutreten.

Im Jahr 1952, in der Hochzeit der supranationalen Pläne - Schumans Plan zur Montanunion, der die Hohe Behörde einschloß, war gerade umgesetzt, der Pleven-Plan zur Gründung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft lag auf dem Tisch und die Pläne für eine politische Föderation nahmen Gestalt an -, unterbreitete u.a. Triffin den Vorschlag einer „Central Bank of Europe“ (Triffin 1952, S. 304). Eine solche europäische Zentralbank unterscheidet sich in ihren Funktionen nur graduell von der EZU und könne zu einer Anpassung und Harmonisierung der staatlichen Wirtschaftspolitiken führen. Der Unterschied lag v.a. darin, daß neben einen währungspolitischen Automatismus diskretionäre Politik treten sollte. Integrationspolitisch interessant war an der Idee, daß sie den Prozeß zur Herausbildung einer solchen Institution als graduellen Vorgang sah, der Teil einer überwölbenden politischen und wirtschaftlichen Evolution sei. In dem Maße, wie aber der supranationale Schwung an Kraft verlor, sanken die Chancen eines solchen Projekts.

Die erste Debatte um ein europäisches Währungssystem hatte ihren Höhepunkt also zu den Glanzzeiten der EZU, als auch das europäische Integrationsumfeld noch offen war für unterschiedene Schritte in Richtung Supranationalisierung. Sie ebte ab, als der Nationalstaat wieder etabliert war und der Integrationsansatz sich auf das Feld von Handelspolitik und Realökonomie verschob. Mit entscheidend war auch, daß in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre der IWF nach seiner „Scheitodphase“ durch die Praxis der Kreditvergabe dann doch eine gewisse Bedeutung erlangte, so daß eine europäische Institution überflüssig schien. Ein erneutes Strohfeder wurde dann im Zusammenhang der Währungsunionsplanung von 1971 entfacht, allerdings ohne Konsequenzen. Erst Ende der siebziger Jahre rückte das europäische Währungssystem wieder auf die währungspolitische Tagesordnung, zu diesem Zeitpunkt dann als mehr oder weniger konkretes Projekt.

5.2 Von der Wechselkursordnung zum Währungssystem - Die Diskussion um das EWS

Mit dem 1979 aus der Taufe gehobenen EWS sollte ursprünglich, wie gesehen, nicht lediglich eine Wechselkursordnung begründet werden, sondern geplant war eine monetäre Ordnung, die über die Regulation des Außenwerts der Währung hinausgehen sollte. Im folgenden werden zunächst die Planungen zu diesem „institutionellen EWS“, wie es genannt wurde, in Erinnerung gerufen. An dieses später rasch in Vergessenheit geratene Vorhaben muß erinnert werden, einerseits, weil es Aufschlüsse über die Hintergründe der europäischen Währungsintegration gibt, andererseits, weil mit dem geplanten EWS der institutionellen Phase die Blau-

pause einer supranationalen, also europäischen Währungsordnung vorlag, die im deutschen Sprachraum eher ein Schattendasein im währungspolitischen Dunkel fristete. Von den anfänglichen Plänen hatte man sich freilich schnell verabschiedet, und tatsächlich realisiert wurde lediglich, wie sich gezeigt hat, eine Wechselkursordnung. Wieder aufgegriffen wurden die Bemühungen um eine Weiterentwicklung der Wechselkursordnung seitens der monetär-institutionellen Europäer Ende der achtziger Jahre, als sich mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs absehbare Gefährdungspotentiale für die Wechselkursordnung aufbauten und - sollte die monetäre Integration keinen Rückschlag erleiden - weitergehende Verdichtungen in der währungspolitischen Kooperation angestrebt wurden. Auch diese Diskussion wird im folgenden nachgezeichnet.

5.2.1 Das institutionelle EWS der Planungsphase: Ecu und EWF als europäische Institutionen

Als im Sommer 1978 die Verhandlungen über eine neue europäische Währungsordnung aufgenommen wurden, ging es eigentlich darum, eine Ordnung zu kreieren, die über den mehr schlecht als recht funktionierenden EWV hinausgehen sollte. Die Notwendigkeit ergab sich zum einen aus den Erfahrungen mit dem EWV in den siebziger Jahren, die zeigten, daß eine Wechselkursordnung für sich genommen noch keine Gewähr gegen das Auseinanderlaufen der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken, inflationäre Entwicklungen und erratische Kursausschläge bei den Paritäten bot. Sie ergab sich zum anderen daraus, daß Frankreich nicht das Angebot unterbreitet werden konnte, einem kaum veränderten EWV ein drittes Mal beizutreten, sondern handfeste monetäre Innovationen offeriert werden mußten.

Am Beginn der Verhandlungen stand daher folgerichtig das Vorhaben, ein europäisches Währungssystem zu gründen, was implizierte, daß man über den Wechselkursverbund des EWV hinausgehen wollte. Am Ende der Verhandlungen, die zeigten, daß man sich auf einen großen Wurf nicht einigen konnte und man lediglich eine Mini-Reform des EWV zustande gebracht hatte, war die Rede von einer zweijährigen „Anlaufphase“, nach der ein „endgültiges System“ eingebracht werden sollte. Das „institutionelle EWS“ sollte mithin 1981 in trockene Tücher kommen, als seine Kernbestandteile wurden der Ecu als Reserveaktivum und der EWF avisiert.²²⁰ Mit diesen beiden Bestandteilen wären dem EWS der institutionellen Phase nicht nur Züge eines über eine Wechselkursordnung hinausgehenden Währungssystems zugewachsen, sondern es hätte auch den für eine Integrationsgemeinschaft wie der EG unabdingbaren Integrationsprämissen und den Erfordernissen einer supranationalen Ordnung entsprochen.

²²⁰ Die Formulierungen sind der Entschließung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978 entnommen. - Hellmann (1979, 109ff.) bilanziert seine Monographie zu Zustandekommen und Gehalt des EWS wie folgt: „Eine große Gefahr des jetzt gestarteten Unternehmens besteht darin, daß die Öffentlichkeit das EWS und die ECU bereits für das hält, als was sie ausgegeben werden. In Wirklichkeit ist das EWS jedoch nur ein Stabilisierungsversuch der Wechselkurse und die ECU nur eine Rechnungs- und Verrechnungseinheit, die sich bewähren und zur Währungseinheit fortentwickeln soll. Schlägt der bescheidene Versuch der Stabilisierung ein zweites Mal fehl, so wird mit ihm der Gedanke an ein **echtes europäisches Währungssystem** und an eine **echte europäische Währung** vielleicht endgültig diskreditiert, obwohl es zu gar keinem Versuch gekommen ist, diese zu verwirklichen. Vorsichtiger wäre es gewesen, das System in seinem jetzigen Stadium **als das zu bezeichnen, was es ist**, solange die in einer zweiten Phase geplante Substanzanreicherung nicht erfolgt ist. Die Regierungschefs haben den vielversprechenden Namen an den Anfang gestellt. **Die Substanz muß folgen, wenn Europa nicht den Glauben an sich selbst verlieren soll**“ (Herv.d.Verf.).

In den Verhandlungen zwischen dem Juni und September des Jahres 1978 wurde das ambitionierte EWS-Vorhaben in zwei Schritten zusammengestutzt. Wenn im folgenden von geplantem EWS der institutionellen Phase die Rede ist, dann sind dabei zweierlei Planungsphasen und -optionen gemeint. Zum einen die Planungen, wie sie auf dem Bremer Gipfel im Sommer 1978 erörtert wurden, und die im wesentlichen um die Grundsatzfrage der Festlegung des Standards und damit die Rolle des Ecu kreisten. Zum anderen die Planungen und Auseinandersetzungen im Herbst des Jahres, die sich um den EWF und die vertragsrechtliche Verankerung der Ordnung in den Gemeinschaftsverträgen drehten.

Während die Wahl des Standards für Wechselkursordnungen die Kardinalfrage und ordnungspolitische Kernentscheidung darstellt, spielt sie für ein Währungssystem eine weniger prominente Rolle, da sich diese Währungsordnung definitionsgemäß im Kern durch eine supranationale Politikkomponente und nicht einen monetären Mechanismus oder Automatismus auszeichnet. Dennoch ist die Wahl des Standards auch für ein Währungssystem von Belang, da sich in Abhängigkeit davon 1.) die konkrete Wechselkursordnung, die auch Bestandteil eines Währungssystems ist, und 2.) optimalere Möglichkeiten für die Emission einer supranationalen Währung ergeben.

Wie in Abschnitt 4.4 angedeutet, lag der tiefere Sinn der Auseinandersetzung um die Rolle des Ecu nicht lediglich auf der Ebene der Standardwahl, sondern hatte eine grundsätzlichere ordnungspolitische Bedeutung. Hätten sich die Integrationsteilnehmer auf den Ecu als Standard verständigen können, hätten sich damit Möglichkeiten eröffnet, ihm im Rahmen eines Währungssystems weitere Funktionen zu wachsen zu lassen.²²¹ Dabei ging es zunächst, wie in den Dokumenten ja auch fälschlicherweise noch angedeutet, um die Funktion der Reservewährung als Ersatz für hinterlegte nationale Währungen, dann aber auch in Verbindung mit dem wichtigeren Element eines Währungssystem, dem EWF als supranationaler Institution, darum, in Gestalt des Ecu Geldschöpfung betreiben zu können. Daß mit dieser Funktion nolens volens der Inflation Tür und Tor geöffnet worden wären, wie deutscherseits immer gemutmaßt, stimmt im Grundsatz nicht. Welche Geld- und Währungspolitik der EWF in Verbindung mit den nationalen Notenbanken betrieben hätte, wäre eine Sache der institutionellen Festlegungen gewesen. Wie dem auch sei, der Ecu wurde am Ende der Verhandlungen **nicht** zu dem gekürt, wofür er vorgesehen war, dem „Kern des Systems“ bzw. dem „zentralen Punkt des EWS“, wie es in den Dokumenten noch hieß. Die zahllosen späteren Versuche aus dem europäischen Raum, ihm doch noch dazu zu verhelfen und ihn als Medium des Übergangs zur Währungsunion zu nutzen (vgl. u.a. Ernst & Young u.a. 1991, Gros/Thygesen 1998, 237ff.), schlugen allesamt fehl.

In der für die Jahre nach 1981 vorgesehenen institutionellen Phase des EWS sollte schließlich als währungssystemischer Kern ein Europäischer Währungsfonds (EWF) gegründet werden. Die Bremer Erklärung kündigte das Vorhaben unter Punkt 4 an: „Spätestens 2 Jahre nach Einführung des Systems werden die bestehenden Vereinbarungen und Einrichtungen in einem Europäischer Währungsfonds (EWF) konsolidiert.“ In der Brüsseler Ratserklärung hieß

²²¹ Allerdings tat sich hier ein Problem auf. Der Korb-Ecu bei der Standardwahl wäre zwar unter Integrationsgesichtspunkten die naheliegende Lösung gewesen, unter dem Gesichtspunkt der Funktionserweiterung konnte der Korb-Ecu allerdings nicht der Ansatzpunkt sein, da gegen die Haltung von Ecu immer gesprochen hätte, daß es definitionsgemäß besseres, wertstabileres Geld gab als den Ecu. Offizielle und private Institutionen hätten also immer dazu geneigt, den Ecu abzustoßen gegen besseres Geld. Die Lösung hätte nur darin bestehen können, den Ecu knapp zu halten und ihm einen garantierten Umtauschsatz zu unterlegen (vgl. dazu und zu weiteren Lösungsvorschlägen Schlüter 1982, S. 59ff.).

es unter Punkt 4, daß die bestehenden Kreditmechanismen „in der Endphase des EWS zu einem einzigen Fonds zusammengefaßt“ werden sollten.

Wenn auch in dem Brüsseler Dokument nur noch von einer Zusammenfassung der bestehenden Kreditmechanismen die Rede war - möglicherweise reflektierte sich darin bereits eine Abschwächung des Vorhabens -, so war ursprünglich mit dem EWF doch an einen Fonds gedacht, der - ähnlich wie beim IWF-Abkommen - zweierlei meinte: eine institutionelle Behörde, die währungspolitische Aufgaben übernimmt, und ein monetärer Geldvorrat zur Kreditvergabe, sei es zur Beeinflussung des Wechselkurses, sei es als eine Art Feuerwehrfonds bei fundamentalen Störungen im außenwirtschaftlichen Gleichgewicht oder gar als Entwicklungskredit für innergemeinschaftliche Ausgleichs- und Investitionsvorhaben.

Als Vorläufer des EWF in der Experimentalphase sollte der 1973 im Rahmen des damaligen Währungsunionsplans gegründete EFWZ dienen, der mit geringfügigen Modifikationen in das EWS-Vertragswerk übernommen wurde. Zu Zeiten des EWV spielte der EFWZ, wie gesehen, keine materielle Rolle, weder als Kreditfonds noch als währungspolitische Agentur, er verharrte im Status einer bloßen Buchungsstelle für die Kurspflegemaßnahmen im Rahmen des Wechselkursmechanismus (sehr kurzfristiger Kredit).

Die Zusammenfassung der drei vereinbarten Kreditlinien und ihre Einfügung unter ein währungspolitisches Gremium wäre eine sine qua non für eine währungssystemische Ordnung gewesen, da sich in der Ära des EWV gezeigt hatte, daß eine Separierung des sehr kurzfristigen Kredits im Rahmen der Paritätsbeeinflussung einen quasi-automatischen Wechselkursmechanismus bedingen würde, der der übrigen Kreditlinien und des währungspolitischen Gremiums nicht bedürfte.

In der zweijährigen Einführungsphase sollte der EFWZ die Verwaltung des Systems übernehmen. Ihm wurden 20 Prozent der nationalen Währungsreserven (Gold und Dollar) in Form revolvingender Swapgeschäfte als Erstzahlung übertragen. Als Gegenwert entstanden auf diesem Wege Ecu, die im Rahmen der Saldierung im Mechanismus des sehr kurzfristigen Kredits als Rückzahlungsmittel verwandt werden konnten, so daß die Türen für eine supranationale Entwicklungsperspektive des Ecu offengehalten wurden. Die ihm übertragenen Währungsreserven verblieben allerdings in Eigentum und Verfügungsgewalt der nationalen Notenbanken, übereignet wurden sie nicht. In der zweijährigen Einführungsphase blieb der EFWZ also bloße Buchungsstelle für die Saldierung im Rahmen des sehr kurzfristigen Kredits. Personell-institutionell bestand er aus dem kompetenz- und funktionslosen Verwaltungsrat.

In dem Brüsseler Grundsatzdokument zur Einführung des EWS war in Hinblick auf den geplanten EWF, wie oben gesehen, zwar lediglich erwähnt worden, daß unter seinem Dach die drei Kreditlinien zusammengefaßt werden sollten. Tatsächlich aber hätte die EWF-Gründung sehr viel mehr impliziert als die bloß formelle Vereinheitlichung von Kreditlinien. Sie hätte einen **qualitativen Sprung** in der Geschichte europäischer Währungsordnungen bedeutet. Vom ordnungspolitischen Grundansatz her lag das Projekt auf der Linie monetaristischer Institutionalisierungen, mit denen es zu wirtschaftspolitischen Einigungen kommen sollte.²²²

²²² Eine breite Diskussion auf offizieller Ebene um den EWF gab es in der Gründungszeit und den Anfangsjahren des EWS nicht. Die Kommission beschäftigte sich nicht mit dieser Frage, auch nicht die Gipfeltagungen in Bremen und Brüssel. Lediglich der Währungsausschuß entwarf 1978 eine Skizze der Institution (vgl. European Communities 1978). - Von den Theoretikern war es in erster Linie Triffin, der sich schon seit langem um die Einrichtung eines EWF mühte (vgl. aus der frühen Zeit die obigen Literaturangaben; später: 1984, S.48ff., 1985a und 1985b). Aus dem nicht eben umfangreichen deutschen Schrifttum seien genannt Klo-

Im einzelnen boten sich für den EWF folgende Kompetenzen an (vgl. Schlüter 1982, Triffin 1985a und 1985b, Gros/Thygesen 1998, S. 54f.): 1.) In Anknüpfung an das bestehende EWS – und in den einschlägigen Dokumenten auch vorgesehen – zunächst die endgültige Übertragung eines Teils der nationalen Währungsreserven sowie die Zusammenführung der drei Kreditlinien unter einem Dach. 2.) Auf dieser Basis die kontrollierte Ausgabe von Ecu und die diskretionäre Versorgung der Gemeinschaft mit Ecu-Liquidität. 3.) Die Koordinierung der einzelstaatlichen Geld- und Kreditpolitik bis hin zur eigenverantwortlichen Ausübung geld- und kreditpolitischer Befugnisse. 4.) Die Auflagenkompetenz bei der gemeinschaftsinternen Kreditvergabe. 5.) Die Möglichkeit zu autonomen Devisenmarktinterventionen bis hin zur Übertragung der inneren und äußeren Wechselkurskompetenz. 6.) Schließlich und nicht zuletzt Kompetenzen auf dem so umstrittenen Gebiet der äußeren und inneren Regulation des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs.

Die Liste läßt unschwer erkennen, welcher Zündstoff bereits bei der möglichen Aufgabenzumessung eines EWF verborgen lag. Die Diskussion und Verständigung darüber hätte rasch zu der Frage geführt, welches Leitbild einem solchen Fonds unterlegt werden sollte. Im Grundsatz boten sich diesbezüglich zwei Alternativen an: das Leitbild eines notenbankähnlichen Gremiums mit einer Beschränkung auf währungspolitische Aufgaben einerseits und das Leitbild eines gemischt konzipierten Instituts, das neben den währungspolitischen auch wirtschaftspolitische Kompetenzen übernimmt, andererseits. Das Leitbild eines „europäischen IWF“ hätte sich insbesondere durch die auflagengebundene Kreditvergabe und die Wechselkurskompetenz ergeben, die beide eine gravierende Beschränkung der nationalstaatlichen Souveränität zur Folge gehabt hätten. Die währungspolitische Machtverschiebung hätte bei einer solchen Fonds-Konzeption insbesondere den Ministerrat betroffen. Nicht weniger brisant wäre ein primär währungspolitischer Fonds gewesen. Gegenstand der Auseinandersetzung wäre hier die Bestimmung der Schnittstelle zwischen nationaler und supranationaler Geld- und Währungspolitik gewesen, was angesichts des unterschiedlichen Status der Notenbanken in der Gemeinschaft und der unterschiedlichen stabilitätspolitischen Vorstellungen, die durch eine mögliche Liquiditätskompetenz des Fonds tangiert war, schwer genug gewesen wäre.

Von ähnlicher Brisanz wären die Fragen der Zusammensetzung des Fonds, seine Abgrenzung gegenüber nationalen und supranationalen Institutionen sowie sein Status im Institutionengefüge der Gemeinschaft gewesen. Ein supranational konzipierter Fonds hätte organähnlichen Charakter haben müssen, was wohl ohne eine Einfügung in das europäische Vertragsgefüge gemäß dem Ratifikationsverfahren des Artikel 236 nicht zu haben war. Zu den Essentials hätte fraglos auch der Status der Unabhängigkeit gehört. Unabhängig von der Wahl des Leitbildes hätte sich eine komplexe Verschiebung im wirtschafts- und währungspolitischen Machtgleichgewicht zwischen Ministerrat/ECOFIN (Rat der Wirtschafts- und Finanzminister), Währungsausschuß, Gouverneursausschuß und nationalen Notenbanken ergeben.²²³

Als sich der Europäische Rat im Dezember 1980 in Luxemburg mit der formell anstehenden Frage der Institutionalisierung des EWS und damit der Gründung des EWF beschäf-

ten (1981) und Schlüter (1982). Selbst begrenzte Reformvorschläge für eine Kompetenzerweiterung des EFWZ – etwa die Einrichtung eines EFWZ-Büros (vgl. Ypersele/Koeune 1985, S. 108ff.) – blieben ungehört.

²²³ In der Bundesrepublik spielte bei der juristisch-institutionellen Ausgestaltung des EWS die Frage eine Rolle, inwieweit davon der Status der Bundesbank berührt würde. Das betraf zum einen die Frage der Interventionsverpflichtung und zum anderen die Kompetenzen des EWF. Die Antwort auf diese Frage hing davon ab, ob der Bundesbank der Status eines Verfassungsorgans eingeräumt (so bspw. Seidel 1979, S. 28) oder ob ihr dieser Status abgesprochen wurde (so bspw. Hahn 1979, S. 352). – Bei dem Gesetz, das die Bundesbank begründete, handelte es sich um ein einfaches Bundesgesetz, das mit einer einfachen Bundestagsmehrheit (ohne Zustimmung des Bundesrates) verändert werden konnte.

tigte, war das Projekt längst zu Grabe getragen. Die Sache wurde auf einen „geeigneten Zeitpunkt“ in der Zukunft verschoben. Angesichts der skizzierten Fragen der Aufgabenzumessung und Machtausstattung des Fonds konnte dies kaum überraschen. Überraschend war eher umgekehrt, daß man in der Planungsphase überhaupt ein solches Unterfangen ins Auge gefaßt hatte. In dem Maße, wie sich das geplante institutionelle EWS nach und nach verflüchtigte und das experimentelle EWS zur Normalität wurde, trat auch die Diskussion um den EWF in den Hintergrund. Erst mit der Gründung des EWI im Rahmen des Maastrichter Währungsunionplans tauchten Diskussionen um eine supranationale Währungseinrichtung wieder auf - und es wiederholten sich fast rituell die gleichen Konflikte.

Der springende Punkt beim Ecu und beim EWF war, daß es sich um supranationale Institutionalisierungen handelte. Das mit diesen beiden Kernelementen anvisierte institutionelle EWS hätte wohl auf dem Weg einer Währungsunion gelegen, wäre aber nicht identisch mit ihr gewesen, da nationale Währungen weiter bestanden und die nationalen Geldpolitiken weiterhin in der Obhut der jeweiligen Zentralbanken gelegen hätten. Die Institutionalisierungen scheiterten insbesondere am Widerstand der Bundesrepublik, speziell der Bundesbank. Beide Institutionalisierungen hingen sachlich zusammen, ohne daß die Einrichtung eines EWF gleichbedeutend gewesen wäre mit einer Funktionserweiterung für den Ecu, umgekehrt hätte letztere aber durchaus in das EWF-Konzept gepaßt.²²⁴

Als die Bundesbank Ende Mai 1978 von den EWS-Plänen in Kenntnis gesetzt wurde, war ihre Hauptsorge - wenig überraschend -, daß die geldpolitische Autonomie und die Stabilitätspolitik durch das neue System beeinträchtigt werden könnte (Emminger 1986, S. 358ff., Ludlow 1982, S. 181ff.). Konkret kreisten ihre Befürchtungen um die Frage des Interventionssystems, die Rolle des Ecus bzw. des Standards und des EWF, wobei die Fragen des Interventionssystems und des Standards die für die Bundesbank bedeutenderen Fragen darstellten. Für das (automatische) Interventionssystem versicherte man sich bei der Bundesregierung, daß man im Falle des Falles aussteigen konnte (vgl. Abschnitt 4.4). Der EWF war ohnehin erst für 1981 geplant und nur im Wege des komplizierten Ratifikationsverfahrens realisierbar, so daß man in diesem Punkt zuwarten konnte. Die im Sommer 1978 wichtigste Frage betraf die Festlegung des Standards. Mit der Einigung auf das Parity grid im September stand von seiten der Bundesbank der Einführung des EWS nichts mehr im Wege. Selbst die Aufstockung und Verlängerung des sehr kurzfristigen Kredits fiel da nicht mehr so ins Gewicht. Der Abweichungsindikator brauchte seines unverbindlichen Charakters wegen nicht ernst genommen werden. Alles lief, wie sich gezeigt hat, auf einen nur marginal renovierten Wechselkursautomatismus à la EWV hinaus.

Im Jahr 1982 haben die zuständigen Gemeinschaftsgremien umfangreiche Vorarbeiten zur institutionellen Phase des EWS vorgelegt (vgl. EG-Kommission 1982), ohne daß die Versuche politisch aufgegriffen worden wären. Nach und nach verschwand das institutionelle EWS von der Bildfläche und tauchte selbst in theoretischen Beiträgen kaum noch auf, so daß der

²²⁴ Hellmann (1979a, S. 146) mutmaßt, daß die Deutschen eher einem EWF als dem Ecu zugestimmt hätten. Das paßt auch zu den Optionen des damaligen Kanzlers. „In the light of subsequent controversies, particularly inside Germany, it is significant that at Bremen, as earlier in Copenhagen, both the French president and the German chancellor obviously saw the Fund as a key element of the whole system. Mr Schmidt in particular stressed that it would be administered by a special institution, with a full time staff and director of high calibre, helped possibly by the Committee of Central Bank Governors and supervised by the ECOFIN” (Ludlow 1982, S. 126). Allerdings ist durchaus fraglich, ob die Bundesbank den EWF nicht als die größere Gefahr wahrgenommen hätte, wenn er denn auf die Tagesordnung gerückt wäre. Ihre Befürchtungen richteten sich auf die Möglichkeit, daß mit dem EWF nolens volens zusätzliche Liquidität entstanden wäre, und auf die aus ihrer Perspektive völlig unklare Trennung von Zentralbank- und Staatsfunktionen (Gros/Thygesen 1998, S. 55).

anspruchsvolle Anlauf, der 1978 genommen wurde, vollständig in Vergessenheit geriet.²²⁵ Im politischen Raum kam es zu keinen ernsthaften Versuchen mehr, dem institutionellen EWS wieder Leben einzuhauchen. Erst zehn Jahre später - unter dem Eindruck des liberalisierten Kapitalverkehrs und der Debatten um den Übergang zur Währungsunion - vermochten die Europäer wieder Diskussionen um ein wirkliches europäisches Währungssystem zu entfachen.

Dabei fehlte es in den achtziger Jahren durchaus nicht an strategischen Vorschlägen, die auf eine evolutionäre währungspolitische Entwicklung hinauswollten (vgl. Triffin 1988). Noch kurz bevor der Maastrichter Prozeß in Gang kam, galt der Sprung in eine Währungsunion als utopisch und nicht zu verwirklichen, so daß es nahelag, am bestehenden EWS und dessen ursprünglichen Intentionen anzuknüpfen. Triffins Plan zielte dabei auf die Etablierung des Ecu als Parallelwährung für öffentliche und private Transaktionen, wobei das Management dafür von einer europäischen Währungsbank übernommen werden sollte. Die Voraussetzungen für eine solche Funktionserweiterung lagen auf der Hand und wurden z.T. bereits erwähnt: Beseitigung der bisherigen Diskriminierung des Ecu durch die Bundesbank, Verbindung von öffentlichem und privatem Ecu, Vorsorge gegen mögliche inflationäre Gefahren, endgültige Übertragung der nationalen Währungsreserven an die europäische Bank, Einsatz des Ecu für intramarginale Interventionen. Dem Ecu als Parallelwährung wären dabei nicht nur europäische Funktionen zugekommen - etwa für die interne und externe Stabilisierung der Wechselkurse -, sondern er hätte auch das Monopol der internationalen Parallelwährung, des Dollars, brechen und die Abhängigkeit der internationalen Währungsordnung von der amerikanischen Währung lockern können. Für den Gedankengang der Arbeit von Bedeutung ist an diesen Vorschlägen das gradualistische Potential, das eine Währungsunion nicht in einem Saltoverfahren herbeiführen will, sondern als schrittweisen, an einer monetären Integrationslogik anknüpfenden Prozeß konzipiert. Der tatsächliche Gang der Ereignisse brachte indessen, wie sich in Kapitel 6.2 zeigen wird, eine andere Entwicklung.

5.2.2 Die Diskussionen um eine Weiterentwicklung des EWS nach der Liberalisierung des Kapitalverkehrs

Mitte/Ende der achtziger Jahre, als die Gemeinschaft ihre Kehrtwende in der internen wie externen Kapitalverkehrspolitik einleitete, war an ein konventionelles Währungssystem, zu dessen Anliegen ja auch eine gemeinschaftliche Kapitalverkehrs- und Kapitalmarktpolitik gehört, nicht mehr zu denken. Die Debatte um eine Weiterentwicklung des EWS in Richtung institutionelles EWS begann unter den europäischen Institutionisten aber erneut, v.a. weil man in der neuen währungspolitischen Situation Gefahren für den Wechselkursmechanismus heraufziehen sah. Der „institutional approach“ der europäischen Währungsintegration mußte als Kompensation für die Regulation des Kapitalverkehrs nach Mechanismen suchen, die den Wechselkursmechanismus des EWS vor der absehbaren Zerreißprobe schützen könnten.

²²⁵ Schon die älteren Studien zur Entstehungsgeschichte des EWS schenken der strikten Unterscheidung zwischen einer Wechselkursordnung und einem Währungssystem kaum Aufmerksamkeit (vgl. Hellmann 1979, Ludlow 1982). In neueren währungsgeschichtlichen Abhandlungen wird die Unterscheidung indirekt angesprochen, indem die Frage aufgeworfen wird, warum sich aus dem EWS der (vermeintlich) symmetrischen Spielregeln eine asymmetrische Leitwährungsordnung entwickelt hat (McKinnon 1993). Der Frage wurde in Abschnitt 4.4 nachgegangen. An dieser Stelle bleibt das erstaunliche Phänomen festzuhalten, daß bei Währungshistorikern der eigentliche „spirit of the treaty“ (McKinnon 1993, S. 36), ein Währungssystem (und nicht eine symmetrische Wechselkursordnung) zu begründen, offensichtlich in Vergessenheit geraten ist.

Daß sich erhebliche Gefahrenpotentiale für das EWS aus der veränderten Kapitalverkehrspolitik der Gemeinschaft ergeben würden, war den Europäern also bewußt. Die neuen Gefährdungen und mögliche Lösungsansätze wurden u.a. im 1987 der Kommission vorgelegten Padoa-Schioppa-Bericht (vgl. Padoa-Schioppa u.a. 1988)²²⁶, einer Kommissionsstudie über die „Schaffung eines europäischen Finanzraums“ (EG-Kommission 1988)²²⁷ sowie Einzelstudien (u.a. Wyplosz 1988) ausgesprochen.

In der Frage der Kompatibilität von stabilen Wechselkursen in einem Milieu der ungehinderten grenzüberschreitenden Kapitalströme standen sich erneut die beiden bekannten europäischen Denkschulen des Institutionalismus und Marktfunktionalismus gegenüber. „Entweder man verläßt sich auf das gemeinsame Bekenntnis zum Ziel der Währungsstabilität und die Bildung eines ‘Stabilitätsblocks’ innerhalb des EWS, um einen **Prozeß der spontanen währungspolitischen Koordinierung** auszulösen (...), oder aber man empfiehlt eine **institutionalisierte Lösung**, bei der die grundlegenden monetären Entscheidungen in der Gemeinschaft kollektiv gefaßt werden“ (EG-Kommission 1988, S. 40) (Herv.d.Verf.).

Die Beseitigung der Kapitalverkehrskontrollen, so der Tenor der Studien, veränderten fundamental die Rahmenbedingungen für die Währungspolitik. „Die Ziele einer gleichzeitigen Wahrung offener Kapitalmärkte, stabiler Wechselkurse und autonomer makroökonomischer Politiken sind (...) grundsätzlich nicht miteinander zu vereinbaren“ (Padoa-Schioppa u.a. 1988, S. 17, vgl. auch Wyplosz 1988). Der sich ankündigende gemeinschaftsweite Übergang (abgesehen von Irland, Spanien, Portugal und Griechenland, für die Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen galten) von der Kapitalmarktregulierung zur außenwirtschaftlichen Liberalisierung spitze die Inkonsistenz-Triade wirtschaftspolitischer Zielsetzungen zu. Das schwache institutionelle Gefüge des EWS werde durch die Außenöffnung bei den Kapitalmärkten einer enormen Belastungsprobe ausgesetzt.

Grundsätzlich könne auf die Inkonsistenz-Triade, so der Padoa-Schioppa-Bericht, auf dreierlei Weise reagiert werden (ebd., S. 72ff.). Die erste Option, die Erhaltung des Status quo, laufe Gefahr, daß eher die „Launen der Finanzmärkte“ den wirtschaftspolitischen Angleichungsprozeß bestimmten als die realwirtschaftliche Entwicklung oder die Währungspolitik. Auch nehme die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich der Führungsrolle der Bundesrepublik unterzuordnen, bei den sich angleichenden Inflationsraten in zunehmendem Maße ab. Die zweite Option, die Institutionalisierung flexibler Wechselkurse, berge nicht nur die Gefahr spekulativer Kapitalbewegungen, sondern insgesamt von Desintegrationstendenzen in sich (hohe Volatilität, Über- und Unterbewertungen, Protektionismus). Die dritte Option knüpfte an die Diskussionen um das institutionelles EWS aus der Entstehungsgeschichte der Ordnung an, sie bestehe aus einer „**Phase zwei**“ des EWS, einer institutionellen Weiterentwicklung der Währungsordnung unter den neuen Bedingungen des liberalisierten Kapitalverkehrs (allerdings unterhalb der Schwelle einer Währungsunion). Zentraler Punkt dieser Option sei die **geldpolitische Koordination** zwischen den zuständigen nationalen und supranationalen Gremien. Die geldpolitische Koordination ergebe sich nicht nur wegen des liberalisierten Kapitalverkehrs, sondern auch aus zwei weiteren Gründen. Zum einen aus der Tatsache, daß sich die Inflationsraten in den achtziger Jahren merklich angenähert hätten, so daß der Stabilisierungsauftrag des

²²⁶ Der Padoa-Schioppa-Bericht ist eine dem europäischen Institutionalismus verpflichtete Expertise, die als Argumentationshilfe für die Politik der Kommission gedacht war.

²²⁷ Im ersten Teil der Studie skizzierte die Kommission ihr Vorgehen bei den anstehenden Liberalisierungsmaßnahmen. Im zweiten Teil fanden sich Expertisen von Sachverständigen aus 10 der 12 Mitgliedsländer; allein Irland und - bezeichnenderweise - die Bundesrepublik waren nicht vertreten. Im dritten Teil unterbreitete die Kommission Vorschläge zur Schaffung eines europäischen Finanzraums.

EWS als Wechselkursmechanismus gewissermaßen erfüllt und eine Führerschaft der D-Mark nicht weiter zu rechtfertigen war. Zum anderen aber auch aus Symmetriegründen, da die Integrationsprämisse der Staatengleichheit während der bisherigen Funktionsphase der Ordnung verletzt war: „Die Gleichbehandlung von Ländern vergleichbarer Größe (ist) ein tief verwurzeltes Prinzip der Gemeinschaft“ (ebd. S. 75). Hinzu müßten eine Stärkung des EWS-Mechanismus, die flexible Handhabung von Schutzklauseln und eine gemeinsame monetäre Außenpolitik treten. Der gedankliche Grundansatz des Padoa-Schioppa-Berichts sollte übrigens im Delors-Bericht wieder auftauchen.

In der Kommissionsstudie zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs wurden neben der von den Nationalstaaten zu erbringenden Konvergenz der Wirtschaftspolitiken ebenfalls eine Stärkung der monetären Zusammenarbeit, eine Verbesserung der EWS-Mechanismen und die Inanspruchnahme von Schutzklauseln als institutionelle Reaktion auf die Liberalisierungsoffensive genannt. Gedacht war u.a. an das Konzept einer gemeinschaftlichen Geldmenge sowie die Stärkung der „**Mechanismen der monetären Solidarität**“ (EG-Kommission 1988, S. 28). Unter letzterem war die Aktivierung des kurzfristigen Währungsbestandes des EWS-Regelwerk, der ja bis zum damaligen Zeitpunkt (und auch später) keine Rolle gespielt hat, zu verstehen. Dieser Strang der Diskussion nahm einen weiteren Faden aus der Diskussion um das institutionelle EWS auf, die Zusammenlegung der Kreditmechanismen.

Wyplosz (1988, S. 106ff.) spielte vier Optionen durch, wie währungspolitisch auf den liberalisierten Kapitalverkehr reagiert werden könnte. Erstens könnten vorübergehende Kontrollen des kurzfristigen Kapitalverkehrs eingebaut werden. Steuern, die beste Methode, müßten aber symmetrisch konzipiert sein („on both sides of the end“), sie hätten sowohl die Abflüsse aus Abwertungsländern wie auch die Zuflüsse in Aufwertungsländer zu erfassen. Gleiches gelte für den gespaltenen Devisenmarkt, der auch nur funktioniere, wenn er symmetrisch angewandt würde. Option Nummer zwei sei die Währungsunion, die eigentlich, so die überraschende Feststellung,²²⁸ die „natürliche Konsequenz“ der Kapitalverkehrsliberalisierungen darstelle. Hier komme es auf eine sorgfältige Abwägung zwischen den Möglichkeiten, die der Wechselkurs als wirtschaftspolitisches Instrument biete, und den Notwendigkeiten einer Regionalpolitik in einer Währungsunion an. Die dritte Option laufe auf eine Schwächung des EWS hinaus, entweder in Gestalt einer Ausdehnung der Bandbreiten oder in Gestalt einer häufigeren Wechselkursanpassung, allerdings unterhalb der Bandbreite. Option vier schließlich umfasse ein **gestärktes EWS**. Um spekulative Attacken abzuschrecken, müßten die automatischen Kreditlinien des Systems gewaltig ausgedehnt werden, so daß den Spekulanten von vornherein die Sinnlosigkeit der Spekulation klar sein müsse.²²⁹

Die Vorschläge für eine währungssystemische Weiterentwicklung des EWS knüpften also auf zwei Ebenen an (vgl. Kloten 1989a): einerseits der Ebene einer **Koordination der Geldpolitik**, andererseits auf der Ebene der **Änderung des EWS-Regelwerks**. Der erste Vor-

²²⁸ Überraschend ist die Aussage, weil sich darin ein grundsätzlicher Irrtum der europäischen Institutionen zeigt. Der Irrtum ist gleichsam neofunktionaler Herkunft, er liegt darin, daß fest an ein gemeinsames Ziel europäischer Währungsintegration, das der Marktfunktionalismus teilt, geglaubt wird. Der Marktfunktionalismus denkt aber im Kern nicht an die Währungsunion, sondern an den Währungswettbewerb als ideale monetäre Ordnungsgestalt.

²²⁹ Die Spekulation auf eine Abwertung rechnet mit der Beschränkung der Devisenreserven des betreffenden Landes. Zur Abschreckung der Spekulation müßte das Interventionspotential der abwertungsverdächtigen Währung durch einen automatischen Zugriff auf ausländische Währungsreserven vergrößert werden, um die Attacke fehlschlagen zu lassen und die Spekulation in spe ab ovo abzuschrecken. Das bestehende Kreditpotential des EWS reiche längst nicht aus (Wyplosz 1988, S. 109). Erstaunlich ist, daß Wyplosz in diesem Zusammenhang die obligatorische Interventionsverpflichtung unerwähnt läßt.

schlag lief auf eine Aufwertung des personellen Entscheidungszentrums im monetären Europa hinaus, entweder des EG-Währungsausschusses oder des Gouverneursausschusses, wobei im einzelnen offenblieb, mit welchen Kompetenzen die aufgewertete Institution ausgestattet wäre und wo präzise die Trennlinie zwischen dem supranationalen Gremium und den nationalen Geldbehörden liegen würde (Abbildung 4). Der zweite Vorschlag, der am EWS ansetzte, holte gewissermaßen die alten Planungen für ein institutionelles EWS aus den Archiven und versuchte, die Rumpfform, die zur Normalität wurde, in Richtung eines Währungssystems weiterzuentwickeln (Abbildung 5). Den umfassendsten Vorschlag enthielt der Bericht der Padoa-Schioppa-Gruppe, der auf vier Ebenen ansetzte: 1.) Die geldpolitische Koordination sollte im EG-Währungsausschuß erfolgen, der die nationalen Geldmengenziele festlegen, Wechselkurs-Realignments vornehmen und über Schutzklauseln für den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr verfügen sollte. 2.) Dem Gouverneursausschuß sollte die Verantwortung für Zinsänderungen und Interventionsstrategien obliegen. 3.) Sollte die Rolle des Ecu, insbesondere durch eine Verknüpfung der Kreisläufe zwischen privatem und offiziellem Ecu, gestärkt werden. 4.) Sollte der Interventionsmechanismus des EWS in Richtung eines burden sharing beim Saldenausgleich verändert werden.²³⁰

Die Vorschläge der Europäer verdeutlichen, daß sie auf der Linie des institutionellen EWS von 1979 weitergedacht haben. Als Kompensation für die wegfallende Kapitalverkehrsregulierung sollten andere währungssystemische Elemente - das Kreditpotential²³¹ und die Politikkoordination²³² - entwickelt und gestärkt werden. Angesprochen war damit der Sache nach erneut der EWF (in seiner monetären und institutionellen Komponente). Verwirklicht wurden diese währungssystemischen Elemente allerdings nicht. Beides hätte den Teilverzicht auf monetäre Souveränität des Führungslandes, der Bundesrepublik, bedeutet.

Die äußere Öffnung beim Kapitalverkehr war alles andere als eine gestalterische ordnungspolitische Maßnahme, die Gemeinschaft machte hier, wie gesehen, mehr aus der Not eine Tugend, um überhaupt noch Handlungsfähigkeit demonstrieren zu können. Sie war auch alles andere als eine integrationsfreundliche Maßnahme, eher das Gegenteil war der Fall: man schritt zur negativen Integration, weil nationalstaatliche Blockaden eine positive Integration verhinderten. Gleichwohl wirkte die Maßnahme als Integrationsferment, allerdings nicht in dem Sinne, wie es sich die Europäer dachten. Deren Vorstellungen kreisten um geldpolitische Koordination und gemeinsame Ausrichtung der Währungspolitik, wozu es bekanntlich nicht kam. Der Druck, der aufgebaut wurde, lag vielmehr darin, daß der freie Fluß der Kapitalströme die Gemeinschaft an eine Schwelle heranföhrte, die grundsätzliche Integrationsüberlegungen unabdingbar machte. Ein einfaches Zurück zu einem automatischen Wechselkursmechanismus à la

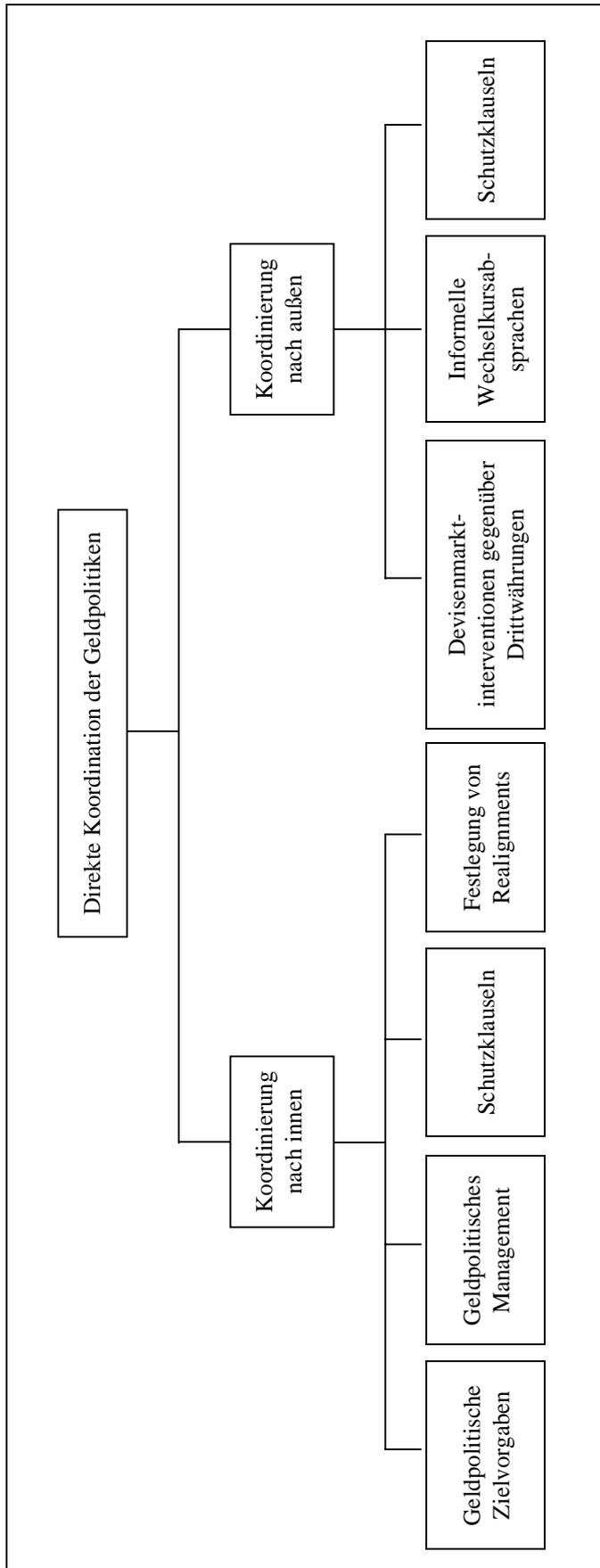
²³⁰ Die Stellungnahmen zum „institutional approach“ aus dem deutschen Sprachraum – ohnehin dünn gesät - blieben fast durchweg geldpolitisch konturiert, integrationspolitisch wurde kaum argumentiert. Man hielt dafür, „daß es der Geldwertstabilität in Europa nicht dienlich sein kann, institutionelle Zwischenlösungen zwischen dem Status quo und einer europäischen Zentralbank mit einer auf Stabilität ausgerichteten institutionellen Verfassung anzustreben“ (Bofinger 1988, S. 341). Stabilitätspolitik hatte, wie üblich, Vorrang vor Europapolitik.

²³¹ Die Ausführungen zeigen, daß die europäischen Institutionisten die Krise des EWS von 1993 sehr weise antizipiert haben. Weniger Weisheit verrät allerdings der Gedanke, daß die Wechselkursstabilisierung eine Frage des Interventionspotentials sei. Der tatsächliche Verlauf der Krise hat offenbart, daß die Bundesrepublik im Fall der Fälle auf die ungeschriebene Spielregel der Aufgabe der Interventionsverpflichtung zurückgriff (vgl. Abschnitt 4.4).

²³² Die Bemühungen um kooperative Teilhabe an der europäischen Geldpolitik waren zahlreich, auch unterhalb der supranationalen Ebene. Im Rahmen der Einrichtung des deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsrates (1988) wurde eine „möglichst weitgehende Abstimmung“ der Währungspolitik zwischen den beiden europäischen Kernländern verabredet (vgl. Bofinger 1989, S. 338). Auf Beschwerde der Bundesbank, die ihre Autonomie gefährdet sah, wurde die Verabredung so weit abgeschwächt, daß sie funktionslos wurde.

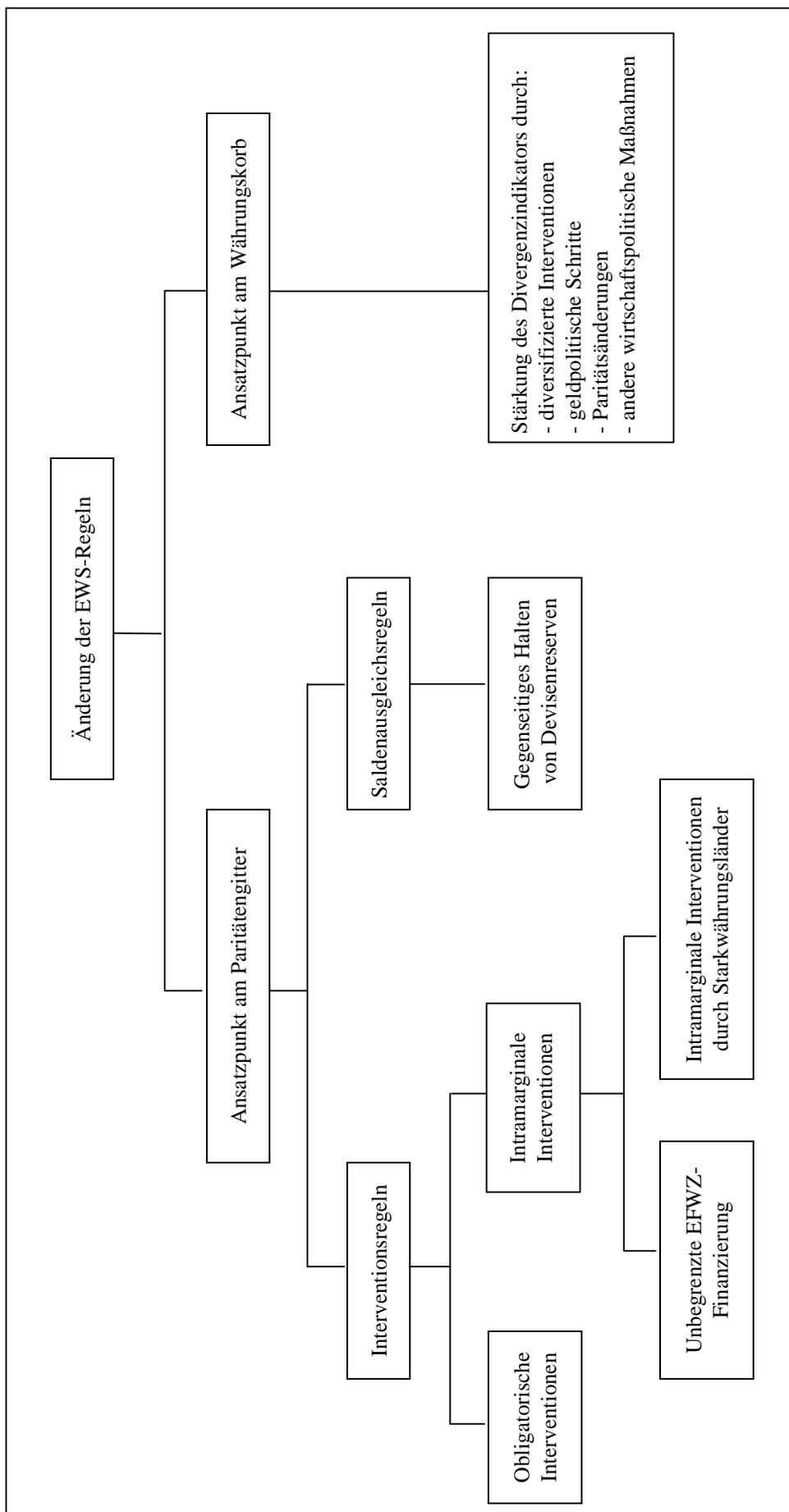
EWS war nicht mehr möglich, da die Kräfteverhältnisse zwischen Währungsmärkten und Währungsinstitutionen zugunsten der ersteren verschoben waren. So gesehen war die Gemeinschaft „reif“ für eine währungssystemische Entwicklung. Daß es dazu nicht mehr kam, sondern gleich in die nächste Integrationsetappe eingestiegen wurde, gewissermaßen das Währungssystem als Integrationsstadium übersprungen wurde, war durch die politische Rahmenkonstellation der frühen neunziger Jahre bedingt und entsprach zudem der eingeschlagenen Integrationslogik.

Abbildung 4: Währungssystemische Weiterentwicklung des EWS



Aus: Kloten 1989a, S. 416.

Abbildung 5: Immanente Weiterentwicklung des EWS



Aus: Kloten 1989a, S. 417.

5.3 Vom Währungssystem zur Währungsunion - Die Diskussionen um ein währungssystemisches Übergangsstadium

Wird, ausgehend von der Finalität der monetären Integration, der Währungsunion, ein institutioneller Weg entworfen, stellt sich fast zwangsläufig die Frage nach der Etablierung währungssystemischer Strukturen. Eine Währungsunion im Sinne einer monetären Vereinheitlichung führt die nationalen Geldordnungen per definitionem in eine neue supranationale Ordnung über. Der geldpolitische Souveränitätsverzicht ist vollständig, die Souveränität wechselt an die neue Ordnung. Wird die Währungsunion nicht in einem Big-leap-Verfahren eingeführt, erhebt sich daher die Frage, ob bzw. inwiefern der Souveränitätsverzicht phasiert bzw. gestüktelt werden kann und währungssystemische Strukturen zur Vorbereitung der Währungsunion eingeführt werden können. Die beiden Währungsunionsplanungen von 1971 und 1991 kreisten bei der Gestaltung des Übergangsprozesses in der Tat um diese Frage.

5.3.1 Das Übergangsstadium von 1971

In der Ratsentschließung zur stufenweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion vom März 1971 wurde die erste (dreijährige) Stufe des Übergangsprozesses anhand detaillierter Maßnahmen bestimmt, während für die zweite Stufe keine konkreten Maßnahmen vorgesehen waren. Die erste Stufe sollte „nicht als ein Ziel an sich“ angesetzt werden, man begriff sie vielmehr als unlöslichen Teil des Gesamtprozesses der Herbeiführung der Währungsunion, ein eigenständiges Währungssystem war demnach nicht vorgesehen. Gleichwohl bleibt die Frage, ob das Vorhaben währungssystemische Strukturen enthielt, der monetäre Souveränitätsverzicht also schrittweise organisiert werden sollte.

Die Maßnahmen der ersten Stufe wurden in neun Punkten skizziert (vgl. Hellmann 1972, S. 212ff.). Punkt 1 betraf die Koordinierung der **kurzfristigen Wirtschaftspolitik**, die in einer ergänzenden Durchführungsentscheidung präzisiert wurde. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik einschließlich der quantitativen Orientierungen der öffentlichen Haushalte sollten auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden. Zu diesem Zweck beabsichtigte man die Instrumente der Wirtschaftspolitik zu harmonisieren und die wirtschaftspolitischen Zeitpläne anzugleichen. Punkt 2 bezog sich auf weitreichende Maßnahmen im Bereich der Harmonisierung der **Steuerpolitik**. Die Gemeinschaft sollte eigene Mittel erheben können, die Verbrauchssteuern, die Besteuerung von Zinserträgen, die Struktur der Körperschaftssteuer sollten harmonisiert werden.

In Punkt 3 wurden Maßnahmen auf dem Gebiet des **Kapitalverkehrs** beschrieben. Hier standen sich in den Verhandlungen Frankreich, das, die Krise des Franc von 1968/69 noch in frischer Erinnerung, in der Übergangszeit an einem regulierten Kapitalverkehr festhalten wollte, und die Bundesrepublik gegenüber, die umgekehrt für energische Schritte in Richtung einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs plädierte. Angekündigt wurde schließlich einerseits eine weitere Liberalisierung, die aber andererseits eingebunden sein sollte in eine schrittweise

Koordinierung der Kapitalmarktpolitik der Mitgliedstaaten. Man hielt also an der traditionell vorsichtigen Linie bei der Kapitalverkehrspolitik fest.²³³

Punkt 4 thematisierte die **Regional- und Strukturpolitik**. Mit regionalpolitischen Fragen sieht sich eine Integrationsgemeinschaft bei jeder monetären Integrationsmaßnahme konfrontiert, da sogenannte Schwachwährungsländer mit dem Verzicht auf Wechselkurspolitik eines wirtschaftspolitischen Instrumentariums verlustig gehen. Der auf italienischen Wunsch in die Entschließung aufgenommene Punkt sah vor, daß die Gemeinschaft bereits in der ersten Stufe mit den notwendigen Mitteln ausgestattet wird, um regionale und strukturpolitische Probleme zu lösen, die der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion im Wege stehen könnten. Allerdings wurde noch kein neuer Fonds neben den bereits bestehenden (Europäische Investitionsbank, Sozialfonds, Agrarfonds) ins Leben gerufen.²³⁴

Punkt 5 sprach die Koordinierung der **Geld- und Kreditpolitik** an. Darin waren drei Punkte enthalten. Die 1964 eingeführte Konsultationspflicht (vgl. dazu Tomuschat 1970) im Währungsausschuß und im Ausschuß der Zentralbankpräsidenten bei Änderung der Wechselkursparitäten sollte intensiviert werden. Beide Gremien sollten darüber hinaus gehalten sein, die währungspolitischen Instrumente zu harmonisieren. Die Notenbankpolitik sollte nach den vom Rat festgelegten wirtschaftspolitischen Leitlinien im Ausschuß der Zentralbankpräsidenten koordiniert werden.²³⁵ Der Entschließung wurde zu diesem Zweck eine Entscheidung des Rates mitgegeben, in der Maßnahmen zur Verstärkung der Zusammenarbeit enthalten waren.

Das Verhalten der Gemeinschaft im Rahmen des **internationalen Währungssystems** wurde in Punkt 6 angesprochen. „Gemeinsame Standpunkte“ der Gemeinschaft in ihren monetären Außenbeziehungen sollten entwickelt werden. Weiter hieß es: „Insbesondere darf sie (die Gemeinschaft, d.Verf.) in den Wechselkursbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten nicht von etwaigen Vorschriften Gebrauch machen, die eine Auflockerung des internationalen Wechselkurssystems ermöglichen“ (zitiert nach Hellmann 1972, S. 213). Im Wortlaut zitiert wird dies, weil sechs Wochen später auf Druck der deutschen Seite genau das getan wurde, wovon man sich schützen wollte: zunächst die vorübergehende Einführung flexibler Wechselkurse gegenüber dem Dollar (erste Maiwoche), dann mit den Washingtoner Beschlüssen die Dehnung der Bandbreite im August. Gemeinsame Standpunkte kamen nicht mehr zustande,

²³³ In zeitgenössischen Stellungnahmen wie auch in historischen Zusammenfassungen herrscht häufig Konfusion in Hinblick auf die Einordnung des Kapitalverkehrs in die Wirtschafts- und Währungsunion, genaugenommen in den Übergangsprozeß dazu. Der liberalisierte Kapitalverkehr sollte ein Element der vollendeten Endstufe sein, keineswegs - wie oft behauptet wird (z.B. im Jahresgutachten des Sachverständigenrat 1973, Ziffer 36ff.), deren Voraussetzung. Letzteres ist eindeutig falsch, stimmt weder mit den Buchstaben noch mit dem Geist der Dokumente überein. - Der Unterschied ist kein geringer: bleibt der freie Kapitalverkehr Element der Endstufe, ist einerseits eine politische Kontrolle des Übergangsprozesses möglich, andererseits verbleibt ihm gesamtwirtschaftlich die von der Neoklassik eigentlich gedachte Funktion der Ressourcenallokation. Wird der freie Kapitalverkehr zur Voraussetzung der Wirtschafts- und Währungsunion, ist eine politische Kontrolle des Übergangsprozesses nur noch unter erschwerten Bedingungen möglich, die einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken werden dann über die Märkte „zwangsharmonisiert“, sofern die Teilnehmer überhaupt noch an dem Unionierungsprojekt festhalten.

²³⁴ Der Regionalfonds wurde erst 1975 geschaffen. Bei der Gründung der EWS wurde, wie gesehen, gleichfalls eine regionalpolitische Förderungskomponente auf den Weg gebracht. Auch die Einrichtung des sogenannten Kohäsionsfonds im Rahmen des EUV steht in dem genannten Zusammenhang.

²³⁵ Hellmann (1972, S. 40) hob dazu hervor, daß sich die Bestimmung „unter Beachtung der vom Rat festzulegenden allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien“ auf die Zusammenarbeit der Zentralbanken während der ersten Stufe bezieht, nicht auf die Endstufe und meint damit, daß sich die Deutschen wohl kaum mit einer so gearteten Endstufe abgefunden hätten. Erstaunlich bleibt ohnehin, daß man diese Formulierung mittrug.

und das internationale Währungssystem (genau genommen die im IWF-Abkommen enthaltene Wechselkursordnung) wurde schrittweise „aufgelockert“.

Die gemeinschaftsinterne **Einengung der Wechselkursbandbreiten** war Gegenstand von Punkt 7. Sie stellte das **Kernstück** der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion dar. Durch eine abgestimmte Aktion gegenüber dem Dollar (d.h. Devisenmarktinterventionen in Dollar) sollte „versuchsweise“ erreicht werden, die Wechselkursschwankungen der Gemeinschaftswährungen innerhalb engerer als der IWF-Bandbreiten zu halten.²³⁶ In etwas undeutlichen Formulierungen hieß es weiter, daß bei einem erfolgreichen Verlauf der Versuche auch Gemeinschaftswährungen zur Intervention herangezogen werden könnten, um eine sukzessive Verringerung der Bandbreiten zu erreichen. Mit dieser letzten Maßnahme wäre bereits die Arbeit eines Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit vorweggenommen gewesen.

Punkt 8 avisierte die Gründung eines **Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit** (EFWZ), die zweite zentrale Maßnahme der ersten Stufe. Währungsausschuß und Ausschuß der Zentralbankpräsidenten sollten bis zum 30. Juni 1972 einen Bericht über Errichtung, Aufgaben und Satzung eines solchen Fonds anfertigen, damit dieser - sofern die Bandbreiteneinengung und die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik erfolgreich seien - bereits in der ersten Stufe hätte eingeführt werden könne. Eingliedern sollte sich der Fonds später dem gemeinschaftlichen Zentralbanksystem.

Am 3. April 1973 verabschiedete der Rat eine Verordnung zur Errichtung eines EFWZ (vgl. Hellmann/Molitor 1973, S. 90ff.), die wenige Tage später in Kraft trat. In diesem Zusammenhang wies er auf dessen Zukunftsaufgabe als „eine Art Zentralbank der Gemeinschaften“ hin. In der ersten Stufe umfaßte der Fonds allerdings nur die Verwaltung des kurzfristigen Währungsbestandes und der am 10. April 1972 für die Saldenabrechnung ins Leben gerufenen sehr kurzfristigen Kredite. Der Verwaltungsrat des Fonds als Lenkungsgremium (Mitglieder des Ausschusses der Zentralbankpräsidenten und ein Vertreter Luxemburgs) sollte sich nach den vom Rat beschlossenen wirtschaftspolitischen Leitlinien richten, wobei die tägliche Arbeit weitgehend selbständig durchgeführt werden sollte. Gedacht war also für diese Stufe noch nicht an eine supranationale Institution, sondern an ein vom Rat abhängiges Gremium.

Auf Druck der Bundesrepublik rückte der Punkt 9 in die EntschlieÙung, der eine Art **Vorsichtsklausel** (clause de prudence) darstellte.²³⁷ Die Geltungsdauer der drei monetären Maßnahmen - der Bandbreiteneinengung, der Einrichtung des EFWZ und des außerhalb der EntschlieÙung getroffenen Beschlusses über den mittelfristigen finanziellen Beistand - blieb auf fünf Jahre begrenzt, wenn die Parallelität zwischen wirtschafts- und währungspolitischen Maßnahmen nicht gewahrt werden konnte. Würde in die zweite Stufe eingetreten, blieben die monetär-institutionellen Maßnahmen in Kraft. Die Bundesrepublik behielt sich damit die Möglichkeit vor, aus den beschlossenen monetären Maßnahmen, denen man skeptisch gegenüberstand, wieder auszusteigen, so daß ein Automatismus zur Wirtschafts- und Währungsunion ausgeschlossen blieb.

²³⁶ Im Rahmen der Experimentierphase der ersten Stufe war zwischen den EG-Ländern eine Bandbreite von plus/minus 0,6 Prozent vorgesehen, sie wurde zwischen den Zentralbankpräsidenten im März 1971 verabredet. Aufgrund der Währungskrise im Mai trat das Vorhaben nicht in Kraft.

²³⁷ Die Bundesrepublik knüpfte ihre Zustimmung zu den monetären Verabredungen an Fortschritte auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik (Parallelitätsprinzip). Sie verstand darunter den Vorrang der Stabilitätspolitik, nicht etwaige institutionelle Vergemeinschaftungen. Würden stabilitätspolitische Fortschritte nicht erreicht, wollte man sich an den gemeinschaftlichen Währungshilfen nicht beteiligen.

Neben den genannten neun Maßnahmen der ersten Stufe im Ratsbeschluß zur Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion sind die damals begründeten Kreditmechanismen von Interesse, die zwar nicht formell Teil des Vorhabens waren, wohl aber faktisch.²³⁸ Es handelte sich um den **kurzfristigen Beistand**, der auf einen Beschluß der Zentralbankgouverneure von 1970 zurückging und unter ihrer Verwaltung stand sowie den **mittelfristigen finanziellen Beistand**, der auf einem Ratsbeschluß basierte und sich auf die Artikel 103 und 108 des EWGV bezog. Der kurzfristige Beistand sah dreimonatige, unkonditionierte Kredite vor. Das Kreditvolumen - es konnte ausnahmsweise erhöht werden - betrug 1 Mrd. RE, die Quoten teilten sich auf in 30 Prozent für die Bundesrepublik und Frankreich, 20 Prozent für Italien, 10 Prozent für die Niederlande sowie Belgien und Luxemburg. Die Verzinsung sollte sich nach den Geldmarktsätzen des Geberlandes richten, war also relativ hoch.²³⁹ Der mittelfristige finanzielle Beistand hatte eine Laufzeit zwischen zwei und fünf Jahren und war ein Kreditmechanismus des Rates, nicht der Notenbanken. Der Rat sollte über die Vergabe mit qualifizierter Mehrheit (auf Vorschlag der Kommission, die den Währungsausschuß hört) entscheiden. Der Kredit war an wirtschaftspolitische Auflagen gebunden.²⁴⁰ Auflagen, Volumen, Laufzeit und Zins sollten vom Rat bestimmt werden. Die Zinsen sollten sich dabei auf halbem Wege zwischen Marktzins und IWF-Zins bewegen, waren also günstiger als beim kurzfristigen Beistand. Dem EG-Kredit sollte also ein gewisser Vorrang zukommen. Mitgliedstaaten, die anderweitig einen Kredit aufnehmen wollten, mußten vorher den Währungsausschuß konsultieren.²⁴¹

Die Währungsunionsplanung von 1971 stand im Zeichen des Konflikts zwischen der „ökonomistischen“ Bundesrepublik, die wirtschaftspolitischen Harmonisierungsmaßnahmen im Sinne einer strikten Stabilitätspolitik den Vorrang gab, und dem „monetaristischen“ Frankreich, das entschiedene währungspolitische Maßnahmen und Institutionalisierungen favorisierte. Der bestehenden internationalen Währungsordnung und der geplanten europäischen Währungsunion stand die Bundesrepublik mit einer deutlichen Reserve gegenüber. Nicht unerheblich trug man durch das währungspolitische Verhalten im Jahr 1971 zur Auflösung der IWF-Ordnung bei, und das europäische Vorhaben wurde an die strikten Kautelen der Stabilitätspolitik geknüpft. Frankreich seinerseits machte sich für monetäre Ordnungsmaßnahmen in Europa stark und zeigte sich monetären Supranationalisierungen gegenüber - im Gegensatz zu politischen Supranationalisierungen - durchaus geneigt.

²³⁸ Der vertragssystematische Anknüpfungspunkt der im Rahmen des Wirtschafts- und Währungsunionsplanes kreierte Beistandssysteme war der Artikel 108 EWGV. Daran angelehnt hatte die Kommission im Februar 1969 praktische Vorschläge zu dessen Umsetzung unterbreitet, die dann 1970 bzw. 1971 umgesetzt wurden. Gedacht waren sie als Beistandssysteme bei Zahlungsbilanzproblemen für die Zeit bis zur Gründung eines EG-Währungsfonds.

²³⁹ In der Währungskrise Mitte 1970 hatte Italien den Kredit nicht in Anspruch genommen, sondern erhielt einen Dollar-Kredit von der US-amerikanischen Fed (vgl. Hellmann 1972, S. 50). Das war nicht der erste Hinweis darauf, daß man sich den europäischen Institutionen im Zweifel entziehen würde, da mit Auflagen zu rechnen war.

²⁴⁰ Mit der konditionierten mittelfristigen Kreditlinie wurde der Sache nach eine supranationale Komponente eingeführt. Das gilt auch angesichts der Tatsache, daß der Rat den Kredit einstimmig, also einschließlich des Nehmerlandes, erteilte (vgl. Hellmann 1975, S. 70ff.). Italien war 1974 das erste Land, das einen auf dreieinhalb Jahre befristeten Beistand in Höhe von 1,2 Mrd. RE erhielt; dieser löste einen kurzfristigen Kredit der Gemeinschaft aus dem Jahr 1973 ab. Zu den mit dem Kredit verbundenen wirtschafts- und sozialpolitischen Auflagen vgl. ebd. Die Auflagen blieben freilich nicht immer im wirtschaftspolitischen Rahmen. 1977 stellte der damalige deutsche Kanzler ein Junktim zwischen einer weiteren Kredithilfe für Italien und dem Fernhalten der KPI aus der Regierungsverantwortung her (vgl. dazu Kreile 1978).

²⁴¹ Das mittelfristige Beistandssystem bürdet die Lasten den Defizitländern auf (Auflagen etc.). Potentielle Nehmerländer hätten sicher auf „weichere“ Kredite bspw. im Rahmen des IWF zurückgegriffen (Scharrer 1971, S. 86).

Der monetaristische Teil der Währungsunionsplanung von 1971 trug, soweit er sich in den Abmachungen zeigte, durchaus währungssystemische Züge. Deutlich wurde dies insbesondere an der Einrichtung des EFWZ, seiner beabsichtigten Kompetenzausstattung und seiner Funktionszuweisung. Die Zusammenfassung der drei Kreditlinien - speziell, was den mittelfristigen Kredit anging - unterstellte faktisch eine supranationale Institution, die über die konditionierte Kreditvergabe zu entscheiden gehabt hätte. Das Gremium wurde aber weder von der Zusammensetzung noch von den Kompetenzen her als solches entsprechend ausgestattet. Die Zusammensetzung blieb nationalstaatlich (Vertreter der nationalen Zentralbanken), und die Kompetenzen im Rahmen des mittelfristigen Kredits blieben beim (nationalstaatlichen) Rat. Die beiden anderen Kreditlinien spielten unter währungssystemischen Aspekten keine Rolle, da sie quasi-automatisch vergeben wurden und - im Falle des sehr kurzfristigen Kredits - lediglich für den Wechselkursmechanismus eine Rolle spielten. Zu den eigentlich interessanten Fragen, der Zusammensetzung des Gremiums und seiner ordnungspolitischen Einbettung, ist es nicht mehr gekommen. Auch die Aufgabenteilung mit den beiden anderen monetären Institutionen, dem Währungsausschuß und dem Ausschuß der Zentralbankpräsidenten, war noch nicht vorgenommen. Eine konsequente Supranationalisierung des EFWZ hätte diese beiden Institutionen ja überflüssig gemacht. Die Reserve der Bundesrepublik gegenüber den monetaristischen Elementen der Planung war bekannt, ob Frankreich einem supranationalen EFWZ tatsächlich zugestimmt hätte, ist angesichts der damals noch massiven französischen Vorbehalte gegenüber einer politischen Aufwertung der Gemeinschaft mindestens fraglich.²⁴²

5.3.2 Der Übergangsprozeß von 1991

Die Chancen eines währungssystemischen Übergangs zur Währungsunion standen Ende der achtziger Jahre in gewisser Hinsicht besser als zwei Jahrzehnte zuvor. Zum einen hatte sich mit dem EWS eine passabel funktionierende Wechselkursordnung in den achtziger Jahren geformt, die nicht nur ihrem stabilitätspolitischen Auftrag gerecht wurde, sondern auch in der Lage war, ein hohes Maß an wirtschaftspolitischer Konvergenz in Europa herbeizuführen. Gerade diese beiden Aspekte führten ja zu Beginn der siebziger Jahre zu der reservierten Haltung der Bundesrepublik gegenüber währungspolitischen Verdichtungen. Von der Logik der monetären Integrationsstufen her stand der Einführung supranationaler währungssystemischer Elemente in den währungspolitischen Beziehungen der Gemeinschaft von dieser Seite her nichts mehr im Wege. Zum anderen war die strittige Frage des Umgangs mit dem grenzüberschreitenden Kapitalverkehr durch die veränderte Politik der Gemeinschaft von der Tagesordnung, und ein zu gründendes Währungssystem bzw. ein währungssystemischer Übergang zur Währungsunion brauchte diesen in den Jahrzehnten zuvor so umstrittenen Aspekt nicht mehr zu berücksichtigen. Im folgenden wird der Frage nach dem möglichen währungssystemischen Gehalt des im EUV konzipierten Übergangsprozesses nachgegangen, zunächst aber der Delors-Plan daraufhin untersucht, da er eine Reihe von währungssystemischen Aspekten andachte und die diesbezüglichen Kontroversen deutlich zum Ausdruck brachte.

5.3.2.1 Der Delors-Plan

²⁴² Am deutlichsten kam der währungssystemische Ansatz im eigentlichen Werner-Plan vom 20. Mai 1970 zum Tragen (vgl. Hellmann 1972, S. 114ff.), und zwar in dessen monetaristischem Teil. Auch die dortige Definition einer Währungsunion als eines Währungsraumes mit irreversibel festen Wechselkursen impliziert gleichsam eine Zwischenform zwischen einem Währungssystem und einer Währungsunion.

Der Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion wurde im Delors-Bericht (1989) als dreistufiger Prozeß umrissen, ähnlich wie schon im Plan von 1971. Die Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion sah der Bericht als einheitlichen Prozeß (Artikel 39), in dem die einzelnen Phasen aufeinander bezogen seien. Eine separates Stadium eines Währungssystems war formal nicht vorgesehen. Eine gewisse Unstimmigkeit zeigte sich insofern, als der hauptsächliche Schritt der ersten Phase, die uneingeschränkte Liberalisierung des Kapitalverkehrs (beginnend am 1. Juli 1990), bereits beschlossene Sache war, als die Wirtschafts- und Währungsunionsplanungen noch gar keine konkrete Gestalt hatten. Dahinter verbarg sich ein ganz zentraler Unterschied zwischen den Währungsunionsvorhaben der frühen siebziger Jahre und dem der frühen neunziger Jahre. Galt damals noch der liberalisierte Kapitalverkehr als Resultat der Währungsunion, wurde er jetzt im Delors-Bericht zu deren Voraussetzung erhoben. Die Gemeinschaft folgte in dieser Hinsicht weniger Erwägungen um den optimalen Integrationsgang, sie hielt sich mehr an die Fakten, die mittlerweile kapitalverkehrspolitisch geschaffen waren, und versuchte, sich die neofunktionale bzw. kumulative Integrationslogik zunutze zu machen. Der Bericht sprach davon, daß der liberalisierte Kapitalverkehr eines höheren Maßes an wirtschafts- und währungspolitischer Koordinierung bedürfe (Artikel 19), was nichts anderes bedeuten konnte, als daß im Übergangsprozeß zur Währungsunion solche supranationalen, mindestens aber national-kooperative Mechanismen anzusiedeln waren, die in der Lage sein konnten, die D-Mark-Hegemonie wenn nicht zu überwinden, so doch abzuschwächen.

Offensichtlich umstritten waren in der Delors-Gruppe die beiden zentralen Fragen eines währungssystemisch organisierten Übergangs zur Währungsunion, die Frage einer mit Kompetenz ausgestatteten monetären Institution sowie die Frage eines supranationalen Geldes. Während die Möglichkeit einer Verwendung des offiziellen Ecu bei der Verfolgung einer gemeinsamen Geldpolitik lediglich geprüft wurde und Einzelheiten in einer Sammlung von Arbeitspapieren geschildert wurden, rang sich der Ausschuß bei der privaten Verwendung des Ecu immerhin zu der Empfehlung durch, diese weiter zu erleichtern und bestehende administrative Behinderungen zu beseitigen (Artikel 48/49), wobei eine Parallelwährungsstrategie mit dem darin implizierten Währungswettbewerb deutlich abgelehnt wurde (vgl. Boyd 1990, S. 25ff.).

Einen größeren Dissens gab es bei der monetären Institution. Einige Mitglieder des Ausschusses traten dafür ein, in der ersten Übergangsphase einen Europäischen Reservefonds (ERF) zu errichten. Dieser sollte als „eine Art Übungsfeld für eine bessere **Koordinierung der monetären Analysen und Entscheidungen dienen**“. Ferner könne der Fonds konzertiert die **Steuerung der Wechselkurse** durch Devisenmarktinterventionen übernehmen. Schließlich stehe die Einrichtung eines solchen Gremiums als **Symbol für die Glaubwürdigkeit** der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Dem ERF sollte eine begrenzte Menge der nationalen Devisenreserven übertragen werden. Als „**permanenter Stab**“ würde der ERF ein Direktorium, einen geschäftsführenden Vorstand sowie verschiedene Ausschüsse und Abteilungen umfassen. Es ist unschwer zu erkennen, daß sich in diesen Vorschlägen der europäische Institutionalismus, der auf die Etablierung einer währungssystemischen Übergangsphase aus war, im Delors-Bericht Gehör verschaffte. Andere Mitglieder hielten die Errichtung eines ERF nicht für angezeigt. Wichtig seien die wirtschaftlichen Anpassungen zwischen den Gemeinschaftsländern, die durch gemeinsame Interventionen nicht ersetzt werden könnten. Der ERF stelle ein „zusätzliches Interventionsfenster“ dar, das darüber hinaus noch eine Veränderung der europäischen Verträge erfordere. Es ist ebenso unschwer zu erkennen, daß sich in diesen Einwänden der deutsche Ökonomismus artikuliert, der sich auf monetäre Supranationalisierungen in der Übergangsphase unter keinen Umständen einlassen wollte.

Die zweite Phase wäre zwar in den Augen der Gruppe „in erster Linie ein Lernprozeß“ (Artikel 55), dennoch wurden sowohl für den wirtschaftlichen Bereich (Artikel 56) wie auch den monetären Bereich (Artikel 57) gewisse materielle Aufgaben und Funktionen vorgesehen. Der Bericht dachte z.B. eine Verengung der Bandbreiten im Wechselkursmechanismus an. Im institutionell-monetären Bereich käme es zur Gründung eines Europäischen Zentralbanksystems (EZBS). Aufgrund der bekannten Differenzen zwischen Institutionalistern und Marktfunktionalisten blieb der Bericht in Hinblick auf die Aufgabenbeschreibung des Gremiums zwangsläufig schillernd. Einerseits sollten in dieser Phase schrittweise Entscheidungsbefugnisse von den nationalen Instanzen auf die Gemeinschaftsinstitution übergehen, so daß diese supranationale Kompetenzen ausüben könnte, z.B. durch die Formulierung einer gemeinsamen Geldpolitik, andererseits bleibe die letzte Verantwortung für die geldpolitischen Entscheidungen bei den nationalen Instanzen. Eine präzise Bestimmung der Schnittlinie zwischen supranationalen und nationalen Kompetenzen der europäischen Institution und der nationalen Zentralbanken ließ der Bericht vermissen, wobei der rein technische Aspekt der Kompetenzübertragung unmittelbar vor der Währungsunion für die vorliegende Fragestellung auch weniger von Interesse ist.

Insbesondere von deutscher Seite wurde dem Delors-Bericht nicht nur vorgeworfen, daß er die Kompetenzabgrenzung zwischen supranationaler und nationaler Institution nicht trennscharf vornehme, sondern v.a. daß er die Unteilbarkeit der Geldpolitik nicht beachte, was letztlich impliziert, daß es einen währungssystemischen Übergang zur Währungsunion und einen gradualistischen, gestückelten monetären Souveränitätsverzicht grundsätzlich nicht geben könne (vgl. Kloten 1989b, Baer 1990, S. 37ff.). „Unglücklicherweise läßt sich jedoch das Erfordernis eindeutiger Entscheidungsstrukturen nicht immer mit dem Wunsch der allmählichen Übertragung von Befugnissen vereinbaren. Der Grund ist, daß nicht jede wirtschaftspolitische Entscheidung beliebig teilbar ist und damit scheinbarweise transferierbar ist. (...) So lange nationale Währungen im Umlauf sind und Wechselkurse anpaßbar bleiben, wird die Verantwortung für die Geldpolitik in den Händen der die Währung ausgebenden Notenbank sein. (...) Die Übertragung der Kompetenz für die Geldpolitik kann folglich nur in einem einzigen Schritt erfolgen“ (Baer 1990, S. 38f.).

Diese sehr deutsche Sicht auf den monetären Integrationsprozeß verrät zunächst keinerlei Bewußtsein hinsichtlich dem Phänomen der Fremdbestimmung der Geldpolitik für die N-1-Länder und der damit gegebenen Verletzung der Integrationsprämisse der Staatengleichheit. So gesehen bestimmt sie den Übergangprozeß zur Währungsunion strikt aus der Perspektive der Führungsbank und den Gegebenheiten der Währungskonkurrenz. Die Sichtweise ist aber auch undifferenziert und vergißt, daß schon die nationale Geldpolitik der Bundesrepublik hoheitlich getrennt ist, nämlich in die politisch bestimmte Währungspolitik und die interne, mehr oder weniger autonome Geldpolitik. Eine monetäre Gewaltenteilung hätte sich durchaus auch für einen währungssystemischen Übergang zur Währungsunion denken lassen, dann nämlich, wenn die Regulation der Währungs- und Wechselkurspolitik einem supranationalen EWF bzw. einem supranationalen Spielregelmechanismus übertragen worden wäre (vgl. die Abbildungen 4 und 5). Selbst gegen den weitergehenden Vorschlag einer direkten Koordination der gesamten Geld- und Währungspolitik durch ein supranationales Gremium oder etwa den nationalstaatlichen Gouverneursausschuß in einer späteren Phase des Übergangs spricht bei einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Übereinstimmung zwischen den Teilnehmerstaaten nichts. Wie dem auch sei, die These von der Unteilbarkeit der Geldpolitik implizierte für den Übergangprozeß zur Währungsunion in jedem Falle das Big-leap-Verfahren und die Verlagerung der Vorbereitung der Währungsunion auf die Finanzpolitik. Darin zeigte sich ein weiteres Mal

die ökonomistische Schlagseite deutscher Argumentationsmuster, die strikt geldpolitisch und wenig integrationspolitisch verfahren.

Der Delors-Bericht stellte nicht mehr als eine Verhandlungsgrundlage dar und war darüber hinaus zu einem Zeitpunkt verfaßt worden, als längst noch nicht klar war, daß das Projekt der Währungsunion in die Nähe politischer Umsetzbarkeit gelangen würde. Beides trug sicher dazu bei, daß sich in ihm verhältnismäßig ungebrochen die institutionalistisch-monetaristische Option eines währungssystemischen Übergangs zur Währungsunion wiederfindet. Das gilt sowohl für die supranationalen Kernelemente eines Währungssystems (EWF, Ecu) wie auch den kumulativen Integrationsansatz, der gleichsam nach einem Ersatz für die nationalen Regulatormöglichkeiten beim Kapitalverkehr suchte und auf eine gemeinschaftlich formulierte Geld- und Währungspolitik hinauslief, die den asymmetrischen Zustand im EWS der achtziger Jahre überwinden sollte. Farbe bekennen mußte das geldpolitische Führungsland, die Bundesrepublik, zu diesem Zeitpunkt noch nicht, da die Gruppe lediglich eine unverbindliche Option vortrug, die Stunde der Wahrheit mußte dann aber mit den EUV-Verhandlungen kommen.

5.3.2.2 Das Übergangsstadium im EUV

Der EUV hielt, wie die Pläne zuvor, an einem mehrjährigen, in drei Stufen gegliederten Übergangsverfahren zur Währungsunion fest,²⁴³ so daß grundsätzlich die Möglichkeit gegeben war, währungssystemische Etappenziele zu verankern. Die für die Frage nach dem währungssystemischen Übergang weniger interessante erste Stufe (1990-1994) legalisierte post festum die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, indem sie entsprechende Bestimmungen in das Vertragswerk der Gemeinschaft aufnahm. Bereits in dieser Maßnahme kündigte sich aber die der Bundesrepublik entgegenkommende Übergangphilosophie an, welche den Gesamtprozeß, einschließlich der zweiten Stufe, prägen sollte: „geldpolitisch im ganzen unbedenklich, dafür integrationspolitisch wenig gehaltvoll“ (Kloten 1989a, S. 416).

Die zweite Stufe (1994-1997/99) stellte den eigentlichen monetär-institutionellen Kern des Übergangsprozesses dar. Mit dem **Europäischen Währungsinstitut** (EWI) wurde eine neue Institution geschaffen, die einzige in der zweiten Phase (Artikel 109f). Seine Satzung war in einem dem Vertrag beigefügten Protokoll enthalten. Das EWI löste die beiden bisher auf währungspolitischen Gebiet tätigen Einrichtungen, den Ausschuß der Zentralbankpräsidenten (1964) und den EFWZ (1973), ab. Bereits die personelle Zusammensetzung des EWI zeigte, daß an eine neue supranationale Institution, die den Übergangsprozeß steuern würde, nicht gedacht war. Die Institution bestand aus einem Rat mit einem Präsidenten an der Spitze; die restlichen Mitglieder waren die nationalen Zentralbankpräsidenten, aus deren Kreis ein Stellvertreter bestimmt wurde. Das Gremium hatte damit mehr den Charakter eines nationalstaatlichen Kooperationsorgans. Dennoch waren noch nicht alle Wege für supranationale Elemente im Übergangsprozeß verbaut, da ja in der monetären Politikgestaltung noch die Möglichkeit bestand, den für die N-1-Länder unbefriedigenden Zustand der achtziger Jahre zu überwinden.

Das EWI sollte die Zusammenarbeit der nationalen Zentralbanken und die Koordinierung der Geldpolitiken verstärken, ferner das EWS überwachen und die diesbezüglichen Aufgaben des EFWZ (Buchungsstelle für den sehr kurzfristigen Kredit) übernehmen sowie die Verwen-

²⁴³ Im folgenden werden lediglich die monetären Institutionalisierungen auf einen möglichen währungssystemischen Gehalt geprüft. Die Konvergenzproblematik und andere Aspekte des Übergangsverfahrens werden in Kapitel 6.2 behandelt.

derung des Ecu erleichtern und dessen Entwicklung begleiten. Zu seinen Aufgaben gehörte ferner die Vorbereitung der dritten Stufe, u.a. die mehr technischen Aspekte der Entwicklung der geld- und währungspolitischen Instrumente und der Vorbereitung der Ecu-Noten. Es konnte Stellungnahmen und Empfehlungen zur Geld- und Währungspolitik einzelner Mitgliedstaaten und zum EWS verfassen. Durch Ratsbeschluß war es möglich, ihm weitere Aufgaben im Rahmen der Vorbereitungen zur dritten Stufe zu übertragen.

Handfeste materielle geld- und währungspolitische Kompetenzen wurden dem EWI in dieser Konzeption also nicht übertragen, gleichwohl ließen die Vertragsformulierungen Interpretationsspielräume offen, die allerdings von der Bundesbank sehr eng gezogen, von anderen Mitgliedstaaten eher weit gedeutet wurden. Die Bundesbank beharrte in ihren Stellungnahmen zum EUV darauf, daß ihre geldpolitische Autonomie in der Übergangsphase gewahrt blieb, und wollte verhindern, daß der Ecu weiter gefestigt wird²⁴⁴. Die Mehrzahl der Unterzeichnerstaaten versprachen sich indessen vom EWI, daß die faktische Hierarchie unter den Noteninstituten der Gemeinschaft mit dem EWI wenn nicht beendet, so doch relativiert würde (vgl. Hahn 1992, S. 60ff.)²⁴⁵.

Währungssystemische Elemente waren also im EUV kaum noch zu erkennen. Von den im Delors-Bericht vorgeschlagenen Kompensationen für den liberalisierten Kapitalverkehr (Stärkung des Ecu und des ERF) ist im EUV nur noch die Stärkung des Ecu geblieben, die aber faktisch von der Bundesbank verhindert wurde. Dem EWI als institutionellem Zentrum hätten durchaus supranationale Kompetenzen verliehen werden können, die Vertragsformulierung ließ dies ja durch Ratsbeschluß ausdrücklich zu. Die Europäer dachten dabei, wie gesehen, an eine Relativierung der Machthierarchie der Notenbanken durch eine Koordinierung der Geld- und Währungspolitik. Während der Vertrag gewisse Spielräume ließ, hat die faktische Entwicklung dann gezeigt, daß das Gremium auf dem Status einer beratenden und technischen Agentur verharrte. Bei den zentralen währungspolitischen Debatten um die Währungsunion seit der Gründung des EWI, den fortwährenden Krisen einzelner Gemeinschaftswährungen, der Debatte um den Stabilitätspakt, dem Stellenwert der Konvergenzziffern, der Frage des möglichen Teilnehmerkreises an der Währungsunion und der Problematik der Verschiebung des Projekts, verhallte die Stimme des Instituts im lärmenden Chor von Statements aus den Nationalstaaten. Mit der faktischen Auflösung des EWS 1993 wurde schließlich ein weiteres währungssystemisches Element, die Wechselkursordnung, außer Kraft gesetzt. In der älteren Terminologie gesprochen: „monetaristische“ Strukturen waren für den Übergangsprozeß zur Währungsunion nur noch in Spuren zu erkennen, der Übergang war ganz „ökonomistisch“ - geprägt durch das auf den Nationalstaat hin abgestellte Konvergenzprogramm - angelegt. Währungspolitisch verschenkte man durch die Anlage des zweiten Stadiums eine ganze Reihe von Kooperationsmöglichkeiten, so daß diese Phase in der Summe nur einen „waiting room“ für die Währungsunion darstellte (Gros/Thygesen 1998, S. 423ff.).

Insgesamt formulierte der Maastrichter Währungsunionsplan ein nationalstaatliches Qualifizierungsprogramm und ein monetäres Big-leap-Verfahren. Er verzichtete vollständig auf die

²⁴⁴ Ganz darauf bedacht, den Ecu nicht erstarken zu lassen, stellte die Bundesbank dazu fest: „Aus Sicht der Bundesbank muß sichergestellt werden, daß sich diese Aktivitäten nicht verselbständigen und die Korb-Ecu nicht gegenüber den nationalen Währungen privilegiert wird“ (Deutsche Bundesbank 1992, S. 54). Sie konstatierte dies, obwohl der Vertrag hier eine ganz andere Sprache sprach: „Erleichterung der Verwendung des Ecu“ (Artikel 109f, 2, Spiegelstrich 6). Ansonsten beharrte die Bundesbank darauf, daß die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Geld- und Währungspolitik während des Übergangs in die Endstufe uneingeschränkt bei den nationalen Währungsbehörden läge (vgl. Deutsche Bundesbank 1994, S. 30).

²⁴⁵ Die Mutmaßungen, daß das EWI einen währungspolitischen Machtfaktor in der Übergangsphase bilden könnte (vgl. Hahn 1992, S. 58ff.), haben sich nicht bestätigt.

Möglichkeiten einer währungssystemischen Vorbereitung und reduzierte sich damit letztlich auf ein Zwei-Phasen-Modell (Kloten 1989b, S. 259), das so auch von der Bundesrepublik gewollt war. Im Vergleich zur ersten Währungsunionsplanung waren damit die letzten Reste monetaristisch-institutionalistischer Elemente verschwunden. Das währungspolitische Führungsland hatte sich damit zwar durchgesetzt, dies aber um den Preis einer erheblichen Einengung gestalterischer Spielräume, die eine währungssystemische Zwischenphase noch zugelassen hätte.

5.4 Zusammenfassung: Das Währungssystem als Integrationsschwelle

Die Plausibilität, eine Währungsunion aus einem Währungssystem heraus zu entwickeln, bezieht sich aus mehreren Überlegungen: 1.) Der Grad der Irreversibilität ist bei einer Währungsunion bedeutend höher als bei einem Währungssystem. Der Austritt aus der Ordnung stellt zwar auch bei einem Währungssystem eine hohe Schwelle dar, er ist aber mit weniger Wohlfahrtsverlusten verbunden als das Verlassen einer Währungsunion, das ja den Wiederaufbau einer gänzlich neuen nationalen Geldordnung impliziert.

2.) Währungsunionen wie auch Währungssysteme in einem egalitären Umfeld sind erst dann problematisch, wenn der Teilnehmerkreis heterogen ist, wirtschaftliche Niveauunterschiede bestehen und unterschiedliche wirtschaftspolitische Prioritäten bestehen. Das Vermittlungsglied Währungssystem kann dazu beitragen, diese unterschiedlichen Konstellationen zu glätten, um damit optimalere Bedingungen für eine Währungsunion zu schaffen. Bei einer unvermittelten Einführung einer Währungsunion werden die wirtschaftlichen Niveauunterschiede in die neue monetäre Gemeinschaft übernommen und werden Gegenstand der Politik.

3.) In einem Währungssystem verbleibt je nach der konkreten Ausgestaltung die Möglichkeit für die Integrationsteilnehmer, das Wechselkursinstrument einzusetzen, sei es aus eigener Initiative, sei es unter der Ägide eines starken Fonds. Wirtschaftliche Niveauunterschiede können in einem Währungssystem daher flexibler gehandhabt werden als in einer Währungsunion. Ein starker Fonds vermag durch Interventionen darüber hinaus, zwischenstaatliche Wohlstandsgefälle zu bearbeiten und eine Anpassung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken zu erzwingen.

4.) Der Souveränitätsverzicht ist bei einem Währungssystem partiell, während er bei einer Währungsunion definitionsgemäß mit einem Schlag und vollständig eintritt. Wenn die Vermutung plausible ist, daß Staaten ihre wirtschaftspolitische Souveränität nur widerstrebend aufgeben, dann müßte der Schritt in ein Währungssystem leichterfallen als der Übergang in eine Währungsunion.

5.) Daraus folgt, daß der Bedarf an einer politischen Unterfütterung bei einem Währungssystem erheblich geringer ist als bei einer Währungsunion. Das spricht zwar nicht gegen die Währungsunion bzw. das europäische Integrationsprojekt insgesamt, da sich aus dieser Konstellation im Sinne der neofunktional-kumulativen Integrationslogik Druck in Richtung politischer Unionierungsmaßnahmen ergibt, wird aber ein währungssystemisches Stadium zwischengeschaltet, kann die Supranationalisierung, die bei einer Währungsunion definitiv ist, genutzt werden, um gemeinschaftliche Politiken zu entwerfen.

In Kapitel 2 wurde argumentiert, daß ein Währungssystem aus drei unterschiedlichen Konstellationen der monetär-institutionellen Entwicklung heraus etabliert werden kann: erstens

aus der Konstellation einer erfolgreichen Zahlungsunion heraus, zweitens als Weiterentwicklung einer Wechselkursordnung, wobei zu unterscheiden ist, ob der grenzüberschreitende Kapitalverkehr noch regulationsfähig ist oder nicht mehr, und drittens als Vorbereitungsstadium einer Währungsunion.²⁴⁶ Zu **starken** Währungssystemen, die in der Lage sind, die monetäre Wirklichkeit wirksam zu prägen, kann es kommen, wenn der grenzüberschreitende Kapitalverkehr und der internationale Kapitalmarkt noch regulierbar sind. Dieser Fall ist insbesondere bei einer erfolgreichen Zahlungsunion möglich, aber auch bei einer Wechselkursordnung in einem frühen Stadium. Hat der internationale Kapitalmarkt eine kritische Größe erreicht und lassen sich keine Spielregeln für den Umgang mit dem grenzüberschreitenden Kapitalverkehr finden, sind Währungssysteme mit Blick auf die Währungskonkurrenz eher **schwach** in ihren Gestaltungsmöglichkeiten. Von ihrer Struktur her sind sie dann mehr durch die monetäre Politik eines supranationalen Fonds oder eines gemeinsamen nationalstaatlichen Kooperationsorgans geprägt. Dieser Fall war Ende der achtziger Jahre gegeben.

Die größte Umsetzungswahrscheinlichkeit kann angenommen werden, wenn das Währungssystem als Anschlußordnung an eine erfolgreiche Zahlungsunion gegründet wird. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Als supranationale Ordnung kann das Währungssystem im Anschluß an die Zahlungsunion eingeführt werden, weil die Zahlungsunion selbst eine Art supranationaler Ordnung oder Union darstellt, die den Teilnehmerländern bereits einen spürbaren Souveränitätsverzicht abfordert. Hinzu kommt, daß auf der Ebene einer Zahlungsunion noch keine verfestigten Gläubiger-Schuldner-Rollen zwischen den einzelnen Ländern verteilt sind und von währungspolitischen Hierarchisierungen oder gar Schlüsselwährungspositionen zu diesem Zeitpunkt noch kaum die Rede sein kann. In der EZU fand sich eine Notgemeinschaft europäischer Schuldnerstaaten in einem Weichwährungsverbund zusammen, die aufeinander angewiesen waren, um den Zustand der Desintegration zu überwinden. Schließlich endet die Zahlungsunion mit einem Stand an Konvertibilität (kommerzielle Konvertibilität, möglicherweise Ausländerkonvertibilität), der die Möglichkeit einer regulativen Strukturierung der weiteren Konvertibilisierung offen läßt. Aus all diesen Gründen war es nicht zufällig, daß sich zu Zeiten der EZU eine Debatte um den Übergang zu einem europäischen Währungssystem entwickelt hat. Daß das Währungssystem politisch nicht einmal spruchreif wurde, lag einerseits an dem neu sortierten Integrationsfeld und andererseits dem wiedererstarkten Nationalstaat, der in seinem Bestreben, die nationale Integration nicht zu gefährden, nur zu begrenzten Souveränitätsverzichten bereit war.

Insbesondere der zuletzt genannte Aspekt verhinderte einen supranationalen monetären Integrationsgang, dessen Spezifikum ein mit Auflagenkompetenz ausgestatteter europäischer Währungsfonds gewesen wäre. Auflagenkompetenz konnte in diesem Zusammenhang nur bedeuten, daß dem Gremium monetäre **und** wirtschaftspolitische Befugnisse - etwa bei der Kreditvergabe oder der Wechselkurssteuerung - zugekommen wären. Unter diesem Aspekt tritt auch der entscheidende Unterschied zwischen einem europäischen Währungsfonds und einer europäischen Zentralbank zutage. Indem der Währungsfonds über wirtschaftspolitische Auflagenkompetenz verfügt hätte, wäre seine supranationale Macht im Vergleich zu einer Zentralbank, die ja allein über monetäre und keine wirtschaftspolitischen Befugnisse verfügt, bedeutend größer gewesen. Der Integrationspfad über einen solchen Währungsfonds blieb verbaut, weil er der Mitte der fünfziger Jahre gefundenen nationalstaatlichen Integrationsprämisse wi-

²⁴⁶ Historisch formuliert hätte ein europäisches Währungssystem in den fünfziger Jahren primär die Aufgabe der Sammlung der Währungsreserven und der Koordination der Kapitalverkehrspolitik gehabt, in der Wechselkursphase der Gemeinschaft wäre ihm die Behauptung in der Währungskonkurrenz und die Koordination der Wirtschaftspolitik zugekommen, und in den achtziger Jahren hätte es sich als eigentliche Integrationsordnung mit Übergangsmaßnahmen zur Zahlungsunion bewähren müssen.

dersprochen hat. So gesehen enthüllt sich auch das Integrationsparadoxon, daß die Integrationssteilnehmer, und zwar alle, eher den Weg in die Währungsunion, die einzelstaatliche Wirtschaftspolitik weiter ermöglicht, gehen als in ein starkes Währungssystem, das nicht nur einen monetären, sondern auch wirtschaftspolitischen Souveränitätsverzicht abverlangt.²⁴⁷

Vor diesem Hintergrund entsprach es einer inneren Logik, daß sich die europäischen Währungsbeziehungen in Richtung wechselkurspolitischer Arrangements entwickelten, zunächst unter dem Dach von IWF und EWA, dann in regionalen Abkommen (EWV, EWS). Wechselkursordnungen sind nationalstaatliche Kooperationsordnungen, die zwar am Grundsatz fester Paritäten orientiert sind, die Ab- bzw. Aufwertung aber auch nicht prinzipiell ausschließen. Letztlich ist es die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Mitgliedsländer, die über die Stabilität der Ordnung entscheidet. Als Ende der siebziger Jahre die Frage anstand, ob die europäischen Währungsbeziehungen nach der Ära des EWV in ein europäisches Währungssystem überführt werden sollten, konnte die Bundesrepublik mit einem gewissen Recht darauf verweisen, daß die sehr unterschiedlichen Wirtschaftspolitiken der europäischen Partner kaum für eine monetäre Verdichtung in Gestalt eines Währungssystems sprachen. Im Gründungsjahr des EWS ließ die Gemeinschaft die Frage noch offen, ob das institutionelle EWS kommen würde. Zur Probe aufs Exempel kam es allerdings nicht mehr. Ob die Integrationspartner sich einem starken supranationalen europäischen Währungsfonds unterworfen hätten, kann mindestens bezweifelt werden.

Als sich gut zehn Jahre später die Frage nach der wirtschaftspolitischen Kooperationsbereitschaft und der Ausrichtung am externen Gleichgewicht dann beantwortet hatte - die wirtschaftspolitische Konvergenz war eindrucksvoll -, sprach an und für sich nichts mehr gegen den Übergang in ein supranationales Währungssystem. Das galt um so mehr, als sich die Anforderungen an ein Währungssystem Ende der achtziger Jahre grundsätzlich verändert hatten. An eine Regulation des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs brauchte nicht mehr gedacht zu werden, die Gemeinschaft hatte ihn ja selbst - von Ausnahmen abgesehen - bedingungslos liberalisiert. Bei der Fortentwicklung des EWS erwogen die europäischen Institutionisten auch nicht mehr unbedingt supranationale Institutionalisierungen, sondern beschieden sich mit der Forderung einer gleichberechtigten Teilnahme an der Formulierung einer gemeinsamen Geld- und Währungspolitik. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Bundesrepublik, wäre nicht der Maastrichter Gipfel und der weitergehende Sprung in der Integration „dazwischen“ gekommen, in erheblichen Argumentationsnotstand geraten wäre, da sich die währungspolitische Dominanz im Rahmen des EWS nicht weiter hätte rechtfertigen lassen.

Eine der zentralen Aufgaben eines Währungssystems besteht in der Konvergierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer. Herbeigezwungen wurde dieses Ergebnis in den achtziger Jahren durch das hegemoniale EWS, in dem die Bundesrepublik ihre Stabilitätsvorstellungen den Partnerländern diktieren konnte. Der Bundesbank als nationalstaatlicher Institution wuchs in dieser Situation, wie oben bereits angedeutet, faktisch die Rolle eines supranationalen Koordinators zu, was allerdings das EWS keineswegs zu einem Währungssystem werden ließ. Der „Preis“, den die Bundesrepublik dafür zu zahlen hatte - womöglich gegen eigene Interes-

²⁴⁷ Die Währungsgeschichte kennt drei solcher starker Fonds. Der 1944 intendierte IWF war ein solcher, freilich nur auf dem Papier. In der Wirklichkeit offenbarte er sich als ein mildtätiger Moderator, auf den nicht zuletzt die europäischen Staaten in den fünfziger und sechziger Jahren bei Krediten eher zurückgriffen als auf europäische Gremien. Das Direktorium der EZU war zwar, wie gesehen, auf dem Papier nicht eben mächtig, wohl aber in der währungspolitischen Praxis, so daß ihm mit Fug und Recht das Attribut starker Fonds gegeben werden kann. Ein solcher war und ist schließlich auch der neue IWF, der anlässlich der diversen Schuldenmoderationen in den achtziger und neunziger Jahren als Organisator von Währungs- und Wirtschaftskrisen auftrat, allerdings gegen schwache Nationalstaaten und weitaus weniger mildtätig als in der Vergangenheit.

sen und Optionen -, bestand in einem erhöhten Druck, sich auf das Projekt einer Währungsunion einzulassen.

Die beiden Währungsunionsplanungen von 1971 und 1991 unterscheiden sich in Hinblick auf die Frage des währungssystemischen Übergangs sehr prägnant. Die Planung der frühen siebziger Jahre war ganz auf den Übergangsprozeß hin abgestellt und thematisierte die Endstufe nur in sehr groben Rastern. Zwei Jahrzehnte später verhielt es sich nahezu umgekehrt: die ordnungspolitische Gestaltung der Endstufe stand nunmehr im Vordergrund, was wohl auch ein Licht auf die Ernsthaftigkeit des Vorhabens warf. Der erste Anlauf zu einer europäischen Währungsunion zeichnete sich in seinen Projektionen mit Blick auf den Übergangsprozeß noch deutlich durch währungssystemische Elemente aus. Der Maastrichter Anlauf verzichtete gänzlich auf diesen Ansatz und legte vielmehr ein Programm auf, in dem sich Nationalstaaten für die Währungsunion qualifizieren mußten, ohne jede supranationale Steuerung des Übergangs. Es kam nicht einmal zur Ausprägung eines schwachen Währungssystems, etwa in Gestalt nationalstaatlicher Kooperation bei der Geld- und Währungspolitik oder eines supranationalen Spielregelautomatismus.

Daß es in der monetären Integrationsgeschichte Europas nie zur Ausbildung eines Währungssystems gekommen ist, wirft die Frage auf, warum dieses monetäre Stadium, das auf dem Reißbrett neofunktionaler Planungen so viel Plausibilität für sich in Anspruch nehmen kann, nicht realisiert wurde. Das zentrale Merkmal des Währungssystems besteht - unabhängig von der historischen Situation und seinen einzelnen Formelementen - in dem weitgehenden Verzicht auf währungspolitische Souveränität. Der Teilabtritt von Souveränität hatte sich auf anderen Integrationsfeldern ja durchaus als erfolgreich herausgestellt (z.B. Zollpolitik als Teil der Wirtschaftspolitik), und er sollte, so die naheliegende Vermutung, den Integrationsteilnehmern leichter fallen als der gänzliche Souveränitätsverzicht. Es ist ganz sicher keine Übertreibung, wenn für die Nicht-Realisierung eines europäischen Währungssystems in der Hauptsache die Bundesrepublik verantwortlich gemacht wird. Im wesentlichen sind es drei Ursachenkomplexe, die für diese Haltung verantwortlich waren.

1.) In Kapitel 1 wurde gezeigt, daß der spezifische Integrationsansatz der Gemeinschaft vom starken Nationalstaat ausging. Integration war dann erfolgreich bzw. wurde dann eingegangen, wenn der Nationalstaat in Kernbereichen der Souveränität nicht ernsthaft in Frage gestellt wurde oder der Nationalstaat glaubte, auf Souveränität verzichten zu können. Solange die Nationalstaaten erfolgreich nationalstaatliche Wirtschaftspolitik betreiben konnten, hatte **keiner** von ihnen ein Interesse, währungspolitische Souveränität abzutreten. In dem Maße, wie aber währungspolitische Souveränität durch die kapitalverkehrspolitischen Liberalisierungen faktisch an Märkte verloren ging, schieden sich die Interessen der Integrationsteilnehmer. Länder, die ihrer währungspolitischen Souveränität verlustig gingen, konnten jetzt ein verstärktes Interesse an supranationalen monetären Institutionalisierungen entwickeln, da sie ohnehin nichts mehr zu verlieren hatten, während das hegemoniale Land, die Bundesrepublik, tatsächlich etwas zu verlieren hatte, nämlich die Möglichkeit, die Stabilitätspolitik autonom zu bestimmen und damit der Gemeinschaft seine geldpolitische Richtung zu oktroyieren.

Da der Souveränitätsverzicht aber immer vor dem Hintergrund der Gesamtsouveränität zu sehen ist, ergab sich für die Bundesrepublik eine andere Konstellation als bspw. für Frankreich. Die Identität des Landes war bis zur deutschen Einheit primär ökonomischer Natur. Die Bundesrepublik hatte bis zu diesem Zeitpunkt noch einen durch den Deutschlandvertrag (1955) bedingten Nachholbedarf an machtpolitischer Souveränität zu verzeichnen. Erst mit der deutschen Einheit ist das Land in ein modernes „Normalmaß“ von Souveränität vorgerückt, so daß der Teilverzicht auf währungspolitische Souveränität hätte leichter fallen müssen. Die Verände-

rung kam gleichwohl zu spät für die Verankerung währungssystemischer Strukturen in der monetären Integration, sei es im Rahmen einer Weiterentwicklung des EWS, sei es im Rahmen des Übergangs zur Währungsunion.²⁴⁸

Die Schwierigkeiten um die Verankerung währungssystemischer Strukturen im monetären Integrationsprojekt verdeutlichen, daß der „neofunktionale Automatismus“ bei der monetären Integration nicht ohne weiteres greift. Die monetär-institutionellen Europäer gedachten mit der veränderten Kapitalverkehrspolitik für eine zusätzliche Integrationsdynamik sorgen zu können, die neue Impulse in der monetären Verdichtung produzieren sollte. Der Voluntarismus des Ansatzes trat aber schnell hervor: Die Bundesrepublik ließ sich auf keinerlei Zugeständnisse in den Fragen supranationaler monetärer Institutionalisierungen oder einer gemeinsamen Absprache in der Geld- und Währungspolitik ein. Es sind die Nationalstaaten - in diesem Falle die Bundesrepublik -, die das letzte Wort über den Souveränitätsabtritt haben, nicht eine wie immer geartete immanente Integrationsgesetzlichkeit. An dieser harten Tatsache sind die währungssystemischen Initiativen der Kommission und der monetären Europäer stets gescheitert. Die Liberalisierungsmaßnahmen beim grenzüberschreitenden Kapitalverkehr schlossen eine faktische Entwicklung ab, ohne selbst neue Impulse setzen zu können.²⁴⁹

2.) Die Bundesrepublik verfolgte mit ihrer Politik einen ordnungspolitischen Rigorismus, der immer das geldpolitische Argument einer strikten Stabilitätspolitik höher gewichtete als das integrationspolitische Argument einer monetären Verdichtung. Am Ende der Entwicklung zog sie sogar das Big-leap-Verfahren eines Sprungs in die Währungsunion einer währungssystemischen oder mindestens kooperativen Vorbereitung vor. Immanent betrachtet kann diese Haltung kaum überzeugen. Alle stabilitätspolitischen Erwägungen, die gegen die währungssystemische Vorbereitung angeführt wurden, sprachen letztlich auch gegen die Währungsunion. Der „institutional approach“ mit einem auf Stabilität und Unabhängigkeit verpflichteten starken europäischen Währungsfonds mit Auflagenkompetenz hätte aus deutscher Sicht die stabilitätspolitische Nagelprobe sein können, der man die europäischen Partner immer unterziehen wollte.²⁵⁰ Mit der Alles-oder-nichts-Politik, auf die das Sträuben gegen den „institutional approach“ hinauslief, verschenkte man sowohl Gestaltungsspielräume für den Übergangsprozeß, wie man sich auch der Möglichkeit begab, den Prozeß flexibler zu handhaben bis hin dazu, ihn zu suspendieren. Präjudiziert wurde mit dem Verzicht auf die währungssystemische Vermittlung nicht zuletzt auch die Gestalt der Währungsunion, die als einheitlicher Währungsraum mit autonomen staatlichen Wirtschaftspolitiken, die von sehr unterschiedlichem Niveau her agie-

²⁴⁸ Bei den Verhandlungen während der EWS-Krise im Sommer 1993 hat der damalige Vize-Präsident der Deutschen Bundesbank, Tietmeyer, auf die französische Forderung nach einer Zinssenkung in Deutschland, einer unbegrenzten Verteidigung des Franc und Franc-Käufen durch die Bundesbank noch ironisch an die Adresse des französischen Notenbankpräsidenten Trichet geantwortet: „Die vierte Forderung, Herr Präsident, ist, daß Deutschland mit sofortiger Wirkung auf seine monetäre Souveränität verzichtet“ (Aeschmann/Riché 1996, zitiert nach FAZ, 19.09.1996). Bei den damaligen Krisengesprächen in Brüssel erfuhren die EWS-Partner auch von einem „Geheimabkommen“ zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik, das die Schwankungsbreite zwischen Gulden und D-Mark auf 1 Prozent begrenzte. Trichet kommentierte dies mit der Bemerkung: „Schau, schau, was man alles für Dinge erfährt.“ Die Gleichheitsprämisse galt offensichtlich nicht für alle Partner (ebd.).

²⁴⁹ Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs in den achtziger Jahren war von der Kommission und Frankreich als eine Art Vorleistung gedacht, um der Bundesrepublik ein Entgegenkommen bei einer gemeinschaftlichen Formulierung der europäischen Geldpolitik abzurufen (vgl. dazu Bakker 1996, S. 191 und 254ff.). Dieses Kalkül ist klar gescheitert, und es erstaunt im nachhinein schon, mit welchem Gleichmut diese Niederlage auf der Seite der Europäer getragen wurde. Bakker spricht in Anspielung auf die deutsche Blockadehaltung von „stubborn resistance of Germany“ (ebd., S. 256).

²⁵⁰ Die Europäische Kommission, die nicht einmal mit einem großen Machtpotential ausgestattet ist, hat in der Integrationsgeschichte gezeigt, daß eine unabhängige, ordnungspolitischen Grundsätzen verpflichtete und den Konflikt mit den Nationalstaaten nicht scheuende Politik durchaus möglich ist.

ren, konzipiert ist. Man begab sich schließlich auch des Potentials einer währungssystemischen Ordnung, die vermittels einer strikten Orientierung am Außenwert der Währung zu einer Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik hätte beitragen können.

3.) Nicht zu vernachlässigen ist auch die traditionelle ordnungspolitische Konzeption in der Bundesrepublik, die eine strikte Trennung von Fiskalpolitik und Geldpolitik bevorzugt. Ein supranationaler EWF hätte nicht nur die Macht der Bundesbank durchgreifend beschnitten, er hätte vor allen Dingen durch seine Auflagenkompetenz, seine Wechselkurspolitik und seine Kapitalverkehrspolitik der Sache nach eine Gesamtwirtschaftspolitik betrieben, die dem deutschen System der wirtschaftspolitischen „checks and balances“ gänzlich fremd ist. Im übrigen hätte - und das betraf alle Staaten - ein mächtiger EWF in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten hineinregiert, was nicht weniger vorausgesetzt hätte als die Überwindung der Integrationsprämisse der nationalstaatlichen Integration. Unter diesem Aspekt konnten sich die europäischen Staaten - so paradox es klingen mag - schon eher mit einer Währungsunion als einem Währungssystem anfreunden.