

KAPITEL 6

Die Währungsunionsplanungen

In der europäischen Integrationsgeschichte kam es im Zwanzig-Jahre-Rhythmus zu Debatten und Plänen für eine Währungsunion. In den frühen fünfziger Jahren machte sich der europäische Idealismus stark für eine Währungsunion, konnte aber, nachdem sich der Nationalstaat wieder gefestigt hatte und die Wirtschaftsintegration einen nicht-monetären Ausgangspunkt nahm, keine politische Kraft entfalten. In den frühen siebziger Jahren erreichte dann das Projekt der Währungsunion Politikreife und erhielt eine gewisse verbindliche Gestalt, scheiterte aber kläglich, kaum daß es in Gang gesetzt war. Wiederum zwei Jahrzehnte später schließlich, in den frühen neunziger Jahren, kam es mit dem Vertrag von Maastricht zu dem bislang verbindlichsten Plan, in Europa eine Währungsunion einzuführen. Im folgenden werden die beiden großen Planungen der frühen siebziger Jahre und der frühen neunziger Jahre vor dem Hintergrund der Logik monetärer Integration untersucht. Für die Vorschläge der frühen fünfziger Jahre sei verwiesen auf das Kapitel 3 zur EZU und dort insbesondere auf den Abschnitt 3.3.2.

Die Fülle an Literatur, die sich seit Ende der achtziger Jahre zum Thema Währungsunion angesammelt hat, thematisiert im wesentlichen drei Fragestellungen. 1.) In Anlehnung an die Theorie des Optimalen Währungsraumes wurde untersucht, ob bzw. inwiefern es sich bei der geplanten währungspolitischen Unionierung um ein ökonomisch sinnvolles Unterfangen handelt (vgl. z.B. De Grauwe 1997). Wenngleich in diesem Zusammenhang häufig darauf verwiesen wurde, daß es sich bei den für die Währungsunion in Frage kommenden Staaten wegen des Fehlens der Arbeitskräftemobilität nicht um einen optimalen Währungsraum handelt, blieb die Debatte letztlich doch unentschieden (EG-Kommission 1991, S. 49). 2.) Im deutschen Sprachraum dominieren Beiträge, die sich mit der ordnungspolitischen Gestaltung einer Währungsunion und dem Übergangsprozeß auseinandersetzen. Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten stand dabei insbesondere die Frage der institutionellen Einbettung der zukünftigen Zentralbank im Mittelpunkt (z.B. Franz 1990), mit Blick auf den Übergangsprozeß eine Abwägung der verschiedenen Strategien (Kooperationsstrategie, Konkurrenzstrategie, Parallelwährungsstrategie), wobei die marktfunktionale Konkurrenzstrategie meist als geeignetes Vorgehen hervortrat (vgl. z.B. Bosch 1993). 3.) Erörtert wurden und werden schließlich Dimensionen des zukünftigen Funktionierens der Währungsunion in Hinblick auf die Fragen der Wirtschaftsunion und der Politischen Union (vgl. z.B. Kenen 1995, S. 80ff., Eichengreen 1997), wobei auch hier festgestellt werden muß, daß die Debatte letztlich noch offen ist. Der Schwerpunkt des folgenden Kapitels liegt weniger auf diesen genannten Fragestellungen und Ansätzen, sondern zielt mit der Analyse der jeweiligen Dokumente mehr auf integrationsgeschichtliche und integrationstheoretische Aspekte, wobei generell festzustellen ist, daß zu dieser Perspektive noch relativ wenig Literatur vorliegt (vgl. z.B. Tsoukalis 1977, Theurl 1992, Polster 1993, Busch 1996, Eichengreen 1996, Ungerer 1997, Apel 1998, Wolf 1999).

Von der Logik monetärer Integration her lassen sich die drei Währungsunionsplanungen zunächst wie folgt einordnen: Eine Währungsunion kann in einem sehr frühen Stadium zwischenstaatlicher Währungsbeziehungen - fast in einem Big-leap-Verfahren - eingeführt werden, da der Kandidatenkreis sich auf einem ähnlichen wirtschaftlichen Niveau befindet und alle potentiellen Teilnehmer so (Zahlungsunion) oder so (Währungsunion) zunächst in einem supranationalen Verbund zusammengeschlossen werden müssen. Es war daher wenig überraschend, daß sich in den frühen fünfziger Jahren eine erste Debatte um die Einführung einer europäi-

schen Währungsunion entwickelt hat (Möhlenbeck 1955, Müller-Ohlsen 1954). Aus währungsgeschichtlicher Perspektive von besonderem Interesse ist dabei die Tatsache, daß der später an Schärfe zunehmende Streit um den Weg in die Währungsunion in seinen Grundkonfigurationen (Sachzwangtheorie/Monetarismus versus Krönungstheorie/Ökonomismus) bereits damals vorlag. Das Scheitern der frühen Pläne, so die in Kapitel 3 entwickelte These, kann verhältnismäßig einfach erklärt werden: nach einer vorübergehenden Schwächephase erstarkten die Nationalstaaten wieder und sorgten dafür, daß konkrete Planungen in Richtung monetärer Tiefenintegration und Vereinheitlichung erst gar nicht in Angriff genommen wurden. Auf diese ältere Diskussion wird im folgenden nicht mehr eingegangen.

Der zwei Jahrzehnte später gestartete Versuch der Einführung einer europäischen Währungsunion fiel vor dem Hintergrund der Logik monetärer Integration in ein höchst problematisches Umfeld. Währungspolitisch war Europa noch in die internationale IWF-Ordnung eingebunden, die Nationalstaaten waren längst wieder zu dominierenden Größen geworden, und der Integrationsansatz hatte sich auf das Feld realwirtschaftlicher Einigungsbemühungen begeben. Bei der Auseinandersetzung mit der Planung von 1971 wird die These begründet, daß es im Kern nicht um die Umsetzung einer Währungsunion ging, sondern um den Versuch, den neuen währungspolitischen Gegebenheiten durch eine regionale europäische Währungsordnung Rechnung zu tragen.

Die Maastrichter Planung von 1991 schließlich folgte zunächst insofern der Logik monetärer Integration, als sie auf einer funktionierenden Wechselkursordnung aufbaute. Aus der Logik monetärer Integration brach sie aber aus, da sie keine währungssystemische Vorbereitung vorsah. Das ist zwar insofern konsequent, als sie die Bringschuld für den Übergang den Nationalstaaten zuschiebt, die Möglichkeiten einer systemischen Vorbereitungen bleiben aber ungenutzt. Das durch die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs veränderte internationale Währungsgeschehen läßt der Gemeinschaft aber lediglich die Alternative zwischen einer Währungsunion und dem Festhalten an nationalen Währungsräumen, die über Kapitalmärkte aneinander gekoppelt sind (Eichengreen 1996, S. 136ff.), da ein Zurück zu der alten Wechselkursordnung der siebziger und achtziger Jahre wegen des liberalisierten Kapitalverkehrs verbaut ist. Der sich abzeichnende Erfolg der Maastrichter Währungsunion, so die These, kann damit erklärt werden, daß die Gemeinschaft - lernend aus einem langen Erfahrungsprozeß - auf die Überbordung mit einer Wirtschaftsunion verzichtet hat und weiter am nationalstaatlichen Integrationsansatz festhält.

6.1 Die Währungsunion von 1971

Der Währungsunionsplan von 1971 war nicht primär, wie dies gelegentlich in währungsgeschichtlichen Darstellungen anklingt, eine Reaktion auf die sich in den sechziger Jahren ankündigenden Zerfallserscheinungen der IWF-Ordnung und die instabiler werdenden innereuropäischen Währungsrelationen²⁵¹, sondern ergab sich aus der integrationspolitischen Agenda der

²⁵¹ Zwischen November 1967 und August 1969 knirschte es in der Tat erheblich im Gebälk des internationalen Währungsgefüges (vgl. Kasper 1969). Die US-Zahlungsbilanz war über Jahre hinweg chronisch defizitär, so daß die Goldbindung des Dollars nicht mehr aufrechtzuerhalten war. In Europa standen die D-Mark unter Aufwertungsdruck, das britische Pfund und der französische Franc unter Abwertungsdruck. In mehreren Stützungsaktionen trat der IWF den beiden europäischen Währungen zur Seite, so daß von daher her nicht behauptet werden konnte, daß die Ordnung ins Wanken geraten würde, im Gegenteil. Die Bundesregierung weigerte sich damals - es waren Wahlkampfzeiten - hartnäckig gegen eine Aufwertung der D-Mark, was die

Gemeinschaft selbst. Die internationale Währungsordnung von Bretton Woods war seit 1958 mit dem erfolgreichen Abschluß der EZU in Kraft und lieferte mit der großzügigen Kreditvergabe und der ebenso großzügigen Wechselkursregelung zunächst stabile Rahmenbedingungen für die unter nationalstaatlicher Regie betriebene Wirtschaftspolitik. Die Wechselkursordnung des EWA spielte nur eine marginale, mehr technische Rolle, für eine währungspolitische Vertiefung im Rahmen der Gemeinschaft kam sie nicht in Frage. Der EWGV sah währungspolitisch lediglich eine fragmentarische Wechselkursordnung vor, die bei einer weiteren Vertiefung der Integration fortentwickelt werden mußte.

Von der Logik der monetären Integration her stand in Europa die Einführung einer regionalen Währungsordnung und eine Verständigung beim grenzüberschreitenden Kapitalverkehr auf der Tagesordnung, beide Aspekte waren im EWGV nur unbefriedigend geregelt. Diese Währungsordnung hätte entweder aus einer Wechselkursordnung oder einem Währungssystem bestehen können. Die Verständigung auf eine Wechselkursordnung war aus zwei Gründen naheliegender. Zum einen erforderte der realwirtschaftliche Integrationsansatz des EWGV eine Absicherung gegen monetäre Störungen; das galt für die Zollunion ebenso wie für den Agrarmarkt²⁵². Jede Paritätsänderung mußte den Integrationserfolg auf diesen Gebieten gefährden. Zum anderen hatten die Integrationsteilnehmer deutlich gemacht, daß der Integrationsprozeß weiter mit auf ihrer Souveränität bedachten Nationalstaaten rechnen mußte, die sich keinem Selbstlauf der Integration auszusetzen gedachten. Das betraf die Bundesrepublik, noch mehr aber Frankreich, das mit der „Politik des leeren Stuhls“ (1965) die Stärke des Nationalstaates nachhaltig in Erinnerung rief²⁵³. Sollten auf monetärem Gebiet Fortschritte erzielt werden, konnte dies nur durch den nationalstaatlichen Typ der Wechselkursordnung erreicht werden.

6.1.1 Hintergrund, Vorgeschichte und Verlauf

Vor diesem Hintergrund kam die Kommission ihrer Funktion, Motor und Impulsgeber der Integration zu sein, nach und legte 1962 ein Memorandum vor,²⁵⁴ in dem sie Maßnahmen für die zweite Stufe der Übergangszeit (1962-1966) vorstellte.²⁵⁵ Im Kapitel VIII zur Wäh-

Situation entschärft hätte. Ende 1969 wurde die deutsche Währung dann doch aufgewertet, nachdem sie vorher bereits für eine kurze Zeit floatete.

²⁵² Der Integrationsdruck, der vermeintlich vom gemeinsamen Agrarmarkt auf die europäische Dynamik ausstrahlte, wurde damals für sehr hoch gehalten. Gleske (1969, S. 295) zitiert, um dies zum Ausdruck zu bringen, einen Zeitungsartikel, der den Titel trug „Von der Gemeinsamen Agrarpolitik zur Währungsunion“. Die Verständigung auf eine Festkursordnung wurde auch immer wieder mit den komplizierten Preismechanismen des Agrarmarktes begründet.

²⁵³ Ins Stocken geriet der politische Einigungsprozeß bereits 1963, als De Gaulle die zwei Jahre zuvor begonnenen Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien blockierte. Die Krise spitzte sich zu, als es um die Umsetzung des Mehrheitsprinzips im europäischen Entscheidungsprozeß ging. Der EWGV sah nach der Übergangszeit vor, daß im Ministerrat, dem nationalstaatlichen Entscheidungszentrum des Integrationsprozesses, Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu wichtigen Sachfragen möglich werden sollten. Frankreich verhinderte diesen Schritt, indem es die europäischen Gremien boykottierte, und löste damit eine schwere Krise aus. Der 1966 gefundene „Luxemburger Kompromiß“ bestätigte dann die Möglichkeit des Vetos, wenn ein Mitgliedstaat seine vitalen Interessen gefährdet sah.

²⁵⁴ Das Memorandum (abgedruckt bei Gehrman/Harmsen 1972, S. 36ff.) basierte auf dem sogenannten Van-Campen-Bericht, der die währungspolitische Koordination in der EWG untersuchte (vgl. ebd., S. 24ff.).

²⁵⁵ Das Memorandum war umfassend angelegt und enthielt Vorschläge zur Wirtschafts- und Währungspolitik. Es wurde 1962 Gegenstand einer ordnungspolitischen Grundsatzdebatte im Europäischen Parlament, bei der allerdings nicht die währungspolitischen, sondern die wirtschaftspolitischen Fragen im Vordergrund standen. Die deutsche Regierung, vertreten durch den Wirtschaftsminister Erhard, legte sich damals mit den

rungepolitik gab sie zunächst eine Zustandsbeschreibung der währungspolitischen Situation der Gemeinschaft nach Abschluß der ersten Stufe, entwickelte anschließend Maßnahmen für die zweite Stufe, um abschließend das Ziel für die dritte Stufe (1966-1970) anzudeuten.

Die Währungspolitik, so eine für die damalige Wahrnehmung charakteristische und aus heutiger Sicht höchst bemerkenswerte Aussage, spiele zwar nicht mehr die Rolle wie in der Vergangenheit - eine offensichtliche Anspielung auf die Zeit des Goldstandards, als die Staaten die Binnenwirtschaftspolitik bedingungslos den externen Verhältnissen anpaßten -, habe aber dennoch eine „lebenswichtige Bedeutung für den Gemeinsamen Markt“. Die Wirtschaftsunion setze nach Abschluß der Übergangszeit **feste Wechselkurse** voraus, denn Wechselkursveränderungen könnten tiefgreifende Störungen im Warenverkehr und auf dem Agrarmarkt hervorrufen. Zuverlässig gesicherte, nicht mehr veränderbare Wechselkurse liefen auf eine **Währungsunion** hinaus. Anfälligkeiten und Spannungen im Weltwährungssystem könnten durch die Schaffung einer **europäischen Reservewährung** besser bewältigt werden. Daß der EWGV eine gemeinsame Handelspolitik, aber keine gemeinsame Währungspolitik geschaffen habe, empfand die Kommission als „Lücke“, die es durch verschiedene währungspolitische Maßnahmen der zweiten Stufe zu schließen gelte.

In Absprache mit dem Währungsausschuß, der sich zu einer bedeutenden Institution der Gemeinschaft entwickelt habe und dessen Einfluß bzw. Zuständigkeiten man noch aufgewertet sehen wollte, unterbreitete die Kommission sechs Vorschläge für die **zweite Stufe** . 1.) Zunächst sei die Gründung eines Rats der Notenbankpräsidenten ins Auge zu fassen. 2.) Weitreichende Entscheidungen, u.a. die Änderung der Wechselkurse, wären in diesem Gremium zu beraten. 3.) Das Konsultationsverfahren bei Paritätsänderungen könnte zu einem Empfehlungssystem ausgebaut werden. 4.) Bezüglich der Währungsbeziehungen zu Drittländern sei eine gemeinsame Haltung anzustreben. 5.) In einem Regierungsübereinkommen sollten die Modalitäten des gegenseitigen Beistands geklärt werden. 6.) Unter den im EWGV skizzierten Bedingungen sollte der Kapitalverkehr weiter liberalisiert werden.

Die genannten Institutionen und Verfahren, so das Memorandum, berührten zwar nicht die Entscheidungen der nationalen Notenbanken, sie stellten aber einen Weg dar, von der Koordinierung zur Zentralisierung oder Harmonisierung der Entscheidungen überzugehen. Das Maßnahmenpaket ähnelte in hohem Maße einem Währungssystem, allein die Komponente eines Regionalfonds fand in dem Kommissionsvorschlag keine Berücksichtigung.

Als **Ziel der dritten Stufe** hielt das Memorandum ebenso lapidar wie vorsichtig fest: „Die Errichtung der Währungsunion könnte das Ziel der dritten Stufe des gemeinsamen Markts werden“. In dieser Währungsunion würde der Rat der Notenbankpräsidenten zum „Zentralorgan eines Zentralbanksystems von föderalistischem Zuschnitt“. Die Zurückhaltung hinsichtlich der Endstufe, die eine Währungsunion bringen „könnte“, zeigte, daß die Kommission, durchaus realistisch, die Priorität auf das währungsordnungspolitische Arrangement **vor** einer Währungsunion legte.

Zwei Jahre später kündigte die Kommission in ihrer „Initiative 1964“ an, dem Rat so bald wie möglich Vorschläge zur Verwirklichung der Währungsunion zu unterbreiten (vgl. Krämer 1966, S. 169). Im Februar 1969 legte sie schließlich den Barre-Plan vor, der ein paralleles

europäischen Behörden an und polemisierte gegen deren wirtschaftspolitischen Keynesianismus und die Neigung zur französischen Planification (vgl. Rahmsdorf 1982, S. 108ff.). Die Währungspolitik blieb außerhalb der Schußlinie, zum einen weil man sie für weniger wichtig hielt und zum anderen weil man an eine diesbezügliche Einigung ohnehin nicht glaubte.

Vorgehen auf wirtschafts- und währungspolitischem Gebiet vorschlug (Barre 1969). In der mittelfristigen Wirtschaftspolitik sollten Orientierungsdaten für die wichtigsten wirtschaftspolitischen Ziele aufgestellt werden, in der kurzfristigen Wirtschaftspolitik sollte es zu einem Konsultationsverfahren bei allen wichtigen Maßnahmen kommen. Währungspolitisch setzte sich der Plan für einen kurzfristigen monetären Stützungsmechanismus und einen mittelfristigen finanziellen Beistand ein. Von einer Wechselkursordnung im engeren Sinne war nicht explicit die Rede.

Der politische Durchbruch auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion gelang dann im Dezember 1969 auf der Haager Gipfelkonferenz. In Punkt 8 des Kommuniqués der Staats- und Regierungschefs (Hellmann 1972, S. 70ff.) wurde dem Rat der Auftrag erteilt, auf der Grundlage des Barre-Plans einen Stufenplan für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten und - so ausdrücklich erwähnt - die Möglichkeit der Errichtung eines europäischen Reservefonds zu prüfen. Der Prozeß der Integration sollte zu einer Gemeinschaft der Stabilität und des Wachstums führen. Die Zusammenarbeit in Währungsfragen sollte sich auf die Harmonisierung in der Wirtschaftspolitik stützen.

Das Jahr 1970 war dann das Jahr der Vorschläge und Diskussionen.²⁵⁶ Der Ministerrat beauftragte schließlich eine Gruppe um den luxemburgischen Ministerpräsidenten und Finanzminister Pierre Werner, einen Bericht über die schrittweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft anzufertigen. Im Mai 1970 legte die Werner-Gruppe einen Zwischenbericht vor, der u.a. die Dissenslinien zwischen Monetaristen und Ökonomen beschrieb, der Endbericht der Gruppe lag im Oktober des Jahres vor. Er wurde zur Grundlage eines komplizierten Verhandlungsprozesses, der sich von Dezember 1970 bis zum Februar 1971 hinzog und in die Ratsentschließung zur Wirtschafts- und Währungsunion mündete. Frankreich hatte in den Verhandlungen deutlich gemacht, daß es nicht gewillt war, sich auf weitergehende wirtschaftspolitische und politische Supranationalisierungen einzulassen.

Die ersten Maßnahmen des Einstiegs in die Wirtschafts- und Währungsunion waren noch nicht umgesetzt, als es im Mai 1971 zu massiven Dollarzuflüssen in die Gemeinschaft kam. Die Spannungen in der internationalen Währungsordnung ließen eine tiefgehende Kluft bei den europäischen Partnern zu Tage treten. Die Bundesregierung war fest entschlossen, die Spielregeln der IWF-Ordnung nicht mehr mitzutragen und gegenüber dem Dollar zum flexiblen Wechselkurs überzugehen, was den Übergang in die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion blockierte.

Die Neuordnung der internationalen Währungsordnung im Dezember 1971 brachte dann für das Jahr 1972 nochmals Ruhe. Die Gemeinschaft bekräftigte durch eine Ratsentschließung im März und die Gipfelerklärung von Paris im Dezember, an dem Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion festhalten zu wollen. Anfang 1973, zugespitzt dann im März, kam es indessen erneut zu massiven Verwerfungen in den internationalen Währungsbeziehungen. Die Bretton-Woods-Ordnung mit ihrem Kernbestandteil fester Wechselkurse brach endgültig zusammen. Die Gemeinschaft, die 1974 eigentlich in die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion übergehen wollte, für die in der Zeit zwischen 1970 und 1972 umgesetzten Maßnahmen ein

²⁵⁶ Von offizieller Seite wurden Pläne von der Kommission, den Regierungen Belgiens, der Bundesrepublik und Luxemburgs vorgelegt (abgedruckt in Hellmann 1972, S. 73ff.). Vgl. für eine Synopse der verschiedenen Pläne Franzmeyer 1970a und 1976. Hinzu kamen zahlreiche weitere Debattenbeiträge (für eine Darstellung aus neoliberaler Perspektive vgl. Willgerodt u.a. 1972, S. 77ff.). Zum sogenannten Triffin-Plan (europäischer Reservefonds) vgl. Gehrman/Harmsen 1972 (S. 245ff.) und die dort angegebene Literatur.

und stoppte den weiteren Fortgang zur Wirtschafts- und Währungsunion, ohne daß dies offiziell bekundet worden wäre. Das Projekt war gescheitert.

6.1.2 Die Planungsphase (Werner-Bericht)

Die im März beauftragte Werner-Gruppe - ihr Vorsitzender hatte wenige Monate zuvor den monetaristischen Vorschlag Luxemburgs ausgearbeitet²⁵⁷ - legte im Mai einen Zwischenbericht und im Oktober 1970 ihren Abschlußbericht vor (vgl. Hellmann 1972, S. 114ff. und 134ff.), der zur Grundlage für die Beschlußfassung zur Währungsunion wurde. Irrtümlicherweise wird in der Literatur immer wieder auf den Abschlußbericht der Werner-Gruppe Bezug genommen, wenn von der Währungsunionsplanung der frühen siebziger Jahre gesprochen wird, dieser Bericht stellte aber lediglich eine Diskussionsgrundlage dar, der eigentliche, von den politischen Instanzen abgesegnete Plan und damit den Kompromiß der damaligen Zeit indizierend war erst die Ministerratsentscheidung vom Februar/März des folgenden Jahres.

Der nach zehn Wochen vorgelegte Zwischenbericht der Werner-Gruppe war v. a. deshalb von Interesse, weil er den Konflikt zwischen Monetaristen und Ökonomen bei der Vorbereitung der Währungsunion offen benannte, und zwar in Gestalt zweier Alternativszenarien für die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Während sich die Arbeitsgruppe in der Beschreibung des Ausgangspunktes und der Definition des Endpunktes, der vollendeten Wirtschafts- und Währungsunion, einigen konnte, war dies bei den währungspolitischen Maßnahmen für die erste Stufe nicht der Fall.²⁵⁸ Der Zwischenbericht skizzierte dazu in Modell A Maßnahmen der Monetaristen und in Modell B solche der Ökonomen.

In **Modell A** wurde für die erste Stufe zunächst ein „autonomes Wechselkurssystem“ in der Art gefordert, daß die Bandbreiten der Mitgliedswährungen, die ja im Rahmen des IWF-Systems das Doppelte der Dollarparität betragen, verringert werden. Und zwar sollte es einen gemeinsamen „gewogenen“ Wechselkurs gegenüber dem Dollar innerhalb der IWF-Vereinbarungen geben und eine kleinere Bandbreite zwischen den Gemeinschaftswährungen.

Darüber hinaus wurde die Schaffung eines Devisenausgleichsfonds vorgeschlagen, dessen Arbeitsweise man in einer Anlage skizzierte. Er sollte die Devisenmarktpolitik der Zentralbanken harmonisieren, helfen, die Abhängigkeit gegenüber dem Dollar zu verringern, indem Gemeinschaftswährungen zum Zahlungsbilanzausgleich herangezogen werden könnten, und die Zahlungsbilanzlage der Mitgliedsländer überwachen. Am Ende des Übergangsprozesses sollte er in einen gemeinsamen Reservefonds umgewandelt werden. Neben diesen technischen Vorteilen versprachen sich die Vertreter dieser Position auch eine politische und psychologische Signalwirkung durch die Gründung eines solchen Fonds.

²⁵⁷ Das Schwergewicht dieses Plans lag auf der Währungspolitik, der Begriff der „Wirtschaftsunion“ war in der Benennung des Plans überhaupt nicht vertreten. Der Plan sprach in seltener Klarheit eine integrationspolitische Einsicht mit Konsequenzen für die Reihenfolge von Währungsunion und Wirtschaftsunion aus: nicht das Geld sei die letzte Souveränitätsbastion der Nationalstaaten, sondern die Besteuerung als Instrument der Verteilung des Volkseinkommens (Werner-Plan 1970).

²⁵⁸ Bereits diese Konstellation war verdreht und stellte den Verlauf der tatsächlichen Dissenslinien auf den Kopf. Die grundsätzliche Uneinigkeit betraf den Endpunkt des Vorhabens (etwa die stabilitätspolitische Ausrichtung der Währungsunion und den Status einer europäischen Notenbank), die Uneinigkeit bei den ersten Einstiegsmaßnahmen war bloß vorgeschoben. Darauf wird zurückzukommen sein.

Der Vorschlag dachte schließlich an die Schaffung eines Kreditmechanismus, der ein gemeinsames Interesse der Mitgliedstaaten entstehen lassen sollte, die wirtschaftliche Harmonisierung fördern konnte und auf die vermutete weltweite Bandbreitendehnung vorbereiten sollte. Ausdrücklich wurde eine Beziehung zur europäischen Währungsgeschichte hergestellt: Der Kreditmechanismus sollte demjenigen der früheren EZU ähneln.

Das **Modell B** begann wie folgt: „Die anderen Mitglieder der Gruppe glauben, daß in der ersten Phase weder eine institutionelle Verringerung der Bandbreiten noch die Schaffung eines Devisenausgleichsfonds wünschenswert sind.“ Bedeutende währungspolitische Maßnahmen könnten erst in Betracht gezogen werden, wenn die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik weiter vorangeschritten sei. Dies sei die wichtigste Maßnahme in der ersten Stufe. Die wirtschaftspolitische Konvergenz führe dann „von selbst“ zur Verringerung der Währungsschwankungen. Erst in der Endphase sei ein autonomes Zentralorgan nach dem Vorbild der US-amerikanischen Fed notwendig.

Was der Zwischenbericht noch nicht getan hatte, unternahm dann der Endbericht der Werner-Gruppe: er hob die politische Bedeutung des Projektes hervor, da auf die Gemeinschaftsinstitutionen sehr weitgehende Befugnisse übertragen werden sollten. Allerdings waren die Formulierungen nicht ganz klar. Einerseits wurde betont, daß die Wirtschafts- und Währungsunion die politische Zusammenarbeit voraussetze, andererseits sprach der Bericht ganz neofunktionalistisch von der Wirtschafts- und Währungsunion als „Ferment für die Entwicklung der politischen Union“. Jedenfalls könne eine Wirtschafts- und Währungsunion auf Dauer nicht ohne eine politische Union bestehen.

Für die Endstufe benannte der Bericht auf institutioneller Ebene zwei Gemeinschaftsorgane: ein wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium und ein gemeinschaftliches Zentralbankensystem, wobei ersteres dem Europäischen Parlament gegenüber politisch verantwortlich sein sollte. Da der Gemeinschaftshaushalt keine dominante Größenordnung erreichen würde, müsse auf andere Art gewährleistet sein, daß das Gremium seinen Einfluß geltend machen könne, u.a. sollte es die nationalen Haushaltspolitiken (mit)bestimmen können und über die Wechselkurskompetenz verfügen. Dabei sollte gewährleistet sein, daß beide Organe die gleichen Ziele verfolgen. Wie beide Organe zu verklammern waren, ließ der Bericht bewußt offen. Beides, der politische Charakter der Wirtschafts- und Währungsunion und das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium, tauchten weder im Zwischenbericht noch später in dem endgültigen Plan auf.

Ansonsten lag das Schwergewicht des Endberichts der Werner-Gruppe auf der Vermittlung der Streitpunkte zwischen Monetaristen und Ökonomen in Hinblick auf den Übergangsprozeß, also der ersten und zweiten Stufe. Grundsätzlich wurde die Parallelität zwischen der Schaffung der Wirtschaftsunion und der Währungsunion sowie die Konvergenz und Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik betont.

Was die Wirtschaftspolitik betrifft, spannte der Bericht den ganzen Reigen der zeitgenössischen keynesianischen Instrumente auf. Konsultationen zwischen Rat, Kommission und Zentralbankpräsidenten über die mittelfristige Wirtschaftspolitik, die Konjunkturpolitik, die Haushaltspolitik und die Währungspolitik sollten zwingend werden. Vertieft wurde der Aspekt der konzertierten Aktion noch dadurch, daß auf der Gemeinschaftsebene die Sozialpartner bei der Ausarbeitung der großen Orientierungen für die Wirtschaftspolitik herangezogen werden sollten. Der Rat war gefordert dreimal jährlich zusammenzutreten, um die großen Linien der Wirtschaftspolitik festzulegen, in der Übergangszeit ordnete man ihm die Funktion als wirtschaftspolitisches Lenkungsgremium zu. Im Hintergrund all dieser Verfahrensvorschläge standen die

keynesianische Feinsteuerung der Konjunktur und eine makroökonomisch angelegte Gesamtwirtschaftspolitik. Festzuhalten in Hinblick auf den späteren Vergleich mit dem Maastrichter Konvergenzprogramm gilt, daß unter Konvergenz der Wirtschaftspolitik damals das konjunkturpolitische Steuerungsarsenal verstanden wurde, **nicht** reale wirtschaftspolitische Daten, schon gar nicht eine strikte stabilitätspolitische Vorgabe.

Währungspolitisch wurde, was die internationale Währungsordnung anging, ausdrücklich festgehalten, daß die Gemeinschaft eine „Auflockerung“ der internationalen Wechselkursordnung, also eine Bandbreitendehnung, ausschloß. Die monetaristischen Forderungen aus dem Zwischenbericht (Wechselkurseinengung und Fonds) wurden nachdrücklich abgeschwächt. Mit der ersten Stufe sollte es lediglich zu einer Experimentierperiode für engere Margen kommen. In Abhängigkeit von der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik könne dann an einen Übergang von einem „De facto“- zu einem „De jure“-System, einschließlich Interventionen in Gemeinschaftswährung und sukzessiver Bandbreitenverringern zwischen den Gemeinschaftswährungen, gedacht werden. Weitere Kreditfazilitäten jenseits des kurzfristigen Währungsbestandes wurden ausgeschlossen. Der Europäische Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ), der Vorläufer der späteren gemeinschaftlichen Zentralbank, könne „eventuell“ in der ersten Stufe errichtet werden, wenn die Konvergenz erreicht würde. Ansonsten sah man seine Gründung im Verlauf der zweiten Stufe vor. Für das Projekt in seiner Gesamtheit wurde eine Vertragsänderung nach Artikel 236 EWGV für notwendig gehalten.

Der Endpunkt wurde mit einer Formulierung beschrieben, die fast wortwörtlich aus dem Zwischenbericht entnommen war, was auf ihre Unumstrittenheit hindeutete: „Eine Währungsunion erfordert im Innern die vollständige und irreversible Konvertibilität der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Sie kann mit der Beibehaltung nationaler Geldzeichen einhergehen oder mit der Einführung einer einheitlichen Gemeinschaftswährung gekrönt werden. Technisch gesehen mag die Wahl zwischen diesen beiden Lösungen ohne Bedeutung sein. Psychologische und politische Gründe sprechen aber für die Einführung einer einheitlichen Währung, welche die Unwiderruflichkeit des Prozesses demonstrieren würde.“

Die Beschreibung einer Währungsunion war in mehrfacher Hinsicht kurios. Die genannten Erfordernisse der Währungsunion ergaben nur dann einen Sinn, wenn von der Weiterexistenz nationaler Geldzeichen ausgegangen wurde. Wird ein gemeinsames Geld eingeführt, entfallen die Konvertibilität und die Bandbreitenbeseitigung definitionsgemäß, die Festsetzung der Parität ist ein praktisches Erfordernis und der ungehinderte Kapitalverkehr versteht sich innerhalb eines Währungsgebietes von selbst. Es war wohl ein Zugeständnis an die nationale Symbolkraft des Geldes, das die Gruppe dazu veranlaßt hatte, das Szenario einer Währungsunion mit unterschiedlichen Geldern, aber irreversiblen Paritäten anzudeuten, möglicherweise auch der Gedanke an ein Währungssystem als ein Durchgangsstadium zu einer finalen Währungsunion.

Zu beachten bleibt schließlich, wie der Endbericht der Werner-Gruppe den Kapitalverkehr einordnete. Der freie Kapitalverkehr wurde als Element der vollendeten Währungsunion, mithin als deren **Resultat** beschrieben. Der Bericht forderte zwar weitere Liberalisierungsschritte auf dem Weg zur Währungsunion, als deren Voraussetzung wurde der freie Kapitalverkehr aber nicht erachtet. Der Konsens der Gemeinschaft, wie er sich im EWGV ausdrückte, wurde in diesem Aspekt nochmals dokumentiert.

6.1.3 Der Ratsbeschluß zur Wirtschafts- und Währungsunion

Wie so oft in der europäischen Integrationsgeschichte waren die Planungen ambitionierter als die hernach gefaßten Beschlüsse. Im Dezember 1970 sollte der Beschluß zur Errichtung der Währungsunion herbeigeführt werden, wegen der Weigerung der französischen Regierung, das von der Werner-Gruppe unterbreitete Konzept aufgrund seiner politischen Implikationen als Ganzes anzunehmen, kam es nicht dazu, so daß sich die Sache bis in den Februar des folgenden Jahres hinzog. Die schließlich vom Ministerrat verabschiedete **„Entschließung über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft“** (Hellmann 1972, S. 208ff.) bestand aus einem wenig umfangreichen Text, der von dem Werner-Plan nicht unerheblich abwich und seinen Schwerpunkt auf die Maßnahmen der ersten Stufe legte. Daneben standen integrationsmethodische Fragen im Vordergrund, während der weitere Verlauf sowie die Endstufe der Währungsunion nur sehr vage angesprochen wurden.

Der Ratsbeschluß zur Wirtschafts- und Währungsunion basierte nicht wie der EGKS-Vertrag (1951) und der EWGV (1957) und später der Maastrichter Vertrag (1991) auf von den Gesetzgebern der Mitgliedstaaten ratifizierten Verträgen, sondern auf einem erheblich niedriger angesiedelten Vertrags- und Rechtsniveau (vgl. dazu Hellmann 1972, S. 12 und Hellmann/Molitor 1973, S. 13f.). Und zwar handelte es sich um zwei Gipfelerklarungen (Den Haag 1969 und Paris 1972), also politische Willensbekundungen, und zwei Entschließungen seitens des Rats und der Vertreter der Mitgliedstaaten. Der Plan stellte demnach keinen gerichtlich einklagbaren Vertrag dar, hatte aber den Vorteil, daß er ohne Ratifikationsverfahren umsetzbar war. Daß das Vorhaben der Währungsunion später so sang und klanglos in der Versenkung verschwand, war nicht zuletzt dieser geringen Rechtsqualität geschuldet. Hinzu kam noch, daß nur die Pariser Erklärung bereits unter Einschluß der Beitrittsländer zustande kam.

Den Kern bildeten die oben genannte Entschlieung²⁵⁹ sowie die beiden Entscheidungen des Rates „ber die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten“ und „zur Verstärkung der Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ (Hellmann 1972, S. 215ff. und 217ff.). Das Dokumentenbndel wurde auf einer Ministerratstagung am 8./9. Februar 1971 beschlossen und am 23. März 1971 veröffentlicht.

Die Entschließung bestand aus einer Präambel und vier Hauptpunkten. In der Präambel wurde zunächst das dokumentarische Bezugsgeflecht mit einigen Willensbekundungen aufgespannt. Die Dokumentenbezugel waren: das Haager Schlukommuniqu (insbesondere dessen Punkt 8), der Zwischenbericht der Werner-Gruppe (auf den ausführlich Bezug genommen wurde), der Schlußbericht der Werner-Gruppe, dann auf namentlich nicht genannte Standpunkte aus dem Diskussionsprozeß (gemeint waren die Landerplane), schließlich auf den Entwurf der Kommission und die Stellungnahme des Parlaments.

Auffällig waren einige Widersprüche zwischen der Präambel und dem Haupttext. Der eine Widerspruch betraf die Frage der Vertragsänderung, die durch die Wirtschafts- und Währungsunion notwendig würde. Während in der Präambel noch (wie im Zwischenbericht der Werner-Gruppe) von einer Änderung des EWGV - wodurch sich auch der grundsätzliche Charakter des Projektes und die Ernsthaftigkeit ausgedrückt hätten - die Rede war, sprach der

²⁵⁹ Umstritten blieb lange die Bezeichnung im Titel - Beschluß oder Entschließung. Man entschied sich für die schwächere Form der Entschließung, die nicht nur vom Ministerrat, sondern auch von den Vertretern der Regierungen getroffen wird. Publiziert wurde das Dokument im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften nicht unter dem Titel „Rechtsvorschriften“, sondern „Mitteilungen und Bekanntmachungen“, was eine zusätzliche juristische Schwächung darstellte (Hellmann 1972, S. 37).

Hauptteil am Ende des Punktes IV von der Vertragsveränderung lediglich als einer von drei Möglichkeiten; die anderen beiden Möglichkeiten wären das Belassen des Vertrages oder die Ermächtigung nach Artikel 235 gewesen.²⁶⁰

Der andere Widerspruch war schon mehr inhaltlicher Art, er betraf die Frage der Gestaltung der Endstufe. In der Präambel hieß es: „Ihren Abschluß **kann** (Herv.d.Verf.) sie (die Wirtschafts- und Währungsunion, d.Verf.) in der Einführung einer einheitlichen Währung finden, welche die Unwiderruflichkeit des Prozesses gewährleistet“. Im Haupttext war demgegenüber nur mehr von einem „eigenständigen Währungsraum“ die Rede, der sich durch die drei Elemente Konvertierbarkeit, Festsetzung der Wechselkurse und gemeinschaftliches Zentralbanksystem auszeichne. Zu einem unzweideutigen Bekenntnis für ein einheitliches Geld in der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion konnte sich der Rat also nicht einmal in der Präambel durchringen: das Modalverb „kann“ ließ letztlich offen, ob für die Endstufe eine einheitliche Währung angestrebt würde oder nicht. Im Haupttext sprach man anlässlich der Charakterisierung der Elemente der Endstufe überhaupt nicht mehr von einer einheitlichen Währung. Dem Wortlaut nach hatten die Akteure wohl eher ein System mit **unterschiedlichen Währungen** bei irreversibler Konvertierbarkeit und Wechselkursjustierung im Auge.

Die Präambel bezog sich zunächst auf Elemente des Zwischenberichts der Werner-Gruppe: das im Laufe des Jahrzehnts zu erreichende Endziel, die Übertragung der wirtschaftspolitischen Befugnisse auf die Gemeinschaftsebene, die einheitliche Währung und die Vertragsänderung. Die erste Stufe, drei Jahre umfassend und mit dem 1. Januar 1971 beginnend, wollte man nicht als Ziel an sich, sondern nur mit Bezug auf die Endstufe verstanden wissen.²⁶¹ Die Gemeinschaft sollte in Fragen der internationalen Währungsordnung gemeinsam vorgehen, insbesondere erklärte man, keine Auflockerung des internationalen Wechselkurssystems hinzunehmen. Bereits in der ersten Stufe sollte auf verschiedenen wirtschaftspolitischen Gebieten (Haushaltspolitik, Steuerpolitik, Währungs- und Kreditpolitik, Kapitalmarktintegration) enger kooperiert werden.

Hauptpunkt I skizzierte die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Gemeinschaft verstehe sich als Zone der „Stabilität und des Wachstums“, eine typische Formulierung, die den neoklassisch-keynesianischen Kompromiß der damaligen Zeit ausdrückte und etwa auch im Titel des westdeutschen Stabilitätsgesetzes auftauchte. Die Ziele, mit denen die Wirtschafts- und Währungsunion verbunden wurden, beschrieb das Dokument auf drei Ebenen: „befriedigendes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und Stabilität“ sollten als wirtschaftspolitische Ziele der Gemeinschaft „gleichzeitig und gleichrangig“ gewährleistet sein.²⁶² Die Wirtschafts- und Währungsunion sollte strukturelle und regionale Ungleichgewichte abbauen helfen und einen Beitrag zur internationalen Zusammenarbeit leisten.

²⁶⁰ Frankreich wollte keine Veränderung des Vertrages (Hasse 1971), da es sich strikt gegen eine politische Aufwertung der Gemeinschaft sträubte.

²⁶¹ Mit der Formulierung „kein Ziel an sich“ war die Frage der Reversibilität bzw. Irreversibilität des Projekts tangiert. Die Irreversibilität wurde institutionell in dem Dokument nur schwach angesprochen. Nimmt man andere Aspekte hinzu (Endstufe und Verfallsklausel), dann zeigt sich, daß das Prinzip der Reversibilität - anders als im Vertrag von Maastricht - stärker verankert war.

²⁶² Zum Vergleich in Hinblick auf die Gewichtung der wirtschaftspolitischen Ziele bieten sich einerseits der EWGV und andererseits das deutsche Stabilitätsgesetz an. Bezogen auf letzteres fielen die Formulierung „Vollbeschäftigung“ und die nachdrücklich betonte Gleichwertigkeit der Ziele auf, im Stabilitätsgesetz war von einem hohen Beschäftigungsniveau und - verklausuliert - einem Vorrang der Stabilitätspolitik die Rede. Der EWGV (Artikel 104) sprach von einem hohen Beschäftigungsstand, einem stabilen Preisniveau und dem Gleichgewicht der Gesamtzahlungsbilanz.

Die für 1980 vorgesehene Endstufe sollte folgende Komponenten umfassen: 1.) eine Wirtschaftszone mit freier Beweglichkeit für Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital, ohne Wettbewerbsbeschränkungen, die auch keine strukturellen und regionalen Ungleichgewichte verursacht, 2.) einen eigenständigen Währungsraum, der auf voller und irreversibler Konvertierbarkeit der Währungen, der Beseitigung der Wechselkursbandbreiten und der unwiderruflichen Paritätsfestsetzung sowie einem gemeinschaftlichen Zentralbanksystem beruht, 3.) die wirtschaftspolitische Führung der Union durch die Organe der Gemeinschaft.

Bereits die zuletzt genannte Formulierung deutete an, wie vage man die Wirtschaftsunion zu umschreiben gedachte. Die näheren Ausführungen dazu waren dann an Unbestimmtheit kaum mehr zu überbieten. „Zu diesem Zweck (der Führung der Union, d. Verf.) werden die erforderlichen wirtschaftspolitischen Beschlüsse auf Gemeinschaftsebene gefaßt und den Organen der Gemeinschaft die notwendigen Befugnisse zugewiesen. Die Aufteilung der Befugnisse und der Verantwortung zwischen den Organen der Gemeinschaft einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits erfolgt in der Weise, wie dies für den Zusammenhalt der Union und die Wirksamkeit der Gemeinschaftsaktion erforderlich ist.“ Die Formulierungsakrobatik diente einzig und allein dazu, jeden Anschein eines Zuwachses an supranationaler Kompetenz auf der Gemeinschaftsebene zu vermeiden.

Heftig umstritten war die institutionelle Einfügung des Europäischen Parlaments. Gegenüber standen sich die Niederlande und Frankreich. Während die Niederlande eine demokratische Kontrolle der Wirtschafts- und Währungsunion forderten, wollte Frankreich eher eine allgemeine Formulierung dergestalt, daß die Befugnisse des Europäischen Parlaments sich auch auf die Wirtschafts- und Währungsunion beziehen. Heraus kam eine Formulierung, die dem Parlament allgemein Beratungs- und Kontrollrechte zusicherte.

Bei der Gestaltung des Zentralbanksystems war man deutschen Wünschen entgegengekommen. Von „Eigenverantwortung“ des Gremiums war die Rede, eine Formulierung, die allerdings verschiedene Interpretationen zuließ. Wichtiger noch war das Zielgefüge, auf die das Zentralbanksystem verpflichtet wurde: Stabilität **und** Wachstum.²⁶³ In Punkt 5 der Aussagen zur ersten Stufe wurden die Zentralbanken darauf verpflichtet, ihre Politik im Ausschuß „unter Beachtung der vom Rat festzulegenden allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien zu koordinieren“. Für die Endstufe sah man eine von Weisungen und Richtlinien unabhängige Zentralbank vor, aber auch ein wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium, dessen zentrale Aufgabe die Koordinierung der Wirtschaftspolitik sein sollte (Hellmann 1972, S. 296f.).

Hauptpunkt II, lediglich aus zwei Sätzen bestehend, beschäftigte sich mit der gewählten Integrationsmethode. Er hob zwei Parallelitätsprinzipien (Pari-passu-Strategien) hervor, von denen das zweite Gegenstand einer heftigen Kontroverse zwischen Monetaristen und Ökonomen war. Das erste Parallelitätsprinzip betraf die Schaffung von Gemeinschaftsinstrumenten, welche die einzelstaatlichen Instrumente in dem Maße ersetzen sollten, wie man sich der Endstufe nähern würde. Das zweite Parallelitätsprinzip, die Kontroverse zwischen Monetaristen und Ökonomen tangierend, betonte, daß parallel zur Schaffung der Währungsunion, also den monetären Maßnahmen, Fortschritte in der wirtschaftspolitischen Konvergenz und schließlich der Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik erreicht werden sollten. Dieses Parallelitätsprinzip wurde im weiteren Verlauf des Dokuments, wie gleich gezeigt wird, noch materiell abgesichert. An zwei weiteren Stellen wurde das Parallelitätsprinzip bzw. die Angleichung der Wirtschaftspolitik erwähnt: als Bedingung im Rahmen der Bandbreiteeneinigung und als Bedin-

²⁶³ Im Bundesbankgesetz ist lediglich von Sicherung der Währung und einer Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung die Rede. Der Begriff „Wachstum“ fällt nicht.

gung für die Gründung des EFZW. Beide Parallelismen sollten anhand eines Kommissionsberichts, anzufertigen vor dem Übergang in die zweite Stufe, einer Überprüfung unterzogen werden (Hauptpunkt IV).

Den eigentlichen Kern der Entschließung machten die Maßnahmen zur ersten Stufe aus. Diese wurden in Kapitel 5 unter dem Aspekt ihres währungssystemischen Gehalts bereits referiert, so daß an dieser Stelle eine knappe Rekapitulation ausreicht. Vorgesehen war auf Gemeinschaftsebene eine Einengung der Bandbreite der Wechselkurse, die Gründung eines EFZW, die Einrichtung verschiedener Kreditlinien sowie, eher vage gehalten, das Bekenntnis zur bisherigen Kapitalverkehrspolitik. Dieses Paket „monetaristischer“ Maßnahmen wurde allerdings „ökonomistisch“ an die Bedingung geknüpft, daß es zu parallelen Fortschritten bei der wirtschaftspolitischen Konvergenz kommen würde, was der Sache eine Art Ausstiegsklausel für die Bundesrepublik darstellte. Von Bedeutung war schließlich auch das ausdrückliche Bekenntnis zur internationalen Währungsordnung, deren „Auflockerung“ in jedem Falle verhindert werden sollte.

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung um den Währungsunionsplan von 1971 stand unverkennbar die Frage des Prozeßeinstiegs. Das bedeutete umgekehrt keineswegs, daß die Akteure sich über die Gestaltung der Endstufe einig gewesen wären. Das Gegenteil war der Fall. Die diesbezüglichen Auffassungsunterschiede verblieben zwar im Hintergrund, waren aber doch offensichtlich. Die schillernde Alternative, die im Werner-Bericht über die Gestaltung der Endstufe auftauchte - einheitlicher Währungsraum oder verschiedene Währungen mit justierten Paritäten -, gab einen Hinweis. Die ordnungspolitische Einbettung der zukünftigen europäischen Zentralbank war durchaus umstritten und wurde nur notdürftig hinter Formelkompromissen versteckt. Einerseits wurde zwar die Unabhängigkeit des Organs proklamiert, andererseits sollte es aber auf wirtschaftspolitische Ziele (Stabilität **und** Wachstum) verpflichtet werden, die den diesbezüglichen ordnungspolitischen Vorstellungen der Bundesrepublik durchaus fernlagen.²⁶⁴

Die Kapitalverkehrspolitik der Gemeinschaft war in hohem Maße inkonsistent. Die Endstufe wurde als Währungsraum charakterisiert, in dem die freie Beweglichkeit des Kapitals gewährleistet sein sollte. Der Umkehrschluß, daß für den Übergangsprozeß der grenzüberschreitende Kapitalverkehr reguliert werden müsse, war aber nicht ohne weiteres zu ziehen.²⁶⁵ Ein Konzept, wie mit dem Kapitalverkehr für den Übergangsprozeß umzugehen wäre, war in der Gemeinschaft nicht durchsetzbar. Zwar griffen in den Währungswirren der Jahre 1971-73 alle Staaten zur Regulierung, einschließlich der „liberalen“ Bundesrepublik, eine Verständigung auf eine gemeinsame Politik während der ersten Stufen war aber nicht möglich. Das Problem stellte sich um so drängender, als die Euro-Märkte in den sechziger Jahren rasch an Volumen

²⁶⁴ Kaum haltbar ist die folgende Einschätzung: „Über die Elemente einer EWWU (Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, d.Verf.) - also den 'Endpunkt' der Entwicklung - waren sich die Regierungen weitgehend einig“ (Krägenau/Wetter 1993, S. 7). Die Einschätzung läßt unberücksichtigt, daß der Streit über den methodischen Weg zur Währungsunion Fragen der Gestaltung des Endzustandes völlig überdeckt hat. Die zitierte Studie begeht im übrigen den häufig gemachten Fehler, den Werner-Bericht für den damaligen währungspolitischen Konsens zu halten. Er war dies nicht, sondern der Ratsbeschluß, der nicht zufällig die Gestaltung der Endstufe weitgehend ausgeblendet hat.

²⁶⁵ Eindeutig falsch ist, wie bereits erwähnt, die in der Literatur häufig anzutreffende Feststellung, der Abbau der Kapitalverkehrskontrollen sei für die Übergangsphase konsensual als Voraussetzung der Währungsunion vorgesehen gewesen. „Die Kapitalverkehrskontrollen, die zwischen den Gemeinschaftsländern als Voraussetzung für die Währungsunion eigentlich abgebaut werden sollten, waren deutlich verschärft worden“ (Krägenau/Wetter 1993, S. 12). Unzweideutig wurde der unbeschränkte Kapitalverkehr als Element der Endstufe beschrieben, keineswegs als dessen Voraussetzung.

gewannen und in ein ordnungspolitisches Vakuum hineinwuchsen (vgl. Abschnitt 4.5). Die Kommission unternahm mehrfach den Versuch, eine gemeinsame Politik der Regulierung und kontrollierten Liberalisierung zu entwerfen.

Im Vordergrund stand dabei aber lediglich der Aspekt der Dollarzuflüsse in die Gemeinschaft, eine umfassende Regelung, die den gemeinschaftsinternen Kapitalverkehr im Zusammenhang einer Wechselkursordnung und den ordnungspolitischen Aufbau eines europäischen Kapitalmarktes thematisiert hätte, war indessen nicht erkennbar.

Anfang Juli 1971, wenige Wochen nach der Mai-Krise, wurde auf einer Ministerratstagung in Brüssel ein Richtlinienvorschlag der Kommission diskutiert, der zur Verwirklichung der im Mai verabschiedeten Entschließung zur „Entmutigung übermäßiger Kapitalzuflüsse in die Gemeinschaft“ beitragen sollte (vgl. Hellmann 1972, S. 345ff.). Die deutsche Delegation verhinderte die Verabschiedung der Richtlinie, da sie eine Erklärung verlangte, die den Willen der Gemeinschaft zur Außenflexibilität der EWG-Währungen bekunden sollte. Dies wiederum lehnten die Franzosen ab, indem sie Zusicherungen über eine baldige Rückkehr der D-Mark zu festen Wechselkursen verlangten (ebd., S. 28).

Nach den Washingtoner Beschlüssen vom Dezember 1971 machte die Kommission zu Beginn des Jahres 1972 erneut den Versuch, ein gemeinsames Verhalten der Gemeinschaft bei massiven Kapitalbewegungen herbeizuführen. Sie griff auf ihren Richtlinienentwurf zurück, insbesondere auf ihre Vorschläge zur Verzinsung und zu Mindestreserven bei Einlagen von Gebietsfremden sowie der Kreditaufnahme von Inländern im Ausland und der Nettoauslandsposition der Kreditinstitute (ebd., S. 35). Am 21. März 1972 schließlich wurde die Richtlinie über die Regulierung der internationalen Finanzströme verabschiedet (ebd., S. 36). Sie hob hervor, daß es einer Regulierung der Kapitalbewegungen bedürfe, um die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu gefährden.

Die Planungen von 1971 sahen, wie gezeigt, weniger eine Wirtschaftsunion vor, als dies im Titel annonciert wurde. Frankreich, das den Werner-Plan ablehnte, sah sich nicht in der Lage, bereits in der ersten Phase der Übergangszeit wirtschafts- und währungspolitische Kompetenz an Gemeinschaftsorgane abzugeben. Wenn überhaupt, hätte man sich zu monetären Supranationalisierungen verstehen können, zu wirtschaftspolitischen kaum. Was für den Übergangsprozeß galt, galt noch mehr für die Endstufe der Wirtschaftsunion. Selbst für die Bundesrepublik, die ja am deutlichsten „ökonomistisch“ argumentierte und am nachhaltigsten auf dem Parallelitätsprinzip insistierte, stand nicht der institutionell-instrumentelle Teil einer vergemeinschafteten Wirtschaftspolitik im Vordergrund, sondern die prozeßpolitische Einschwörung der Gemeinschaft auf Stabilitätspolitik. Die Entschließung beließ es in Hinblick auf die Wirtschaftspolitik bei äußerst vagen Absichtserklärungen, worin sich aufs Neue bestätigte, daß die Beteiligten auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik zuletzt gedachten, die nationale Souveränität aufzugeben.

Nicht im Vordergrund der Planungen und Auseinandersetzungen stand die Frage der politischen Einrahmung der geplanten monetären Unionierung. Der Endbericht der Werner-Gruppe beschrieb die Wirtschafts- und Währungsunion als „Ferment für die Entwicklung der politischen Union“ und blieb damit ganz dem neofunktionalen Integrationsverständnis verpflichtet, wie es im Integrationsansatz aus der Gründungszeit der Gemeinschaft angelegt war. Nach dem französischen Widerstand gegen eine politische Aufwertung der Gemeinschaft wurde in dem zur politischen Geschäftsgrundlage werdenden Ratsbeschuß zur Wirtschafts- und Währungsunion auf jede allgemeinpolitische Einrahmung des Projekts verzichtet. Erst nachdem Frankreich in dieser Frage im Verlauf des Jahres 1972 eine Positionsveränderung

vorgenommen hatte, brachte der Pariser Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Oktober des Jahres eine neue politische Perspektive. Die Schlußerklärung erwähnte erstmals in der Integrationsgeschichte in einem offiziellen Dokument die **Europäische Union** als „vornehmstes Ziel“ der Gemeinschaft, allerdings ohne jede Konkretisierung und Verbindlichkeit, lediglich ein diesbezüglicher Bericht sollte bis 1975 angefertigt werden. Insgesamt muß die Frage der politischen Überdachung der Währungsunionsplanung von 1971 eindeutig als eine Frage zweiter Rangordnung bezeichnet werden.²⁶⁶

6.1.4 Zum Streit zwischen Monetaristen und Ökonomen

Die wirtschaftspolitische Auseinandersetzung um die Währungsunion wurde in Gestalt des „Schulenstreits“ zwischen Monetaristen und Ökonomen ausgetragen.²⁶⁷ Die monetaristische Position machte sich für entschiedene monetäre Institutionalisierungen als Einstieg in den Prozeß der Einführung der Währungsunion stark, während die ökonomistische Position dies ablehnte und an den Anfang eine Verständigung auf eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik setzen wollte.

In dem Streit standen auf monetaristischer Seite Frankreich, Belgien und Luxemburg, ihnen gegenüber auf ökonomistischer Seite die Bundesrepublik, die Niederlande und, mit Abstrichen, Italien. Frankreich hatte in der Planungsphase zwar keinen Entwurf vorgelegt, plädierte aber für den Einstieg in eine monetäre Verdichtungsphase und verband wohl mit diesem Verhalten, so wenig wie möglich wirtschaftspolitische Souveränitätsrechte abzugeben. Auf internationaler Ebene sprach man sich entschieden für die Beibehaltung regulierter Währungsverhältnisse aus und räumte diesen sogar einen gewissen Vorrang vor dem europäischen Vorhaben ein. Belgien und Luxemburg - seit 1946 in einer Währungsunion verbunden - traten schon bei den Verhandlungen zum EWGV für eine Wechselkursordnung ein und neigten von daher ohnehin zu einer Verdichtung der monetären Integration. Die Bundesrepublik als Wortführer des ökonomistischen Lagers wollte eine bestimmte wirtschaftspolitische Richtung, die Stabilitätspolitik, durchsetzen, nicht die Wirtschaftspolitik für sich genommen harmonisieren, denn eine solche Harmonisierung hätte ein stabilitätspolitisches Durchschnittsniveau unterstellt, mit

²⁶⁶ Die deutsche Seite neigte damals wie auch später dazu, die praktische neofunktionale Integrationslogik in Frage zu stellen und den politischen Idealismus der Staatsgründung dagegen zu setzen. „Hierbei (der Wirtschafts- und Währungsunion, d.Verf.) geht es um mehr als eine währungstechnische Vereinheitlichung oder nur unverbindliche Konsultationen über wirtschaftspolitische Fragen. Notwendig ist vielmehr eine schrittweise Entwicklung einer gemeinschaftlichen Politik in den zentralen Fragen der Wirtschafts- und teilweise auch der Außenpolitik. Denn Wirtschafts- und Währungsunion bedeutet letztlich eine weitgehende ökonomische und damit auch politische Risikogemeinschaft, in der jeder Mitgliedstaat in seiner Wirtschafts- und Währungsentwicklung die von den anderen verursachten Risiken voll mitträgt. (...) Denn wie kann von den Mitgliedstaaten ein Verzicht auf zentrale wirtschafts- und währungspolitische Zielvorstellungen und Interessen erwartet werden, solange beispielsweise keine hinreichende Klarheit und Übereinstimmung über Struktur und Zielrichtung der künftigen politischen Willens- und Entscheidungsbildung in der Gemeinschaft und damit über ihre politische Finalität besteht?“ (Tietmeyer 1971, S. 410f.)

²⁶⁷ Die Begriffe entstammten dem Journalismus, der das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion kommentierte. Möglicherweise trug die damals populärer werdende monetaristische Theorie Friedmans mit zur Begriffsbildung bei, sachlich hatte diese mit dem Monetarismus der Integrationsdebatte an sich nichts zu tun. Eine Gemeinsamkeit lag bestenfalls insofern vor, als sowohl der theoretische Monetarismus Friedmans als auch der europäische Monetarismus der Geld- und Währungspolitik eine Schlüsselstellung einräumen. Um eigenständige theoretisch fundierte Schulen handelte es sich bei dem europäischen Monetarismus und Ökonomismus nicht, da sie selbst Ausprägungen von Integrationsstrategien waren. Als solche gingen der Monetarismus auf den europäischen Institutionalismus und in bestimmten Dimensionen auf den Neofunktionalismus, der Ökonomismus auf den Marktfunktionalismus zurück.

dem man sich nicht anfreunden wollte. Den Niederlanden ging es bereits bei den Verhandlungen zum EWGV um supranationale Institutionen, insbesondere eine Stärkung des Europaparlaments. Was Italien auf der Seite der Ökonomen zu suchen hatte, war auf den ersten Blick nicht ganz erfindlich es war das Land mit den höchsten Inflationsraten und der schwächsten Währung in der Gemeinschaft. Durch die Wanderung zwischen den Fronten glaubte man wohl die besten Bedingungen für die sich ankündigende Regionalpolitik herzustellen. Die Kommission, die meist dem monetaristischen Lager zugeschlagen wurde, versuchte eher zu vermitteln, machte sich sowohl für das Parallelitätsprinzip wie für regulierte Währungsverhältnisse stark (vgl. dazu Franzmeyer 1970a).

In zeitgenössischen Kommentaren in der Bundesrepublik zu dem Wirtschafts- und Währungsunionsplan dominierte die Einschätzung, daß sich in der Endfassung die Monetaristen durchgesetzt hätten (Scharrer 1971, S. 82) bzw. ein fauler Kompromiß mit leicht monetaristischer Schlagseite geschlossen worden wäre (Willgerodt u.a. 1972, S. 101ff.). Konkreten monetären Beschlüssen stünden auf wirtschaftspolitischem Gebiet lediglich Absichtserklärungen gegenüber. Dem monetaristischen Barre-Memorandum sei mit dem Zwischenbericht der Werner-Gruppe ein Dokument gefolgt, das den Dissens fixiert habe. Der Abschlußbericht der Werner-Gruppe hätte einen Punktsieg für die Ökonomen gebracht. Nach der monetaristischen Stellungnahme der Kommission sei es mit der Februar/März-Entscheidung zu einem Kompromiß gekommen, der deutlich monetaristische Züge trage. Die Bundesrepublik habe zum Jahresanfang 1971 eine Positionsveränderung vorgenommen, die einem Einlenken und Einschwenken auf die französische Position gleichgekommen sei (Hasse 1971, S. 20ff.). Die neo-liberalen Befürchtungen sollten sich allerdings nicht bestätigen.

Die Begriffsbildung vom Monetarismus und Ökonomismus war in mehrfacher Hinsicht unglücklich gewählt und irreführend. Problematisch war sie zunächst, weil es beiden Seiten auch um das jeweils andere ging. Die Monetaristen versprachen sich durchaus ökonomische Effekte, die mit den ersten währungspolitischen Maßnahmen erreicht werden sollten, sie zielten geradezu darauf ab. Durch Regulationen der äußeren Währungsbeziehungen erhoffte man sich auf der einen Seite, Spielräume für die nationale Wirtschaftspolitik zu erhalten und nicht in den Strudel der durch unkontrollierte Kapitalbewegungen und Währungsmärkte diktierten Paritätsveränderungen zu geraten, und auf der anderen Seite disziplinierende Rahmenbedingungen - Sachzwänge - für die interne Wirtschaftspolitik. Die Erwägungen der Ökonomen wiederum kreisten durchaus um Geldprobleme, wenn man so will, war ihnen das Geldproblem sogar das zentrale. Die eigene auf Geldwertsicherung gerichtete Stabilitätspolitik sollte durch die gemeinschaftlichen Maßnahmen auf keinen Fall gefährdet werden. Auf monetäre Institutionalisierungen und Verdichtungen wollte man sich erst einlassen, wenn Konvergenz in der Wirtschaftspolitik am unteren Ende der Inflationsskala erreicht war.

Noch problematischer war die Begriffsbildung insofern, als sie den Anschein erweckte, als stritten sich zwei Lager über unterschiedliche Wege zum selben Ziel. Der Streit hatte aber zum Hintergrund Grundsatzfragen der Integrationsmethoden **und** Integrationsziele. Die monetaristische Logik war in diesem Zusammenhang durchaus kompatibel mit dem praktischen Neofunktionalismus der Europäer. Sie kalkulierte einerseits mit der 1957 nicht zufällig gewählten Prämisse, daß die Herren der Integration die Nationalstaaten waren, die sich nur widerwillig Souveränitätsrechte abringen ließen. Daraus ergab sich andererseits die Politik der kleinen Schritte, die der Sache nach viel eher auf monetärem Gebiet greifen konnte als auf dem ungleich „souveränitätsträchtigeren“ Gebiet der Wirtschaftspolitik. Der Einstieg in eine regionale Wechselkursordnung stand überdies auch von der Logik der monetären Integration her an,

und er setzte sich ja, nachdem der Rauch der Währungsturbulenzen verzogen war, im Laufe der siebziger Jahre mit vielen Geburtswehen durch.

Der Ökonomismus der Bundesrepublik - der politische wie der wissenschaftliche - war in mehrfacher Hinsicht antieuropäisch und befand sich damit in der historischen Tradition der fünfziger Jahre. Der Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums in der Planungsphase (vgl. Willgerodt u.a. 1972, S. 81ff.) sah für den Einstieg in die Wirtschafts- und Währungsunion ausschließlich eine ganze Palette wirtschaftspolitischer Harmonisierungsmaßnahmen vor, die im wesentlichen dem konjunkturpolitischen Arsenal der Globalsteuerung entstammten.²⁶⁸ Währungspolitisch wurde lediglich ein kurzfristiges Beistandssystem vorgeschlagen; der für die zweite Stufe geplante mittelfristige Beistand sollte an wirtschaftspolitische Auflagen gebunden werden. Die Geld- und Kapitalmärkte wollte man schrittweise liberalisieren. Eine Verengung der Bandbreiten war in dem gesamten Plan nicht vorgesehen. Die Vorstellungen scherten damit aus dem etablierten integrationsmethodischen Bauprinzip aus, da sie Souveränitätsverzichte da forderten, wo klar war, daß sie nicht eingegangen werden konnten, nämlich auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. Wenn man der Überlegung folgt, daß eine Wirtschaftsunion ein ungleich komplexeres Integrationsvorhaben darstellt als die Währungsunion, da sie viel unmittelbarer an die demokratische Legitimation des Staates rührt, erwies sich die damalige Schwerpunktsetzung der Bundesrepublik mindestens als unglücklich, wenn nicht als kontraproduktiv.

Daß es der Bundesregierung weniger um eine (institutionelle) Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik ging als um die Durchsetzung einer **bestimmten** Wirtschaftspolitik der Stabilitätsorientierung, wurde in der Verhandlungsphase sehr deutlich. Die Verhandlungen vom Februar 1971, die in dem Ministerratsbeschluß mündeten, kommentierte die Bundesregierung wie folgt: „Europa wird als Wirtschafts- und Währungsunion eine weltoffene Gemeinschaft der Stabilität und des Wachstums sein. Auch auf eine Reihenfolge - **erstens Stabilität, zweitens Wachstum** (Herv.d.Verf.) - wird in einigen Formulierungen Wert gelegt“ (zitiert nach Hellmann 1972, S. 220).²⁶⁹

In der Tatsache, daß es der Bundesrepublik bei den Währungsunionsplanungen von 1971 mehr um eine bestimmte Wirtschaftspolitik als um eine Vergemeinschaftung oder Supranationalisierung der Wirtschaftspolitik ging²⁷⁰, unterschied man sich durchaus nicht von Frankreich,

²⁶⁸ Erwähnt wurden: die Formulierung mittelfristiger wirtschaftspolitischer Ziele, die verstärkte Anwendung des 1969 eingeführten Konsultationsverfahrens über Maßnahmen der kurzfristigen Wirtschaftspolitik, die Vorlage eines Wirtschaftsberichts durch die Kommission als Grundlage für die Nachfragesteuerung des Rates, die Steigerung der Effizienz der nationalen konjunktur- und finanzpolitischen Instrumentarien, die Abstimmung der Strukturpolitik, die Verbesserung der kurz- und mittelfristigen Diagnose (vgl. Willgerodt u.a. 1972, S. 82). Es sollte allerdings nicht mehr lange dauern, bis dieser Nachfrage-Keynesianismus in der Bundesrepublik, wie er durch das Stabilitätsgesetz vorgegeben war, aus der nationalen Wirtschaftspolitik verschwand und eingemottet wurde. Seit Ende der siebziger Jahre wurde Konjunkturpolitik nach dem Stabilitätsgesetz nicht mehr betrieben, das Gesetz selbst wurde zur Ruine in der ordnungspolitischen Landschaft.

²⁶⁹ Die Verhandlungspositionen in Europa warfen auch ein Schlaglicht auf den damaligen „Keynesianismus“ Schillers. Während in der Fremde das Wasser der Stabilitätsorientierung gepredigt wurde, kündigte man zu Hause den Wein der Gleichrangigkeit der wirtschaftspolitischen Ziele von Stabilität **und** Wachstum an. Das gleichnamige Gesetz zirkulierte in der Öffentlichkeit allerdings zu Recht als Stabilitätsgesetz. Nach der Ablösung Schillers formulierte sein Amtsnachfolger, Schmidt, dann das berühmt gewordene Bonmot „Lieber 5 Prozent Inflation als 5 Prozent Arbeitslosigkeit“. Wäre die Bundesrepublik mit einer solchen Prämisse in den europäischen Prozeß der Währungsunion gegangen, hätte das Projekt vielleicht ein weniger unrühmliches Ende genommen.

²⁷⁰ Die Interpretation, daß es den deutschen Ökonomen um eine gemeinsame Wirtschaftspolitik ging (Tsoukalis 1977, S. 92), ist kaum haltbar. Man wollte keine gemeinsame Wirtschaftspolitik, sondern bestenfalls eine bestimmte Wirtschaftspolitik.

das sich gleichfalls gegen Supranationalisierungen sträubte. Supranationalisierungen in der Wirtschaftspolitik hatte die Bundesrepublik (vgl. Abschnitt 4.2) bereits bei den EWGV-Verhandlungen abgeboten. Eine erneute Initiative in Richtung einer Supranationalisierung brachte das Memorandum der Kommission im Jahr 1962, das eine wirtschaftspolitische Programmierung der gesamtwirtschaftlichen Größen einschließlich der einzelstaatlichen Haushalte und des gemeinschaftlichen Haushalts vorschlug. In dem historisch gewordenen Disput („Euro-Ordo-Debatte“) zwischen Erhard und Hallstein vor dem Europäischen Parlament machte der deutsche Wirtschaftsminister die ablehnende deutsche Haltung deutlich. Damals wurden eine ganze Reihe institutioneller Veränderungen mittlerer Reichweite vorgenommen. Es kam zur Gründung diverser Ausschüsse: bereits 1962 der Ausschuß für Konjunkturpolitik, 1964 dann der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik und der Ausschuß für Haushaltspolitik sowie der Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken. Die Koordinierung bzw. Harmonisierung der Wirtschaftspolitik war durchaus ein Anliegen der Gemeinschaft. Auch 1971 war es nicht die gemeinsame Formulierung oder Supranationalisierung der Wirtschaftspolitik, für die die Bundesrepublik eintrat, sondern eben die spezifische Stabilitätspolitik. Die Supranationalisierung seitens der Kommission oder auch nur des Ministerrats hätte naturgemäß eine mittlere Linie ergeben, die von der deutschen Politik abgewichen wäre.

Bei den Währungswirren in den Folgemonaten wurde schließlich deutlich, mit welcher Prioritätenliste die Bundesregierung sich in der äußeren Währungspolitik zu verhalten gedachte. An erster Stelle rangierte unverkennbar die Ablösung der D-Mark vom Dollar und damit die Aushöhlung der IWF-Ordnung, zu der die Bundesrepublik ohnehin stets eine deutliche Distanz hatte. Auf den damit zusammenhängenden doppelten Vertragsbruch wird zurückzukommen sein. Erst nachrangig wurden die europäischen Bemühungen angefaßt.²⁷¹ Die Freigabe der Wechselkurse war Schiller so wichtig, daß er den Partnern im Mai das Angebot unterbreitete, sofort in die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion mit einem gegenseitigen monetären Beistand zur Absicherung der weiteren Einengung der Bandbreiten überzugehen, wenn sich die Gemeinschaft zur Freigabe der EG-Währungen nach außen entschlossen hätte. Die Mehrheit der Mitgliedsländer lehnte dies ab, und nach langer Debatte einigte sich der Ministerrat auf eine Entschließung, in der „Verständnis“ für die Freigabe der D-Mark (und des Gulden) geäußert wurde. Das Anlaufen der Wirtschafts- und Währungsunion war damit blockiert, Frankreich zog sich aus den Fachausschüssen, die das Projekt umsetzen sollten, zurück, und erst im darauffolgenden Jahr wurde der Faden - vorübergehend - wieder aufgenommen.

Ein durchaus hohes Maß an Übereinstimmung lag zwischen neoliberaler Wissenschaft bzw. Politikberatung einerseits und praktischer Politik andererseits vor. Der Neoliberalismus war nicht den politischen Zwängen unterworfen und brachte die ökonomistische Position daher prägnanter zum Ausdruck. Den europapolitischen Plänen und Diskussionen stand der deutsche Neoliberalismus dabei nicht mehr in dem starren Fundamentalismus eines Röpke oder Erhard in den fünfziger Jahren gegenüber, denn es bot sich die Möglichkeit, unliebsame wirtschaftspolitische Zwänge aus der keynesianischen Epoche auf der nationalen Ebene der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte im Prozeß der Transformation auf die supranationale Ebene loszuwerden (vgl. Gröner 1971, Willgerodt 1972). Unter Supranationalisierungen wurde freilich etwas anderes verstanden, als dies die Europäer im Kopf hatten.

²⁷¹ In dieser Grundrichtung unterschied sich die sozialdemokratische Europapolitik bestenfalls in Nuancen von der Europapolitik Erhards. Die Nuancen bestanden aus dem keynesianischen Vokabular, mit dem in die europäische Debatte eingezogen wurde.

An der politikberatenden „ökonomistischen“ Argumentation kann dies gut verdeutlicht werden (Willgerodt u.a. 1972).²⁷² Dort wurde zunächst der eminent politische Charakter der Wirtschafts- und Währungsunion und damit der notwendige Verzicht auf nationale wirtschaftspolitische Autonomie zugunsten supranationaler Institutionen betont. Die Schlußfolgerung war dann überraschend. „Die gemeinsamen Institutionen können um so lockerer sein, je mehr Marktwirtschaft mit quasiautomatischen Regelmechanismen gewollt wird. In diesem Falle verzichten die Staaten nicht auf Souveränität gegenüber supranationalen Behörden, sondern gegenüber ihren in die marktwirtschaftliche Freiheit entlassenen Staatsbürgern“ (ebd., S. 285f.).²⁷³ Unter den quasiautomatischen Regelmechanismen wurden der flexible Wechselkurs und der freie Kapitalverkehr verstanden, für die sich der Neoliberalismus jener Jahre in unzähligen Stellungnahmen stark gemacht hat. Selbst für das europäische Integrationsprojekt wurden diese beiden Grunddeterminanten des Währungswettbewerbs empfohlen (vgl. Müller-Armack u.a. 1969, S. 79ff.).

Der Ansatz, über die „Europäisierung“ nationalstaatliche Regulierungen aufbrechen zu können, zeigte sich auch an einem weiteren wirtschaftspolitischen Phänomen. „Das 20. Jahrhundert ist das Zeitalter der **‘Politisierung’ des Wirtschaftsprozesses** (Herv.d.Verf.) durch den Protektionismus im Handelsverkehr, durch die Manipulation der Geldschöpfung und durch den Einsatz der Fiskalpolitik geworden. Da es notwendig ist, binnenmarktähnliche Verhältnisse zu schaffen, wenn eine Währungsunion verwirklicht werden soll, muß nicht nur die wirtschaftspolitische, sondern auch die allgemeine politische Souveränität der Einzelstaaten in einem Umfang beschränkt werden, über den die beteiligten Regierungen in der Öffentlichkeit bisher nicht ausreichend Rechenschaft abgelegt haben“ (Willgerodt u.a. 1972, S. 17f.).²⁷⁴ Das europäische Integrationsprojekt schien die Chance zu eröffnen, durch Marktöffnungen in den Währungsbeziehungen ein gänzlich neues Arrangement von Wirtschaft und Politik zu gestalten.²⁷⁵

Mit integrationstheoretischen Ansätzen hat sich der deutsche Neoliberalismus nur indirekt auseinandergesetzt, europäische Integration wurde ausschließlich vom (national)wirtschaftlichen Fragehorizont her betrachtet. Während die Monetaristen mit ihren entschiedenen institutionellen Plänen für die erste Stufe nicht nur europapolitische Zielsetzungen verknüpften, sondern auch auf ein dynamisches Entwicklungsmoment verweisen konnten - durch außenwirtschaftliche Zwänge, wirtschaftspolitische Harmonisierungen hervorzurufen -, wurde dies von den Ökonomen pauschal negiert und unterstellt, die monetären Institutionen wären nur als zusätzliche Liquiditätsmaschinen für unsolide interne Wirtschaftspolitik vorgesehen. Völlig ausgeblendet wurde dabei die Intention der Europäer, mit monetären Maßnahmen einen

²⁷² Der Band stellt die überarbeitete Fassung eines Gutachtens für das Bundeswirtschaftsministerium dar.

²⁷³ Schlaglichtartig deutlich wurde an dieser Argumentation, daß sie nicht auf Europa, sondern auf den „ungeographischen“ Markt zielte. „Supranationale Institutionen sind aber nur zu umgehen, wenn eine nichtinterventionistische, nur an objektivierte Regeln gebundene Wirtschaftspolitik liberalen Zuschnitts getrieben wird“ (Willgerodt u.a. 1972, S. 57f.).

²⁷⁴ Innerhalb des Neoliberalismus war damit eher ein Paradox benannt, als daß eine Lösung angeboten wurde. Der Neoliberalismus wollte beides: eine unabhängige Notenbank bzw. eine „entpolitierte“ Geldversorgung der Wirtschaft einerseits und eine starke demokratische, politische Legitimation für die Währungsunion andererseits. Die demokratische Legitimation der Währungsunion mit der unabhängigen Notenbank konnte sich eigentlich nur auf den Gründungsakt, die konstitutionelle Verfassung und Verankerung der Notenbank beziehen. Später sollte sie ja gerade der Demokratie entzogen bleiben. In der Debatte um die Maastrichter Währungsunion tauchte der Widerspruch erneut auf.

²⁷⁵ Daß der theoretische Neoliberalismus das von der deutschen Wirtschaftspolitik im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunionsplanung eingebrachte keynesianische Programm der Konjunktursteuerung mittrug, war mehr ein Zugeständnis an den Zeitgeist. Unter Konjunkturpolitik wurde im wesentlichen Stabilitätspolitik verstanden.

Integrationszwang zu setzen, der in der Logik an die europäische Frühzeit anknüpfte und der von der Ökonomie politische spill overs ausgehen lassen wollte. Den Ökonomen wollte dies als „vager Europaenthusiasmus“ (ebd., S. 22) erscheinen, als ein auf dilatorischen und diplomatischen Formelkompromissen aufgebautes Projekt, das zum Scheitern verurteilt sei.

Die neoliberalen Ökonomen der frühen siebziger Jahre traten, so zeigt sich, das Erbe der (Markt)Funktionalisten aus den Gründerjahren der Gemeinschaft an. Der zentrale Unterschied lag darin, daß man gegenüber dem europäischen Integrationsprozeß nicht mehr in fundamentalistischer Weigerung verharrte, sondern die Europäisierung als Chance verstand, zu wirtschaftspolitischen Neuarrangements zu kommen, die aber weniger auf Europa zielten als auf eine weltoffene Marktgesellschaft.

6.1.5 Das Scheitern und seine Ursachen

Um die Frage nach den Ursachen des Scheiterns der ersten Währungsunionsplanung zu beantworten, müssen mehrere Schichten auseinandergelegt werden. Zunächst kann von globalen Erklärungen, die das Mißlingen auf die Ölkrise, die wirtschaftliche Rezession, wirtschaftspolitische Differenzen zwischen Europa und den USA, unterschiedliche ordnungspolitische Auffassungen innerhalb der Gemeinschaft etc. zurückführen, ganz absehen werden. Damit ist alles und nichts erklärt.

Auch der in der Literatur meist geführte Beweis, die unterschiedlichen Auffassungen zwischen Monetaristen und Ökonomen über den Weg hin zur Währungsunion hätten das Projekt Schiffbruch erleiden lassen, erklärt wenig. Gegen eine solche Erklärungsvariante spricht schon, daß sich beide Seiten auf den Kompromiß in der Ratsentschließung vom Frühjahr 1971 eingelassen und im darauffolgenden Jahr nach der ersten Welle der Währungskrisen ihr Vorhaben bekräftigt haben.

Im folgenden wird eine andere Erklärungsvariante entfaltet. Zunächst werden die faktischen Ereignissen der Jahre 1971-73 nachvollzogen. Anschließend werden die Positionen der Hauptkontrahenten, der Bundesrepublik und Frankreichs, nachgezeichnet. Abschließend wird die These herausgearbeitet, daß das Scheitern der Währungsunionsplanung von 1971 auf die Nichtberücksichtigung der Integrationsprämissen und der monetären Integrationslogik, wie sie in Kapitel 2 dargelegt wurde, zurückgeführt werden kann.

6.1.5.1 Die Ereignisgeschichte des Scheiterns

Kaum daß im Februar/März 1971 der zentrale politische Text im Ministerrat verabschiedet war, zeigte sich im Mai, was die Vereinbarung wert war. Bei dem Ende April in Hamburg stattfindenden Treffen der EG-Finanzminister forderte der Bundeswirtschaftsminister Schiller, daß sich die Gemeinschaft beim IWF für eine größere Wechselkursflexibilität einsetzen sollte. In der Befürchtung anstehender Aufwertungen lehnte der französische Finanzminister Giscard d'Estaing ab. Die ausbleibende Einigung in der Wechselkursfrage und Indiskretionen in der Presse über vertrauliche Wechselkursdebatten auf der EG-Ministerratstagung in Hamburg sowie die Veröffentlichungen der Mehrheit der wirtschaftswissenschaftlichen Institute über die Wechselkursfreigabe (Emminger 1986, S. 176) regten die Spekulation in Erwartung von Aufwertungen an.

Massive Spekulationswellen stellten sich dann wenige Tage später tatsächlich ein. Am 3. Mai 1971, einem Montag, empfahlen vier der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute - das DIW bildete die Ausnahme - eine Freigabe des DM-Wechselkurses, ohne daß die Bundesregierung diese Empfehlung nachdrücklich ablehnte (DIW 1971).²⁷⁶ Die Spekulation an den europäischen Devisenbörsen lief daraufhin heiß. Am 5. Mai richtete die Kommission eine Botschaft an den deutschen Kanzler, in der sie ein konzertiertes Vorgehen forderte. Am 6. Mai trat der Währungsausschuß in Brüssel zusammen, der Ministerrat wurde für den 8. Mai einberufen, da die Bundesregierung ihr Vorhaben durch Vorauskonsultation absichern mußte. Auf diesem Treffen - einem Marathontreffen von 21 Stunden (vgl. Emminger 1986, S. 180ff.) - schlug Schiller die Freigabe der Wechselkurse der EG-Währungen nach außen bei sofortiger Verwirklichung der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion vor, ein Vorschlag, der keine Mehrheit fand.

Ganz offensichtlich unter dem Eindruck einer kompromißlosen Haltung der Deutschen, die auf jeden Fall zur Wechselkursflexibilität (gegenüber dem Dollar) übergehen wollten, „einigte“²⁷⁷ sich der Ministerrat auf eine Erklärung, in der er „Verständnis“ dafür äußerte, daß einige Länder - gemeint waren die Bundesrepublik und die Niederlande - vorübergehend die Wechselkurse freigeben wollten. Grundsätzlich hielt das Dokument (abgedruckt bei Hellmann 1972, S. 319) aber daran fest, daß ein System flexibler Wechselkurse unvereinbar sei mit dem guten Funktionieren des Gemeinsamen Marktes. Am 9. Mai gaben die Bundesrepublik und die Niederlande die (vorübergehende) Freigabe des Wechselkurses ihrer Währungen bekannt. Alle anderen Staaten blieben bei dem Fixkursystem. Am Montag, dem 10. Mai, blieben die Devisenschalter geschlossen, und die D-Mark floatete gegenüber dem Dollar.

Frankreich unterstrich sein Nichteinverständnis mit der Entschließung des Rates dadurch, daß es die Fachausschüsse, die die Wirtschafts- und Währungsunion vorbereiten sollten, nicht mehr beschickte. Das Anlaufen der Wirtschafts- und Währungsunion - im Juni 1971 sollte die Wechselkursbandbreite zwischen den EG-Währungen verringert werden - war blockiert. Über mehrere Monate war die Rede von einem tiefen deutsch-französischen Konflikt in der Währungsfrage.

Mit der Mai-Krise 1971 wurde im politischen Raum der Übergang zu den flexiblen Wechselkursen eingeleitet. Ihr kam damit eine zweifache Bedeutung zu: zum einen in Hinblick auf die internationale Währungsordnung, zum anderen in Hinblick auf die europäischen Pläne zur Wirtschafts- und Währungsunion. Natürlich war die Entscheidung nicht zwangsläufig. Als Alternative gegen den Zustrom der Dollarmassen - u.a. auch von der Mehrheit in der Bundesbank vertreten - bot sich die Regulierung des Kapitalverkehrs nach § 23 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) an, gegebenenfalls kombiniert mit Wechselkursanpassungen.

In den folgenden Monaten wurde zwar noch einmal versucht, die Festkursordnung des IWF-Abkommens zu retten, die Vorgänge im Mai 1971 stellten aber einen Tabu-Bruch dar, der einen zentralen Stützpfeiler einer Wechselkursordnung, nämlich das Vertrauen in die Ordnung, in einem so hohen Maße verletzte, daß eine Rückkehr zu der alten Welt obsolet wurde.

²⁷⁶ Emminger nannte dieses Publikationsvorgehen der wirtschaftswissenschaftlichen Institute eine „unzeitige Veröffentlichung“ (1986, S. 176).

²⁷⁷ Der damalige französische Staatspräsident Pompidou verglich den Beschluß des Ministerrats mit einem „Pakt mit dem Teufel“, der nichts mehr mit einer Währungsunion zu tun habe und dem Frankreich nur unter Solidaritätszwang zugestimmt habe (vgl. Hellmann 1972, S. 28).

Im Dezember 1971 kam es mit dem Smithsonian Realignment zunächst zur Neuordnung der internationalen Währungsordnung. Eine Reihe von Leitkursen wurden neu fixiert, die Bandbreite, innerhalb der die Kurse schwanken konnten, von plus/minus 1 Prozent auf plus/minus 2,25 Prozent angehoben. Ohne eine spezielle Wechselkursordnung in der Gemeinschaft hätten sich damit maximale Schwankungsmöglichkeiten von 9 Prozent zwischen den EG-Währungen ergeben, so daß die Kommission im März des darauffolgenden Jahres erneut die Initiative ergriff und neue Vorschläge zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion vorlegte,²⁷⁸ die vom Rat verabschiedet wurden. Die Bandbreite zwischen den europäischen Währungen beabsichtigte man auf plus/minus 2,25 Prozent festzulegen, eine Größenordnung, die erheblich von den ehrgeizigen Plänen des Vorjahres (plus/minus 0,6 Prozent) abwich. Für die Interventionen am Devisenmarkt sollten die Zentralbanken eine neue Kreditlinie einrichten, den sehr kurzfristigen Kredit. Damit war das Grundgerüst einer Wechselkursordnung hergestellt, deren Details dann im Baseler Abkommen vom April 1972 zwischen den Zentralbanken im einzelnen geregelt und förmlich beschlossen wurden. Der EWW war geboren (vgl. Abschnitt 4.3).

Der Pariser Gipfel vom Oktober 1972, der bereits mit den Beitrittsländern tagte, bekräftigte mit seinem politischen Gewicht das Vorhaben der Wirtschafts- und Währungsunion und gab ihm zugleich eine - wenn auch diffuse - politische Infrastruktur mit der Zielvorgabe, die Gemeinschaft in eine Europäische Union zu transformieren. Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten in Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion sowohl ihr Endziel, das noch vor Ende des Jahrzehnts erreicht werden sollte, wie auch die Zwischenetappe des Eintritts in die zweite Stufe. Sie unterstrichen den Grundsatz der Parallelität auf den verschiedenen Gebieten der Wirtschafts- und Währungsunion und beschlossen schließlich die Gründung des EFWZ, dessen Aufgaben detailliert beschrieben wurden. Die Wirtschaftspolitik wollte man enger koordinieren, was angesichts der aktuellen Konjunkturlage insbesondere unter dem Aspekt der Wiedererlangung der Preisstabilität geschehen sollte. Interessant waren schließlich auch die Überlegungen zur Reform des internationalen Währungssystems. Die Agenda trug deutlich keynesianisch-institutionalistische Töne (feste, aber anpassungsfähige Wechselkurse, Systemsymmetrie, Regulierung der internationalen Liquidität bei gleichzeitiger Verringerung der Rolle der nationalen Währungen, Verringerung der destabilisierenden Wirkung kurzfristiger Kapitalbewegungen).

Zwar brachte das Jahr 1972, sieht man von der Krise des britischen Pfundes, dessen Kurs Mitte des Jahres freigegeben wurde²⁷⁹, keine weiteren Turbulenzen, Anfang 1973 aber brachen erneut schwere Spekulationswellen zunächst gegen die italienische Lira, dann gegen den Dollar los. Fluchtwährung war v.a. die D-Mark. Im Februar wurde der Dollar erneut um 10 Prozent abgewertet - dieses Mal einseitig, was ein Novum darstellte-, es handelte sich aber nur um eine Atempause. Am 1. März setzte eine neue Spekulation gegen den Dollar ein, am darauffolgenden Tag blieb der Devisenmarkt geschlossen, und zwar bis zum 19. März. Die Dollar-Stützung wurde eingestellt, und seither herrschte gegenüber der US-amerikanischen Währung der flexi-

²⁷⁸ Nur widerwillig akzeptierte die Kommission die vorher von Pompidou und Brandt verabredete neue Bandbreite, betonte aber zugleich, sobald wie möglich zu einer engeren Marge zurückkehren zu wollen. Der italienischen Forderung nach einem Regionalfonds wurde stattgegeben. Auf eine deutsche Anregung hin wurde eine Gruppe zur Koordinierung der Konjunkturpolitik vorgesehen. Der auf dem deutsch-französischen Treffen vorgesehene Richtlinienvorschlag zur Förderung von Stabilität und Wachstum wurde um eine dritte Zielsetzung, „Vollbeschäftigung“, ergänzt (vgl. Hellmann 1972, S. 35f.).

²⁷⁹ Seit diesem Zeitpunkt floatete die britische Währung, sowohl weltweit wie auch in Europa, abgesehen von dem kurzen Zeitraum der EWS-Zugehörigkeit zu Beginn der neunziger Jahre.

ble Wechselkurs. Die Bretton-Woods-Ordnung war aus den Angeln gehoben,²⁸⁰ die, wie Emminger sich in seinen Erinnerungen (1986, S. 253) ausdrückte, „kopernikanische Wende“ vollzogen. Der Widerstand der europäischen Partner gegen die Aufhebung der Wechselkursordnung war längst nicht mehr so groß wie 1971. Man einigte sich auf einer Ministerratstagung am 11. März 1973 darauf, daß innerhalb des EWV, dem Großbritannien, Irland und Italien nicht angehörten, die ein Jahr zuvor beschlossenen Bandbreiten bestehen sollten und gegenüber dem Dollar gemeinsam gefloatet wurde. Die Zeit der „Schlange im Tunnel“ war beendet.

Einen weiteren währungspolitischen Alleingang probte die Bundesrepublik Ende Juni 1973 (vgl. dazu Emminger 1986, S. 271f.). Ohne offizielle Konsultation - die Partnerländer waren nur inoffiziell und vage vorbereitet worden, die Kommission wurde lediglich unterrichtet - kam es zu einer neuerlichen Aufwertung der D-Mark. Konsultationen waren eigentlich seit 1964 vorgeschrieben und hätten überdies dem Vorhaben der Wirtschafts- und Währungsunion entsprochen, wenn es denn noch ernsthaft verfolgt worden wäre.

Offiziell wurde der Wirtschafts- und Währungsunionsplan nie aufgegeben, die Sache verlief eher im Sand. Auf der Gipfelkonferenz von Kopenhagen im Dezember 1973 wurde das grundsätzliche Ziel, die Wirtschafts- und Währungsunion bis 1980 zu realisieren, wiederholt und in einer Entschließung des Ministerrats bekräftigt. Die Planung vom März 1971 sah den Beginn der zweiten Stufe für den 1. Januar 1974 vor, ließ damals aber die konkreten Schritte für diese Stufe offen, sie sollten im Laufe des Jahres 1973 ausgearbeitet werden.

Ende April 1973 legte die Kommission eine Mitteilung vor, in der sie die Maßnahmen der ersten Stufe bilanzierte, solche für die zweite Stufe, die vom 1. Januar 1974 bis Ende 1976 dauern sollte, unterbreitete und institutionelle Schlußfolgerungen zog (vgl. EG-Kommission 1973). Die wirtschafts- und währungspolitischen Maßnahmen für die zweite Stufe waren nur mehr sehr allgemein gehalten und brachten nichts Neues gegenüber den bisherigen Planungen, was sie auch gar nicht konnten, da die Agenda der ersten Stufe ja nicht einmal abgearbeitet war. So wurde bspw. die Einengung der Wechselkursbandbreiten erneut als Vorhaben angekündigt. Auffällig war, daß an mehreren Stellen der Mitteilung die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Maßnahmen und Vorgehensweisen hervorgehoben bzw. deren Abwesenheit in den Jahren zuvor beklagt wurde. Ein gemeinsames Vorgehen bei internationalen Währungsangelegenheiten wurde ebenso angemahnt wie eine Harmonisierung der Kontrolle der internationalen Kapitalbewegungen und eine Gemeinschaftskontrolle bei Wechselkursveränderungen sowie bei der Errichtung des EFWZ (vgl. ebd., S. 13f.).

Nach der endgültigen Suspendierung der IWF-Ordnung im März des Jahres und der einsetzenden Energiekrise im Herbst kam es zusätzlich noch zu einer Reihe innereuropäischer Auseinandersetzungen; diese betrafen den Regionalfonds, den britischen Wunsch nach Neuverhandlungen, protektionistische Maßnahmen Italiens und Frankreichs Ausscheiden aus der Schlange. 1973 war ein rabenschwarzes Jahr für Europa (vgl. Lutz 1974).

Der Gipfel im Dezember 1974 in Paris registrierte rückblickend, daß es aufgrund der internen und internationalen Ereignisse nicht möglich gewesen sei, die erwarteten Fortschritte auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion zu erzielen. Am grundsätzlichen Ziel hielt man gleichwohl fest. Die Kommission setzte eine Studiengruppe ein, welche die im Werner-Plan vernachlässigte Frage der Wahl unterschiedlicher Prioritäten in der Wirtschaftspolitik im Rahmen des magischen Vielecks herausstellte (EG-Kommission 1975). Zwei weitere Studien-

²⁸⁰ Nach einer vertragslosen Zeit wurde 1976 die neue IWF-Ordnung beschlossen und zwei Jahre später legalisiert. Im Kern besagt sie, daß jeder Staat sein Wechselkursregime frei wählen kann.

gruppen legten auf dieser Grundlage Analysen zu den Bedingungen der Währungsunion und zu der Rolle der Finanzpolitik für die europäische Integration vor.

Auf dem Pariser Gipfel von 1974 einigte man sich darauf, den belgischen Ministerpräsidenten Tindemans mit der Erstellung eines zusammenfassenden Berichts über die Möglichkeiten einer Europäischen Union²⁸¹ zu beauftragen, weil man glaubte, das Projekt sei an der mangelnden Klarheit in den politischen Zielvorstellungen gescheitert. Der Bericht lag Ende 1975 vor (vgl. Tindemans 1976). Er stellte keinen Verfassungsentwurf dar, ließ aber keinen Zweifel an der Option für ein bundesstaatliches Europa aufkommen. Als „Kern“ und „Grundvoraussetzung“ für das Zustandekommen der Europäischen Union wurde - ganz in der Tradition neofunktionalistischen Denkens - die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion betont. Im monetären Bereich plädierte der Bericht für eine Stärkung des EWV. Dessen Gemeinschaftscharakter sollte hervorgehoben, ein gemeinsames Verfahren für Wechselkursänderungen gefunden, der kurz- und mittelfristige Beistand automatisiert und der EFZW gestärkt (u.a. sollte er die Intervention gegenüber dem Dollar übernehmen) sowie die seit 1970 untereinander eingeführten Kapitalverkehrsbeschränkungen suspendiert werden (ebd., S. 23f.). Erstmals in einem offiziellen Dokument empfahl der Bericht das „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ als „neuen Lösungsansatz“,²⁸² d.h. ein abgestuftes Voranschreiten in der Integration bzw. das Europa unterschiedlicher Integrationsgrade - nicht zuletzt auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik, auf dem die Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zur Schlangel dieses differenzierte Europa bereits realisiert habe (ebd., S. 22).

Im Dezember 1977 bekräftigte der Rat erneut, daß er am grundsätzlichen Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion festhalte. Er nahm in diesem Zusammenhang eine Mitteilung der Kommission entgegen, die sich über die Aussichten der Wirtschafts- und Währungsunion ausließ und ein Fünf-Jahres-Aktionsprogramm skizzierte, das auf den oben genannten Vorarbeiten basierte (EG-Kommission 1978) und in seiner Methode an das Vorgehen der „konkreten Taten“ erinnerte, also keine weitreichenden Vorschläge unterbreitete. Hervorgehoben wurde in der Mitteilung mehrfach, daß die Krise, in die die Wirtschafts- und Währungsunion schon vor der Realisierung der zweiten Stufe geraten sei, nicht allein durch externe Faktoren (z.B. die Ölpreiserhöhung) erklärt werden könne. Insgesamt enthielt das Aktionsprogramm Vorschläge für die Bereiche der wirtschafts- und währungspolitischen Konvergenz, des einheitlichen Marktes (später in Gestalt des Binnenmarktprojekts umgesetzt) und der Struktur- und Sozialpolitik. Auf monetärem Sektor wurde an dem EWV als „wesentlichem Stabilisierungselement“ festgehalten, der Gedanke an eine europäische Transaktionswährung angesprochen sowie der Auf- und Ausbau des EFZW angemahnt.

²⁸¹ „Europäische Union“ steht in der europäischen Integrationsgeschichte seit der Gipfelkonferenz von 1972 für das politische Gebilde, das mit dem Vereinigungswerk angestrebt wird. Einen ersten Verfassungsentwurf gab es in den frühen fünfziger Jahren im Zusammenhang mit der EPG (1953). 1962 folgte ein zweiter Entwurf, der sog. Fouchet-Plan. Nachdem der Pariser Gipfel 1972 das Vorhaben wieder aufgriff und in den Folgejahren einige Pläne entworfen wurden, legte Tindemans Ende 1975 einen Entwurf vor. In den frühen achtziger Jahren wurden erneut Pläne zur Europäischen Union vorgestellt (u.a. seitens des Europäischen Parlaments). Der Vertrag von Maastricht und seine Umsetzung brachte schließlich die gegenwärtige Europäische Union (vgl. Beutler u.a. 1993, S. 477ff.).

²⁸² „Es ist unmöglich, heute ein glaubwürdiges Aktionsprogramm zu entwickeln, wenn man davon ausgeht, daß es absolut erforderlich ist, daß in allen Fällen alle Etappen von allen Staaten zum gleichen Zeitpunkt zurückgelegt sein müssen. Objektiv gesehen, bestehen in der Wirtschafts- und Finanzlage derart große Unterschiede, daß mit dieser Forderung jeder Fortschritt unmöglich wird und Europa wieder zerfällt“ (Tindemans 1976, S. 22).

6.1.5.2 Die Rolle Frankreichs und der Bundesrepublik

Nur am Rande kam es im Rahmen der Währungsunionsplanung der frühen siebziger zu Auseinandersetzungen über die vielfältigen Fragen der ordnungspolitische Gestaltung der Endstufe der Währungsunion. Allein dieser Sachverhalt ließe sich schon als Beleg für den mangelnden Willen der Beteiligten zitieren, das Projekt auch tatsächlich umzusetzen. Es gab nämlich durchaus sehr unterschiedliche Vorstellungen zwischen den Gemeinschaftsländern über den Status einer Zentralbank und die Rolle der Geld- und Währungspolitik, die, wäre das Projekt gereift und umgesetzt worden, auch zu Tage getreten wären. Der Dissens lag eindeutig weit vor der Gestaltung und Umsetzung einer Währungsunion und war, so die hier vertretene These, im Kern eine Auseinandersetzung über Grundfragen der Währungspolitik, hinter der die Schaffung einer regionalen europäischen Währungsordnung stand.

In der einschlägigen Literatur folgt an dieser Stelle in der Regel der Hinweis auf die Auffassungsunterschiede zwischen Monetaristen und Ökonomen, die die Planungen zu Fall gebracht hätten. Aus dieser Perspektive heraus stellt sich das Scheitern der Währungsunion als Folge eines Streits um den „besseren Weg“ zur Währungsunion zwischen an sich kooperationswilligen und v.a. zu monetären Souveränitätsverzicht bereiteten Staaten dar. Diese Perspektive ist zu eingengt. Sowohl für Frankreich als auch für die Bundesrepublik galt zum damaligen Zeitpunkt, daß sie ganz auf nationale Positionen eingeschworen waren, die schon den Einstieg in das Projekt „Währungsunion“ verunmöglichten.

Klar belegt ist in diesem Zusammenhang die Haltung Frankreichs, dem in der Literatur häufig der schwarze Peter für das Scheitern des Vorhabens zugeschoben wird (vgl. Hellmann 1972, S. 25, Balassa 1975, S. 181ff., Tsoukalis 1977, S. 169). Insbesondere die Monographie von Tsoukalis vermag plausibel herauszuarbeiten, daß bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt (Dezember 1970) deutlich wurde, daß Frankreich keineswegs gewillt war, sich auf supranationale Institutionalisierungen einzulassen. Nach französischer Ansicht sollte die Wirtschaftsunion durch die bestehenden Organe - in erster Linie den nationalen Ministerrat - geleitet werden, während die Partner darauf bestanden, ein besonderes (supranationales) Entscheidungszentrum aufzubauen. Die Bundesrepublik setzte sich außerdem mit Nachdruck für die Eigenständigkeit der zukünftigen gemeinsamen Zentralbank ein, eine Konzeption, die dem damaligen Verständnis Frankreichs über die ordnungspolitische Einbettung der Geld- und Währungspolitik durchaus entgegenstand.

Mindestens ebenso hoch wie der Anteil Frankreichs am Scheitern der Währungsunion ist aber der Anteil der Bundesrepublik zu veranschlagen. Die Bundesrepublik wollte 1971 um jeden Preis die Abkopplung vom Dollar und den Übergang zum flexiblen Wechselkurs auf globaler Ebene. „Um jeden Preis“ bedeutet in diesem Zusammenhang zunächst, daß die deutsche Seite durch ihr faktisches Verhalten des Alleingangs während der Währungswirren zunächst gegen zwei internationale Verträge verstieß. Sie verstieß gegen das IWF-Abkommen, indem dessen Kern, die Wechselkursvereinbarung, ausgehöhlt wurde, und sie verstieß gegen den Ministerratsbeschuß zur Währungsunion, und zwar in doppelter Hinsicht. Vertragswidrig war das Verhalten, weil man sich in diesem Beschuß zum einen auf ein gemeinsames Vorgehen in internationalen Währungsfragen geeinigt hatte, das auf keinen Fall die Wechselkursordnung untergraben sollte, und zum anderen weil man den anstehenden Maßnahmen der ersten Stufe der Währungsunion mit der Einengung der Bandbreite zwischen den Gemeinschaftswährungen verpflichtet war.

Mit dem von der Bundesrepublik im Mai 1971 erzwungenen „vorübergehenden“, wie es amtlich hieß, Übergang zum flexiblen Wechselkurs wurde deutlich, welche Priorität man den

europapolitischen Plänen einräumte. Die europäischen Verpflichtungen wurden zurückgestellt zugunsten eines währungspolitischen Alleingangs, der den nationalen Interessen einer vermuteten Abkopplung vom internationalen Inflationszusammenhang Vorrang einräumte.²⁸³

Salin beklagte der Turbulenzen im Mai 1971, wie sehr „gegen den Geist und sogar gegen die Ordnungen der Gemeinschaft verstoßen worden ist. Weitaus am bedenklichsten sind hierbei die Verstöße, die von Westdeutschland zu verzeichnen sind. Auch andere Länder haben sich nicht immer an das Abkommen von Bretton Woods gehalten. (...) Aber die formelle Freigabe der Wechselkurse durch die Bundesrepublik war die erste schwere Verletzung, welche im Grunde das normale Funktionieren der Währungen unmöglich gemacht hat, und welche, wenn sie als Form der Politik sowohl vom Ministerium wie von einer Vielzahl von Theoretikern gefordert wird, innerhalb ganz kurzer Zeit nicht nur die Währungsunion, sondern die EWG als solche zerstören muß“ (Salin 1972, S. 17).

Zu der von Salin vermuteten „Zerstörung“ der EWG ist es zwar nicht gekommen, die Vertiefung des monetären Integrationsprozesses war aber gestoppt und, wie sich im nachhinein zeigen sollte, für zwei Jahrzehnte auf Eis gelegt. Zu den Vertragsbrüchen von Seiten der Bundesrepublik paßte dann auch, daß knapp vier Monate nach der „kopernikanischen Wende“ die Bundesrepublik ohne Konsultationen der Partnerländer eine Aufwertung der D-Mark im europäischen Verbund vornahm.

Wenn bisher von **der** deutschen Position die Rede war, dann muß dies präzisiert werden, denn es herrschte keineswegs Einigkeit über den einzuschlagenden Weg aus der internationalen Währungskrise, im Gegenteil, Politikberatung und Währungspraktiker waren sich durchaus uneins. Die Frage des Wechselkursregimes gehörte zu den Obliegenheiten der Politik, und der Übergang zum Floaten wurde politisch vom damaligen Wirtschaftsminister mit großer Nachhaltigkeit betrieben, unterstützt von der großen Mehrheit der Währungstheoretiker, die sich - Keynesianer und Monetaristen in seltener Einmütigkeit vereint - mit Verve für den flexiblen Wechselkurs aussprachen, der als Allheilmittel für die Lösung der internationalen Währungsprobleme angepriesen wurde.²⁸⁴

Der Sachverständigenrat, der sich bereits in seinem ersten Gutachten zum Fürsprecher flexibler Wechselkurse gemacht hatte (vgl. Sachverständigenrat 1965, Ziffern 240-258), plädierte in seiner Mehrheit in den Jahresgutachten 1970/71 und 1971/72 erneut für das Floaten. Zum Währungspolitikum wurde der Brief an den Bundesminister für Wirtschaft vom 6. Mai 1971, der sich mitten in den Währungsturbulenzen für den sofortigen Übergang zu flexiblen Wechselkursen aussprach (Sachverständigenrat 1971, S. 138ff.), ohne daß dies von der Bundesregierung zurückgewiesen worden wäre. Die Beschränkung des Kapitalverkehrs nach § 23 des Außenwirtschaftsgesetzes sei ordnungspolitisch bedenklich und eine gezielte Aufwertung innerhalb der bestehenden Ordnung nicht empfehlenswert. Allein die Freigabe des D-Mark-Wechselkurses komme als binnenwirtschaftliche Stabilisierungsmaßnahme in Frage. In einem Minderheitsvotum von Claus Köhler wurden gegenüber dieser Politik grundsätzliche Bedenken angemeldet. Ein Alleingang der Bundesrepublik stelle eine Herausforderung an die übrigen

²⁸³ Vgl. dazu auch das Mehrheitsvotum der Forschungsinstitute und das Minderheitsvotum des DIW in: DIW 1971. Das Minderheitsvotum endete mit folgendem Satz: „Auf die Dauer wird jedoch über das in der Bundesrepublik zu verwirklichende Maß an Preisstabilität nicht national entschieden werden können. Gerade wenn es gelingen soll, auch die anderen EWG-Partner für eine entschiedeneren Stabilitätspolitik zu gewinnen, darf die Bundesrepublik die darauf gerichteten Bemühungen durch einen **ständigen Alleingang in der Währungspolitik** (Herv.d.Verf.) nicht erschweren“ (ebd., S. 135).

²⁸⁴ Vgl. z.B. die Erklärung einer Gruppe von 27 Wirtschaftswissenschaftlern zu einer größeren Wechselkursflexibilität von 1966 (abgedruckt bei Kasper 1969, S. 23f.).

EG-Länder dar und konterkariere in Folge der Aufwertungseffekte der D-Mark deren Stabilisierungsbemühungen. „Die Lösung der internationalen Währungsprobleme kann nicht in einem Abhängen der Bundesrepublik von der internationalen Entwicklung bestehen, sondern sollte durch ein aktives Mitwirken bei der Neugestaltung des internationalen Währungssystems gefunden werden“ (ebd. S. 140).²⁸⁵

Der Zentralbankrat der Bundesbank, in der Wechselkursfrage politisch nicht zuständig, war gespalten (vgl. dazu Emminger 1986, S. 172ff.). Eine knappe Mehrheit sprach sich in der Krisensituation von 1971 für Kapitalverkehrskontrollen aus. Der damalige Bundesbankpräsident Klasen begründete diese Position mit dem Verweis auf den mit einer Freigabe des D-Mark-Wechselkurses verknüpften zweifachen Vertragsbruch. Emminger, der spätere Bundesbankpräsident, sprach sich vehement für den Übergang zum Floaten aus und stilisierte später in seinen Erinnerungen die damalige Entscheidung, wie bereits erwähnt, zur „kopernikanischen Wende“ in den internationalen Währungsbeziehungen, die mit der schließlich doch erfolgten Freigabe der D-Mark erfolgt sei.

Hier ist nicht der Ort, nachträglich mögliche Handlungsalternativen in der damaligen Situation zu erörtern. Sie wurden in den Stellungnahmen der Gegner der Wechselkursfreigabe angedeutet. Insbesondere eine strikte Kapitalverkehrsregulierung und stufenweise Wechselkursanpassungen wären Handlungsalternativen **innerhalb** der bestehenden Weltwährungsordnung gewesen. Ein unaufhaltsamer währungspolitischer Evolutionsprozeß hatte sich damals nicht vollzogen, wohl aber wurde durch das Agieren der Bundesrepublik in entscheidendem Maße der Konstitution einer Ordnung des internationalen Währungswettbewerbs zum Durchbruch verholfen²⁸⁶. Die Folgen für das europäische Einigungsprojekt jedenfalls waren gravierend. Der deutsche Alleingang mit seinem vertragsbrüchigen Verhalten hatte zu gleichen Teilen zum Scheitern des Projekts beigetragen wie die Weigerung Frankreichs in Hinblick auf supranationale Institutionalisierungen.

6.1.5.3 Die tieferen Ursachen des Scheiterns

Integrationstheoretisch kann eine Erklärung, die das Scheitern für den Währungsunionsplan allein bei den „unwilligen“, nicht kooperationsbereiten Nationalstaaten sucht, indessen nicht befriedigen. Schließlich sind die Nationalstaaten 1957 nicht nur allgemein in das Integrationsprojekt eingestiegen, sondern sie hatten - bei allen Rückschlägen - auch gewisse Integrationserfolge vorzuweisen. Der spezifische Integrationsgegenstand, der mit dem Projekt der Währungsunion angegangen wurde, muß also eine Rolle bei dem Scheitern der Vertiefung gespielt haben.

Währungspolitisch bot sich Ende der sechziger Jahre für die EG ein heterogenes Integrationsbild. Mit Erfolg und Auslaufen der EZU war ein erster Integrationserfolg erreicht, der die europäischen Währungen in den Stand einer mehr oder weniger eingeschränkten Konvertibilität versetzte und realwirtschaftliche Integrationsmaßnahmen ermöglichte. Das von der monetären Integrationslogik her nächste anzustrebende Stadium war eine Wechselkursordnung, wobei

²⁸⁵ Vgl. auch die Stellungnahme von Köhler im Minderheitsvotum des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats (Sachverständigenrat 1971, S. 106f.).

²⁸⁶ Der Währungskrise von 1971 kam mit Blick auf das Verhältnis zwischen Währungsmarkt und institutioneller Ordnung exemplarische Bedeutung zu. Durch das vertragsbrüchige Verhalten der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik wurde eine zentrale Komponente einer Währungsordnung, die Produktion von Vertrauen, untergraben und auf der anderen Seite die Komponente der Erwartung bestärkt.

die Gemeinschaft in dieser Hinsicht von drei Tatbeständen auszugehen hatte. Der erste betraf die IWF-Ordnung, die durch ihre Regularien (Paritätsordnung und Kreditpotential) zwar eine gewisse Stabilität bereitstellen konnte, die aber auch spätestens seit der Mitte des Jahrzehnts unverkennbare Erosionserscheinungen aufwies. Der zweite und dritte Tatbestand betraf die währungspolitische Situation in Europa. Das EWA spielte aus den in Abschnitt 4.1 aufgezeigten Gründen währungsordnungspolitisch keine Rolle. Allein der EWGV vermochte als „unvollständige“ Wechselkursordnung eine gewisse Absicherung gegen einen Abwertungswettbewerb zu bieten. Er deklarierte die Wechselkurspolitik als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“, eine Formel, die in den sechziger Jahren, wie gesehen, noch durch die gegenseitige Versicherung zu Konsultationen bei Wechselkursänderungen verdichtet wurde. Für die Frage der Paritätenordnung wichtig war schließlich noch der in den sechziger Jahren entstehende internationale Kapitalmarkt, der durch den EWGV gewisse Regulationsmöglichkeiten ließ. Das rasche Anwachsen des Euromarktes veranlaßte die Kommission zu den genannten Versuchen einer gemeinsamen Kapitalverkehrspolitik, die aber seit Mitte der sechziger Jahre im Sande verliefen.

Das reale Währungsgeschehen brachte in den Jahren 1967-1969 erhebliche Unruhen, die man durch handelspolitische Maßnahmen zu kurieren gedachte. Von den Gemeinschaftswährungen waren insbesondere der französische Franc und die D-Mark betroffen. Um den Abwertungsdruck aufzufangen, erhielt Frankreich mehrere Kredite seitens des IWF, führte Devisenkontrollen sowie Handelsrestriktionen (Importkontingente und Exportsubventionen) ein, was das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erheblich störte. Im August 1969 kam es schließlich doch zu einer massiven Abwertung des Franc um 12,5 Prozent. Die Bundesrepublik weigerte sich in dieser Zeit noch strikt gegen eine Aufwertung und führte statt dessen Handelsrestriktionen ein (Importsubvention und Exportsteuer).

Diese Gesamtkonstellation drängte förmlich zur Gründung einer verbindlichen Wechselkursordnung, zumal diese als nationalstaatlicher Kooperationstyp keinerlei supranationale Institutionalisierungen und nur bedingt Souveränitätsverzicht erfordert hätte. Ein solcher Ordnungstyp hätte sich in die mit dem EWGV eingeschlagene Integrationslogik starker Nationalstaaten gefügt, was um so näher lag, als die Gemeinschaft, genauer Frankreich, diesen Politikansatz mit der Vetopolitik von 1965 nachdrücklich bestätigte.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, daß die Währungsunionsplanung von 1971 völlig überfrachtet war mit Integrationszielen. Im kurzfristigen Bereich strebte sie Verständigungen in der Währungs- **und** Wirtschaftspolitik an, wobei es zu deutlichen wirtschaftspolitischen Harmonisierungen kommen sollte. In der langen Frist gedachte sie eine Währungsunion **einschließlich** einer Wirtschaftsunion umzusetzen, obwohl die ordnungspolitischen Vorstellungen darüber weit auseinanderlagen. Und sie schleppte schließlich als ungelöste Frage das Problem der ordnungspolitischen Gestaltung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs mit sich, die gerade wenige Jahre zuvor in eine Sackgasse geraten war. Verkompliziert wurde die Situation noch dadurch, daß die Hauptakteure, Frankreich und die Bundesrepublik, nicht nur in der Gestaltung der europäischen Währungspolitik zerstritten, sondern auch völlig uneins mit Blick auf die Reform der internationalen Ordnung waren.

Der tiefer liegende Grund für das Scheitern der Währungsunionsplanung von 1971 ist vor diesem Hintergrund darin zu suchen, daß die spezifischen Integrationsprämissen des nationalstaatlich gesteuerten Integrationsprozesses und der Hierarchie der Integrationsgegenstände verletzt wurden. Im Kern betraf beides die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik und die Wirtschaftsunion. Eine nationalstaatlich gesteuerte Integration kann den tiefgreifenden Souveränitätsverzicht nicht im wirtschaftspolitischen Kern staatlicher Souveränität ansetzen, sondern

muß dort angreifen, wo staatliche Souveränität ohnehin schon eingeschränkt ist, nämlich bei der Währungspolitik.²⁸⁷ Die Währungsunion an die Wirtschaftsunion zu koppeln, bedeutet überdies die Hierarchie der Integrationsgegenstände zu verkehren. Gleichsam hinter dem Rücken der Akteure haben sich diese Integrationsprämissen auch Geltung verschafft, insofern nämlich, als die Fragen der kurzfristigen Übergangsmaßnahmen in den Vordergrund rückten und die Fragen der Endstufe in der Kulisse verschwinden ließen. Bei der währungsgeschichtlichen Einordnung der Planung von 1971 muß der Akzent daher weniger auf dem Scheitern einer Währungsunion liegen als in dem komplizierten Prozeß der Herausarbeitung einer europäischen Wechselkursordnung und der Wiederaufnahme eines monetären Integrationsfadens, der 1957 fallengelassen wurde.²⁸⁸

²⁸⁷ In den Analysen zum Scheitern der Planungen von 1971 hielt man freilich noch lange Zeit an der Vorstellung der parallelen Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion fest. Exemplarisch drückte sich dies in folgender Forderung aus: „Dies (die Ausstattung der Gemeinschaft mit mehr Aufgaben, d.Verf.) erfordert und ermöglicht zugleich die wichtigste institutionelle Veränderung auf dem Wege zur WWU und zur Europäischen Union, nämlich die Übertragung umfangreicher Haushaltsbefugnisse an das - direkt zu wählende - Europäische Parlament“ (Franzmeyer 1976, S. 66).

²⁸⁸ Im Schrifttum von Triffin findet sich ein interessanter Hinweis zur Entstehungsgeschichte des Währungsunionsplans: „A momentous new step toward European monetary union was expected from the first summit meeting of heads of state or Government at The Hague, in December 1969. Jean Monnet, the Father of Europe, had convinced Willy Brandt to call such a meeting to create a European Reserve Fund, with which central banks would be required to hold an agreed portion of their international monetary reserves. (...) This simple, concrete and immediately practical proposal was, unfortunately, ‘kicked upstairs’ into a more ambitious proposal for full ‘monetary union’ subject“ (Triffin 1991, S. 419). Die These von dem eher zufällig zustande gekommenen Währungsunionsplan mag zugespitzt sein, sie deckt sich jedenfalls mit der hier vertretenen These, daß der währungspolitische Boden in den frühen siebziger Jahren noch längst nicht so aufbereitet war, daß das Projekt hätte von Erfolg gekrönt sein können.

6.2 Der Währungsunionsplan von Maastricht

Nach dem Scheitern des Währungsunionsplans von 1971 und der Auflösung der IWF-Ordnung drohte der gerade aufgenommene regionale monetäre Integrationsfaden in Europa abzureißen. Das Scheitern der währungspolitischen Tiefenintegration hatte allerdings nicht ausschließlich immanente Ursachen, sondern war das Phänomen einer übergreifenden Integrationskrise (1965-1985), die schon früher begonnen hatte und eine über die Zollunion hinausgehende Vertiefung der Integration blockierte. Insofern war die währungspolitische Havarie von 1971 nicht der Anfang der Integrationskrise, sondern eher Ausdruck einer säkularen Integrationsmisere.

Währungspolitisch trat Europa 1972 in die Phase der autonomen Wechselkursordnungen ein. Während in den globalen Währungsbeziehungen keine institutionell-regulierte Ordnung mehr bestand und der Devisenmarkt (flexible Wechselkurse) mit national unterschiedlich regulierten Kapitalverkehrspolitiken bestand, formierten sich auf dem Kontinent in einem sehr langwierigen Prozeß Wechselkursverhältnisse, die intern stabilisiert wurden. Der EWV bildete einen eher fragilen Rahmen für die währungspolitischen Beziehungen der Gemeinschaft und vermochte das Auseinanderlaufen der nationalen Wirtschaftspolitiken kaum einzufrieden. Fast läßt sich sagen, trotz des allgemeinen Integrationsstillstands kam es auf währungspolitischem Gebiet mit dem 1979 gegründeten EWS zu einem, wie sich später zeigen sollte, Integrationserfolg.²⁸⁹

Mit dem EWS verwirklichte sich in Europa nach einer anfänglich labilen Phase dann in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine zwar widersprüchliche, gleichwohl aber stabile und erfolgreiche Ordnung. Das ursprünglich intendierte weitreichende Vorhaben eines Währungssystems wurde zwar nicht realisiert, die europäischen Staaten orientierten sich aber in ihrer Wirtschaftspolitik zunehmend an außenwirtschaftlichen Gegebenheiten, freilich unter dem Diktat der deutschen Geldpolitik. Mit dem Binnenmarktprojekt fand die Gemeinschaft dann in der Mitte des Jahrzehnts aus ihrer Lähmung heraus und vermochte eine neue integrationspolitische Dynamik freizusetzen. Dennoch kamen die Anläufe zur Diskussion um die Währungsunion 1988 überraschend. Die Delors-Gruppe stellte 1989 eine Planung für die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion vor, in der - wie in solchen Stadien üblich - Optionen beschrieben wurden, wobei ein Teil der Gruppe den traditionellen Gedanken eines währungssystemischen Wegs in die Währungsunion aufgriff. Mit dem im gleichen Jahr einsetzenden Erosionsprozeß des osteuropäischen Sozialismus und der sich rasch abzeichnenden deutschen Einheit fügte sich dann eine Konstellation, die das Projekt der Währungsunion einerseits konkretere Gestalt annehmen ließ und andererseits von Beginn an in eine wenn auch vage politische Architektur einbaute.

Die folgenden Ausführungen zum Währungsunionsplan von Maastricht zeigen zunächst die veränderte politische Rahmenkonstellation auf, aus der heraus die politische Überdachung des Vorhabens hervorging. Der äußere Impuls muß aufgegriffen werden, weil er das Projekt aus seiner rein monetären Integrationslogik, die in der ökonomischen Debatte der Bundesrepu-

²⁸⁹ Die monetären Initiativen von 1971 und 1979, mit Abstrichen auch die von 1991 verweisen auf eine relative Eigenständigkeit monetärer Integration von der Dynamik der allgemeinen Integration. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch der Einfluß externer politischer Faktoren und Konstellationen: 1971 die deutsche Ostpolitik, 1979 Spannungen zwischen Europa und den USA, 1991 der Zusammenbruch des osteuropäischen Sozialismus und die deutsche Einheit.

blik meist im Vordergrund stand, heraushebt. Im Anschluß daran wird die Planung des Delors-Berichts skizziert, da die Optionen der Planungsphase für die Vertragspraxis von Bedeutung sind. Da der währungssystemische Aspekt bereits in Kapitel 5 reflektiert wurde, steht er hier nicht mehr im Vordergrund. Die Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie der Vertrag von Maastricht angehen will, wird nicht primär unter dem Aspekt ihrer möglichen oder absehbaren späteren Funktionsweise diskutiert. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt in der Einordnung des Vorhabens in die politische und monetäre Integrationslogik, um im Anschluß daran zu einem typologischen Vergleich der beiden Währungsunionspläne von 1971 und 1991 zu gelangen, der es erlauben soll, die im Schlußkapitel skizzierten langfristigen Tendenzen der europäischen Währungsintegration ablesbar zu machen.

Der sich abzeichnende Erfolg der Maastrichter Währungsunion wird im folgenden auf zwei Gründe, die bezeichnenderweise mit der Nationalstaatlichkeit im Integrationsprozeß zusammenhängen, zurückgeführt. Durch den sich mit der deutschen Einheit einstellenden Souveränitätssprung entstand erstens für die in währungspolitischen Integrationsfragen stets reservierte Bundesrepublik einerseits ein äußerer Druck, der auf Zugeständnisse drängte, andererseits aber auch eine erhöhte Bereitschaft, sich währungspolitisch integrationsfreundlicher zu verhalten, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Der zweite Grund betrifft die Gemeinschaft. Weil sich die Gemeinschaft gewissermaßen an die nationalstaatliche Integrationsprämisse erinnerte und - anders als bei der Währungsunionsplanung von 1971 - sowohl für den Übergang wie auch für die Endstufe Konzessionen an den auf Einfluß bedachten Nationalstaat machte, kam das Projekt in ein günstiges Fahrwasser.

6.2.1 Vorgeschichte und politische Aspekte

Daß 1988 das Projekt einer Währungsunion auf die Agenda der europäischen Integration rückte und in den Folgejahren im EUV konkrete Gestalt annahm, kann unter integrationsgeschichtlichen Gesichtspunkten nach zwei Seiten hin erklärt werden. Allgemein-integrationspolitisch tauchte die Gemeinschaft Mitte der achtziger Jahre aus der zwei Jahrzehnte anhaltenden Agonie auf und entwickelte mit dem Binnenmarktprojekt eine neue Integrationsdynamik. Monetär-integrationspolitisch ergaben sich aus der durch das EWS kaum ausbalancierten D-Mark-Hegemonie Impulse für eine Vertiefung der monetären Integration, da mit der Ordnung zentrale Integrationsprämissen verletzt wurden.

Die neue Integrationsdynamik setzte an der Realwirtschaft an. Der EWGV von 1957 verwirklichte mit der Zollunion und einer gemeinsamen Wettbewerbsordnung zwar Kernelemente eines Gemeinsamen Marktes, war von dem eigentlichen Ziel aber noch weit entfernt. Das Binnenmarktprojekt erhob nunmehr eine weitere Domäne nationalstaatlicher Ordnungspolitik, die Gesamtheit nicht-tarifärer Handelshemmnisse - von technischen Normen über Marktzugangsmöglichkeiten bis zur Steuerpolitik - zum Gegenstand der Integration. Der Sprung gelang, indem von dem bisherigen Integrationsziel der Vereinheitlichung abgegangen wurde und mittels des Regulationswettbewerbs (vgl. Kapitel 1) neue Perspektiven der Integration eröffnet wurden.

Hinsichtlich der Währungsunion ergab sich neben der neuen Integrationsdynamik durch das Binnenmarktprojekt eine Argumentationsstütze für die Begründung einer einheitlichen Währung. Die Formel „Ein Markt, eine Währung“ (vgl. EG-Kommission 1991, Emerson/Huhne 1991), die für einige Zeit die öffentliche Diskussion beherrschte, begründete den monetären Integrationsschritt durch realwirtschaftliche Kostenvorteile (Ersparnis von Trans-

aktionskosten, Kurssicherungskosten etc.). Die realwirtschaftlich angelegte Argumentation war ebenso eingängig wie „gut durchgerechnet“. In dieser Plausibilität erzielte sie auch eine gewisse propagandistische Wirkung. Die Skeptiker der Währungsunion vermochte sie indessen wenig zu erwärmen, war diesen doch klar, daß die rechnerischen Vorteile einer Währungsunion durch den Verlust einer auf Währungswettbewerb hin konzipierten monetären Politik erkauft würde, was die Nettoeffekte einer Währungsunion kaum kalkulierbar machte.

In den Währungsbeziehungen der Gemeinschaft kristallisierten sich in den achtziger Jahren mehr und mehr Strukturen eines Währungswettbewerbs heraus, dem durch institutionelle Reglements kaum mehr entgegengesteuert werden konnte. Bei der Konstruktion des EWS schied ab ovo eine formale Leitwährungsordnung aus, der gefundene Kompromiß entwarf zwar eine formal-symmetrische Wechselkursordnung, aufgrund uneindeutiger institutioneller Regelungen und äußerer Spielräume war die Ordnung aber offen für eine faktische Leitwährungsordnung (vgl. Abschnitt 4.4). Die dadurch gegebene hierarchische Bewertung der Währungen an den Märkten konfigurierte mit der zentralen Integrationsprämisse der Staatengleichheit, woraus sich eine Konstellation ergab, von der absehbar war, daß sie auf Dauer von Frankreich, aber auch anderen Partnern nicht toleriert werden würde.

Währungspolitisch leitete Frankreich mit seiner unter dem späteren Kommissionspräsidenten Delors vollzogenen wirtschaftspolitischen Kehrtwende 1983 nach dem Linksexperiment zu Beginn der Regierungszeit Mitterrands, in dessen Rahmen es, flankiert von Verstaatlichungen, zu einem nachfragepolitischen Expansionsprogramm kam, einen Paradigmenwechsel ein. Halb gewollt, halb ungewollt orientierte sich die französische Wirtschaftspolitik seither strikt an den außenwirtschaftlichen Gegebenheiten und versuchte den Franc im Schlepptau der D-Mark zu härten. Das französische Wirtschaftsprogramm von 1981 sollte das letzte größere traditionell-keynesianische Wirtschaftsprogramm sein, das auf eine Ankurbelung der Binnenkonjunktur hinauslief. Die Unterordnung unter die Leitwährungsfunktion der D-Mark wurde seitens der französischen Politik aber stets durch Klagen über die fehlende Ordnungssymmetrie des EWS begleitet.

Die Strukturen des Währungswettbewerbs wurden schließlich durch die Umorientierung in der Kapitalverkehrspolitik, die die Kommission Mitte der achtziger Jahre vornahm, verstärkt. Die Gemeinschaft rückte damit von der auf den EWGV zurückgehenden Politik einer konditionierten Liberalisierung, die erst im Rahmen einer Währungsunion vollendet würde, ab und erhob den unbeschränkten Kapitalverkehr zum unmittelbar zu verwirklichenden Ziel und damit zur Voraussetzung der Währungsunion. Daß die Wechselkursordnung des EWS hierdurch zusätzlichen Belastungen ausgesetzt würde, sollte sich 1992/93 zeigen.

Die zunehmende Orientierung der Gemeinschaftsländer am Außenwert ihrer Währung führte zusammen mit der restriktiven Geldpolitik der Bundesbank in den achtziger Jahren zu beträchtlichen Stabilisierungserfolgen. Am eindrucksvollsten war sicherlich die Entwicklung des französischen Franc, der, in den siebziger Jahren als Weichwährung gehandelt und zu Beginn der EWS-Phase noch einige Male abgewertet, Ende der achtziger Jahre stabilitätspolitisch der D-Mark angenähert war, jedenfalls was die Inflationsrate anging. Kapital konnte man daraus freilich nicht schlagen, der Franc verharrte weiter in einer subordinierten Position gegenüber der D-Mark. Die Stabilisierungserfolge bei allen europäischen Währungen bauten im Verein mit der fehlenden Symmetrie im Rahmen des EWS Druck für weitere währungspolitische Integrationsschritte auf. Die in mehrfacher Hinsicht kompromißlose Politik der Bundesbank - die laufende Geldpolitik blieb restriktiv und die Ankerwährungsfunktion der D-Mark wurde offensiv verteidigt - sollte sich rächen, als man 1988 unversehens in die rasch eine Eigendynamik erfahrende Diskussion um die Währungsunion geriet. Die Europäer vermochten die währ-

rungspolitischen Vorleistungen - konsequente Stabilitätspolitik, Abbau der Kapitalverkehrsbeschränkungen, strikte Orientierung am Außenwert der Währung - zwar institutionell bei der Gestaltung des Übergangsprozesses zur Währungsunion nicht zu nutzen, das Projekt der Währungsunion kam aber auf den Weg.

Anders als eine formale Leitwährungsordnung wie die des IWF produziert eine Währungsordnung unter (politisch) Gleichen wie das EWS, die zusätzlich noch in ein übergreifendes Integrationsvorhaben eingelagert ist, eine permanente institutionelle Unzufriedenheit, in deren Folge die Ungleichen auf institutionelle Veränderungen drängen. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre standen in dieser Hinsicht in Europa drei Möglichkeiten an: eine symmetrischere Gestaltung des EWS, die Transformierung des EWS in ein Währungssystem und die Währungsunion. 1987 wurde zunächst im Abkommen von Basel/Nyborg das EWS in Richtung Symmetrie milde reformiert. Die weitergehenden Vorhaben sollten sich dann in einem raschen Prozeß entwickeln.

1988 kam es zu zwei überraschenden Initiativen. Zunächst wurde der deutsch-französische Wirtschafts- und Verteidigungsrat gegründet. Ungewöhnlich war diese Initiative, weil sie unterhalb der EG-Ebene angesiedelt war und Kooperationen auf zwei Feldern anstrebte, die nicht unmittelbar miteinander verknüpft sind - der Sicherheitspolitik und der Währungspolitik. Noch überraschender kam dann das sogenannte Genscher-Memorandum im Frühjahr des gleichen Jahres, in dem der damalige Außenminister eine baldige europäische Wirtschafts- und Währungsunion anregte (Genscher 1988). Bemerkenswert war die Initiative deshalb, weil - aus deutscher Perspektive - ohne Not die D-Mark zur Disposition gestellt wurde und der Vorschlag nicht etwa vom Bundeskanzler der Bundesrepublik oder seinem Finanzminister, den an sich zuständigen Stellen, unterbreitet wurde, sondern vom Außenminister.²⁹⁰

Das Genscher-Memorandum war freilich nicht Ausdruck plötzlicher europhiler Wandlungen in der Bundesrepublik, sondern stellte den Versuch dar, die insbesondere von Frankreich geäußerte Unzufriedenheit mit dem Status quo des EWS politisch zu bearbeiten. Ende 1987 faßte der französische Finanzminister Balladur die Kritik an den Asymmetrien des EWS in einem Memorandum zusammen und klagte eine rasche Weiterentwicklung der monetären Architektur Europas ein (Balladur 1987).²⁹¹

Noch im Sommer 1988 wurde dann der Delors-Ausschuß konstituiert, der konkrete Vorschläge für eine Wirtschafts- und Währungsunion ausarbeiten sollte. Von entscheidender Bedeutung für ein historisches Verständnis der Maastrichter Währungsunion war nun, daß die damaligen Diskussionen um die Währungsunion einschließlich des von der Delors-Gruppe vorgelegten Berichts sich ausschließlich um Wirtschafts- und Währungsfragen drehten, von einer über die Wirtschafts- und Währungsunion hinausgehenden Einbettung des Vorhabens in eine politische Unionierung Westeuropas war nicht die Rede.

²⁹⁰ Von der gut ein Jahr später einsetzenden Entwicklung her betrachtet, die zum Zusammenbruch der DDR und der osteuropäischen Staaten führte, erwies sich die Initiative zeitlich als sehr gut gewählt. Die deutsche Einigung konnte nur realisiert werden, wenn sie europapolitisch eingebettet war, und die europapolitische Einbettung konnte nur bedeuten, daß die Bundesrepublik den Partnerstaaten währungspolitisch entgegenkam. Die Bundesbankspitze, frei von solchen Erwägungen, zürnte der damaligen Initiative des deutschen Außenministers noch lange hinterher (vgl. Tietmeyer 1996, S. 59).

²⁹¹ Vgl. zu dem Memorandum und den Reaktionen darauf Gros/Thygesen 1992, S. 312ff. Deutsche Darstellungen über die Entstehungsgeschichte der Maastrichter Währungsunion neigen dazu, den Stellenwert der Initiative des deutschen Außenministers überzubetonen (vgl. Schönfelder/Thiel 1994, S. 17ff.).

Der Gedanke an eine politische Union Westeuropas entstand dann erst als Ergebnis der Ereignisse des Jahres 1989, konkret: der deutschen Einigung. Bereits Ende Juli 1989 verband Mitterrand die französische Zustimmung zur deutschen Einheit, die zum damaligen Zeitpunkt noch keine wahrnehmbare Aktualität hatte, direkt und strikt mit dem europäischen Einigungsprozeß. Er wiederholte dieses implizite Junktim Anfang 1990 in einem Interview, als in Deutschland die Währungsunion mit der DDR konkrete Gestalt annahm.²⁹²

Die Weiterung des Integrationsvorhabens um die Politische Union und die Konkretisierung und Festigung des Währungsunionsplans nach den politischen Umwälzungsprozessen in Osteuropa belegen, daß die ausschlaggebenden Impulse für den Integrationsprozeß aus den politischen Rahmenbedingungen herrühren. Der Neofunktionalismus und die Theorie der kumulativen Integration, einschließlich der darin eingelagerten Annahmen der schrittweisen Integrationsfortschritte und der realwirtschaftlichen Annäherung an das Integrationsziel werden dadurch zwar nicht widerlegt, als Erklärungsfaktoren sui generis reichen sie aber nicht aus.

Die neue außen- und machtpolitische Konstellation in Europa wirkte sich nicht nur als Initialzündung auf das qualitativ neue Integrationsziel aus, sondern auch auf die Entschlossenheit der Integrationsteilnehmer, den Übergang zur Währungsunion möglichst verbindlich und irreversibel zu gestalten.

Während der Ausarbeitung des Delors-Berichts wurden in der wissenschaftlichen und publizistischen Öffentlichkeit in Deutschland immer wieder Bedenken vorgetragen, ob denn die zukünftige europäische Währung genauso stabil wie die D-Mark und die zukünftige europäische Zentralbank genauso unabhängig wie die Bundesbank sein würde. In im nachhinein steril anmutenden Beiträgen wurden unzählige Male die Vorteile des deutschen Stabilitätsmodells beschworen. Als schließlich der Delors-Vorschlag publik wurde, zeigte sich, daß er das „Bundesbank-Modell für Europa“ (Polster/Voy 1991b) beinhaltete. Die politische Weiterung des Projekts 1990 wurde kaum zur Kenntnis genommen, und in den Monaten vor Maastricht hielt man es in Deutschland für wenig wahrscheinlich, daß das stabilitätsorientierte Maximalmodell deutscher Provenienz sich tatsächlich durchsetzen ließe.

Der im Dezember 1991 stattfindende EG-Gipfel in Maastricht zeitigte dann drei zentrale Ergebnisse. Der neue Integrationsschritt wurde erstens formal im Rahmen einer umfassenden Vertragsänderung auf der Basis des Artikel 236 EWGV vorgenommen, wodurch das Vorhaben auf einer weitaus verbindlicheren Ebene angesiedelt war als das Projekt von 1971. Inhaltlich erhielt die neue Integrationsstufe zweitens eine politische Überdachung in Gestalt der Europäischen Union (EU), die auf den drei Pfeilern der Wirtschafts- und Währungspolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Rechtspolitik ruhte. Weitere Integrationsfortschritte versprach man sich von der für das Jahr 1996 vorgesehenen Folgekonferenz, die schließlich im Amsterdamer Vertrag Gestalt annahm. Die umfassendste Veränderung wurde drittens mit der Wirtschafts- und Währungsunion vorgenommen.

Auf währungspolitischen Gebiet kam es zu einem Kompromiß. Im Gegenzug für das „deutsche Statut“ der Europäischen Zentralbank und das Primat der Geldwertstabilität mußte die deutsche Seite einen verbindlichen, irreversiblen Zeitablauf, ja einen Automatismus für die

²⁹² In dem Interview führte Mitterrand aus: „Ich formuliere heute ebensowenig wie gestern Bedingungen für das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen. Sie müssen jedoch den Engagements Rechnung tragen, die uns untereinander verbinden, sowohl was die europäische Sicherheit als auch was die Zukunft der EG und das europäische Gleichgewicht angeht. Die Beschleunigung des innerdeutschen muß von jener des europäischen Prozesses begleitet werden“ (zitiert nach Asholt/Kolboom 1992, S. 181f.).

Währungsunion akzeptieren (vgl. dazu Marsh 1992, S. 313ff.). Der Währungsteil des Vertrags, soweit er die Endstufe der Währungsunion definierte, ließ aus deutscher Sicht nicht mehr viel an Kritik zu - nicht zufällig, trug der Vertrag doch die Handschrift der Bundesbank. In ihrer Kommentierung des Vertragswerks hielt sie fest: „Die Empfehlungen der Bundesbank zu allen wichtigen fachlichen Fragen und Problemen sind von der Bundesregierung in die politischen Entscheidungen einbezogen worden. Sie haben sich in wichtigen Punkten im Wirtschafts- und Währungsunionsvertrag niedergeschlagen. Die vorgesehene institutionelle Ausgestaltung der Endstufe steht weitgehend im Einklang mit den Empfehlungen der Bundesbank. Insbesondere das Statut für das künftige Europäische Zentralbanksystem dürfte die rechtliche Grundlage dafür schaffen, daß die Geld- und Währungspolitik in der Währungsunion stabilitätsorientiert geführt werden kann“ (Deutsche Bundesbank 1992a, S. 53, vgl. dazu auch Deutsche Bundesbank 1990).

Die Kritik aus Frankfurt verlagerte sich auf das Politische, und gerade hier fiel sie eigentümlich „unpolitisch“ aus. Moniert wurden das Fehlen der Politischen Union, die für eine Währungsunion unabdingbar sei (vgl. Jochimsen 1994, 132ff., Tietmeyer 1996), und der Automatismus beim Übergang in die Währungsunion. Unpolitisch kann diese Kritik genannt werden, weil sie nicht sehen wollte, daß der Maastrichter Vertrag im Kern durchaus ein politisches Vertragswerk und Teil einer schon lange festliegenden (erfolgreichen) Integrationsmethode ist, und weil sie ignorierte, daß Währungsfragen gemessen an Machtfragen nur von sekundärer Natur sind.²⁹³

Auf die Paraphierung des Vertrags am 7. Februar 1992 in Lissabon folgte in den Jahren 1992/93 das Ratifizierungsverfahren in den Gemeinschaftsstaaten. In drei der zwölf Gemeinschaftsstaaten wurden Referenden durchgeführt (Dänemark, Frankreich und Irland). Während die Abstimmung in Irland erfolgreich verlief, kam es in Dänemark beim ersten Referendum im Juni 1992 zu einem Nein, das sich ein Jahr später bei einem zweiten Referendum im Mai in ein Ja verwandelte. In Frankreich führte die Volksabstimmung im September 1992 zu einem höchst knappen Ja. Großbritannien und Dänemark handelten in Protokollen aus, daß sie vor dem Eintritt in die Währungsunion erneut ein gesondertes Entscheidungsverfahren einleiten, Großbritannien einen Regierungsbeschluß, Dänemark eine Volksabstimmung.

Auch in der Bundesrepublik, die gemeinhin als Mustereuropäer gilt, war die Ratifikationsprozedur nicht ganz ohne Probleme. Der Bundestag stimmte dem Vertrag zwar mit einer überwältigenden Mehrheit zu, knüpfte in der Zustimmung aber den Eintritt in die Endstufe der Währungsunion an eine erneute Abstimmung, justierte also eine Art Parlamentsvorbehalt. Das Bundesverfassungsgericht war aufgrund von Klagen diverser Seiten aufgerufen, den Maastrichter Vertrag einem Normenkontrollverfahren zu unterziehen. In seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 beschied es die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit des Vertrags, bestritt aber, wie der Bundestag, den Automatismus beim Übergang zur Währungsunion. Bezeichnenderweise meldeten also zwei der höchsten Staatsorgane der Bundesrepublik gerade an dem Aspekt des Vertrages Bedenken an, dem die Bundesregierung in Maastricht im Kompromißverfahren zustimmen mußte, um die stabilitätspolitische Grundorientierung der zukünftigen Währungsunion durchzusetzen. Nachdem die Bundesrepublik als letzter Staat der Gemein-

²⁹³ Daß die deutsche Einheit nur durch ein Entgegenkommen der Bundesrepublik bei der europäischen Integration zu erreichen war, wurde von der Bundesbank schlicht ignoriert. Tietmeyer: „Die innerdeutsche Einigung (sollte) den europäischen Einigungsprozeß nicht verzögern. Allerdings sollte die deutsche Einigung das Tempo der europäischen Währungsintegration nicht beschleunigen. Politische 'Pressionen' nach dem Strickmuster: 'Wir haben die deutsche Einigung unterstützt, jetzt muß die deutsche Seite auch ja zu ehrgeizigen europäischen Währungskonstruktionen sagen', halte ich für problematisch“ (zitiert nach Marsh 1992, S. 312).

schaft das Ratifizierungsverfahren mit dem Verfassungsgerichtsurteil abgeschlossen hatte, konnte der EUV am 1. November 1993 in Kraft treten.

Nach der währungspolitischen Ruhephase im EWS zwischen 1987-1992, die mancherorts schon als Vorphase der Währungsunion gedeutet wurde, kam es nach dem knappen Ausgang des französischen Referendums und in der Folgezeit zu einer Kette von Währungsunruhen. Im September 1992 wurde das EWS einer ersten Belastungsprobe unterzogen: das britische Pfund, das dem Wechselkursmechanismus gerade beigetreten war, und die italienische Lira, die gerade in die enge Bandbreite gewechselt war, traten aus dem EWS aus und gingen zum Floaten über. Im Sommer 1993 kam es dann zu Spekulationen gegen den französischen Franc. Als Folge davon wurde das EWS faktisch aufgelöst, indem die Bandbreite auf plus/minus 15 Prozent geweitet wurde. War mit der Bandbreitendehnung daran gedacht worden, weitere Abwertungen und Spekulationen zu verhindern, sah man sich getäuscht. Die italienische Währung setzte ihren Sturzflug kontinuierlich fort, die spanische Peseta und der portugiesische Escudo mußten 1995 abgewertet werden. Im Verlauf des Dollarverfalls bis auf das historische Tief von 1,35 D-Mark (19. April 1995) blieb auch das Rest-EWS nicht unbeeindruckt, eine gewisse Ruhe kehrte erst ein, als der Dollar sich wieder festigte.

Nach 1993 geriet der Maastrichter Plan in die Mühlen der öffentlichen Auseinandersetzung. In Deutschland entwickelte sich eine mitunter gespenstische Diskussion um die Konvergenzkriterien, gepaart war diese mit einer teils arroganten Auswahldebatte über den Teilnehmerkreis an der Währungsunion, und immer wieder flackerte die Forderung nach einer Verschiebung des Projekts auf. An den Währungsmärkten wurden die üblichen Einschätzungen über die Eintrittswahrscheinlichkeit gehandelt, am Ende war man sich einig, daß das Projekt einen großen Teilnehmerkreis umfassen würde.

Derweil wurde auf der Umsetzungsebene das Vorhaben weiter vorangetrieben. Die zweite Stufe trat 1994 in Kraft, und das EWI nahm seine (technische) Arbeit auf. Ein Jahr später traten Österreich, Finnland und Schweden - letzteres mit einem verhaltenen Interesse an der Währungsunion - der EU bei, so daß die Gemeinschaft auf 15 Staaten erweitert war. Im gleichen Jahr einigte man sich darauf, den bis dato als „Arbeitstitel“ für das zukünftige gemeinsame Geld, „Ecu“, abzuschaffen und den Geldnamen „Euro“ vorzusehen. Das Jahr 1997 brachte mit dem Amsterdamer Vertrag den Abschluß der in Maastricht vereinbarten Folgekonferenz und eine erneute Überarbeitung des EUV; außerhalb dieses Vertragswerks kam mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakts eine für die Währungsunion bedeutsame wirtschaftspolitische Vereinbarung zustande. Der im Vertrag als Möglichkeit vorgesehene frühe Beginn der Währungsunion (1997) wurde bereits frühzeitig ohne weitere Diskussion suspendiert, so daß der Start für die Währungsunion 1999 erfolgte. Diesbezüglich fand im Mai 1998 auf einer Regierungskonferenz der Ausleseprozeß für den Teilnehmerkreis an der Währungsunion statt. Er ergab, daß die praktische Umsetzung der Währungsunion, d.h. die Einschleusung des neuen Geldes in die Zirkulation, mit Beginn des Jahres 2002 stattfinden würde, und zwar mit einem Teilnehmerkreis von 11 EU-Staaten, lediglich Großbritannien und Dänemark, die in einem gesonderten Verfahren entscheiden, sowie Schweden und Griechenland würden nicht zur Beginnergruppe gehören. Mit Beginn des Jahres 1999 wurden die Wechselkurse irreversibel festgesetzt, die EZB nahm ihre Arbeit auf und der Euro feierte als Buchgeld seinen Markteintritt.

6.2.2 Der Delors-Bericht

Auf dem Ratsgipfel im Juni 1988 in Hannover beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Möglichkeiten einer Wirtschafts- und Währungsunion überprüfen zu lassen. Der daraufhin eingesetzte Ausschuß unter Leitung des Kommissionspräsidenten Jacques Delors legte seinen Bericht am 17. April 1989 vor (Delors-Bericht 1989).²⁹⁴ Der Bericht skizzierte sowohl die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion als auch den Übergangsprozeß. In seiner ordnungspolitischen Philosophie ging er von drei Maximen aus: 1.) Es sollte eine Wirtschafts- und Währungsunion gegründet werden, d.h. der Währungsunion sollte eine Makropolitik betreibende Wirtschaftsunion zur Seite gestellt werden. „Wirtschafts- und Währungsunion bilden **zwei Bestandteile eines Ganzen** (Herv.i.O.) und müßten daher parallel zueinander realisiert werden“ (Artikel 21). Das Parallelitätsprinzip sollte sowohl für die Endstufe wie auch den Übergangsprozeß gelten. 2.) Die charakteristische Gemeinsamkeit der Wirtschaftsordnungen in Europa definierte er als eine **gemischte Ordnung**, die marktwirtschaftliche Prinzipien mit staatlichen Interventionen kombiniere (Artikel 25). 3.) Integrationspolitisch betrachtete er die Wirtschafts- und Währungsunion als „**natürliche Folge**“ (Artikel 14) der Schaffung des Binnenmarktes, und die Einführung einer gemeinsamen Währung sah er mit einer Reihe realwirtschaftlicher Vorteile (Beseitigung der Wechselkursunsicherheit, Senkung der Transaktionskosten, Ausschaltung der Wechselkursvariabilität, Immunisierung gegenüber externen Schocks) verbunden.

Da die Vorschläge zum Übergangsprozeß, soweit sie monetäre Fragen betreffen, bereits in Kapitel 5 betrachtet wurden, können sich die Ausführungen an dieser Stelle auf die Endstufe der Währungsunion beschränken. Die Skizze der monetären Ordnung der Endstufe (Artikel 22-24, 32) lehnte sich eng an die Geldordnung der Bundesrepublik an und war weitgehend identisch mit den späteren Ausführungen im Maastrichter Vertrag, so daß die Einzelheiten hier nicht beschrieben werden müssen. Die Darstellung konzentriert sich, was die Endstufe angeht, auf Fragen der Gestaltung der Wirtschaftsunion, da sich hier durchaus markante Unterschiede zwischen Planung und Realisierung zeigen.

Da die Gemeinschaft auch in einer Wirtschafts- und Währungsunion weiter aus einzelnen Staaten bestünde und von einer bundesstaatlichen Verfaßtheit nicht ausgegangen werden könne, sei, so die etwas emphatische Formulierung, ein „völlig neuer, gemeinschaftsspezifischer Ansatz“ (Artikel 17) vonnöten. Eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen von der nationalen auf die supranationale Entscheidungsebene sei in den Bereichen der Geldpolitik **und** der makroökonomischen Steuerung notwendig (Artikel 19). Da ferner davon auszugehen sei, daß der Gemeinschaftshaushalt auch in einer Wirtschafts- und Währungsunion nur einen sehr kleinen Teil der öffentlichen Gesamtausgaben ausmache und er überdies wegen seiner Struktur für zyklische Anpassungen nicht zur Verfügung stünde, sei die makroökonomische Politik im Wege der „Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken“ umzusetzen (Artikel 30). Gegenüber dem disziplinierenden Einfluß von Marktkräften auf die Haushaltspolitik blieb der Bericht skeptisch (vgl. Artikel 30). Die Gemeinschaft sollte in die Lage versetzt werden, im kurz- und mittelfristigen Bereich Gesamtbeurteilungen vorzunehmen und wirtschaftspolitische Leitlinien zu entwickeln. Die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten sollten bindenden Regeln (Obergrenzen für Haushaltsdefizite, Ausschluß der Finanzierung des Haushalts durch Notenbankkredite, Begrenzung der externen Kreditaufnahme, Festlegung des mittelfristigen finanzpolitischen Gesamtkurses) unterworfen werden. Für den Bereich der Wirtschaftsunion sei, im Gegensatz zur Währungsunion, „eine neue Institution nicht unbedingt erforderlich“, allerdings

²⁹⁴ Ein „monetäres Übergewicht“ wies der Ausschuß insofern auf, als ihm neben zwei Kommissionsvertretern die zwölf Notenbankchefs der Gemeinschaft angehörten; hinzu kamen noch drei unabhängige Experten.

könnte eine Umstrukturierung der Gemeinschaftsgremien mit einer angemessenen Kompetenzübertragung notwendig werden, wobei offensichtlich daran gedacht wurde, dem Ministerrat eine wesentliche Funktion zuzuordnen (Artikel 31 und 33). Insgesamt seien in der makroökonomischen Politik - unter Wahrung der Unabhängigkeit des Europäischen Zentralbanksystems - „angemessene Konsultationsverfahren“ vorzusehen, die eine wirksame **Koordinierung** zwischen Haushaltspolitik und Geldpolitik erlaubten (Artikel 27). In der Konsequenz liefen diese Vorschläge auf eine irgendwie geartete nationalstaatliche Kooperation hinaus, wagten demnach nicht ganz den Schritt zu einer supranational angelegten Wirtschaftsunion.

In die Darstellung einbezogen wurde der Delors-Bericht nicht nur, um die Diskrepanz zwischen Planung und Realisierung aufzuzeigen, sondern v.a. deshalb, weil sich im Vergleich zwischen Delors-Bericht und Maastrichter Vertrag der ganze Zeitenwandel, die Veränderung des politischen Umfeldes zeigt. Von anderen in dieser Arbeit behandelten Währungsordnungen und Unionsplänen her ist das Phänomen bekannt, daß die Planungen in der Regel integrationsfreundlicher und entschiedener ausfallen als die späteren Realisierungen, da bei der unmittelbaren Vertragsaushandlung die Nationalstaaten nachdrücklicher Optionen anmelden und stärker intervenieren, während in der Planungsphase der europäische Idealismus noch stärker zur Geltung kommt. Dies trifft beim Wirtschafts- und Währungsunionsplan von Maastricht nur bedingt zu.

Der augenfälligste Unterschied zwischen beiden Dokumenten betrifft die politische Einbettung der Wirtschafts- und Währungsunion im Maastrichter Vertrag. Davon war im Delors-Bericht noch keine Rede. Bereits in der politischen Überdachung der Wirtschafts- und Währungsunion im Maastrichter Vertrag, notwendig geworden durch die deutsche Einheit und die Umwälzungsprozesse in Osteuropa, drückte sich ein höherer Grad der Verbindlichkeit aus. Gestärkt wurde diese Komponente noch durch den strikten Zeitplan und den Automatismus beim Übergang in die dritte Stufe, an deren Anfang im übrigen auch die gemeinsame europäische Währung stehen sollte. Was diesen äußeren Rahmen anbetrifft, fiel der Maastrichter Vertrag integrationsfreundlicher als der Delors-Bericht aus. Er ging andererseits hinter die inhaltliche Ausgestaltung des Delors-Berichts insofern zurück, als die Delors-Gruppe noch das Vorhaben einer Währungs- **und** Wirtschaftsunion, d.h. einer - eingedenk der oben angedeuteten Einschränkungen - starken Wirtschaftsunion darstellte, also strikt vom Parallelitätsprinzip ausging.²⁹⁵

Im Vergleich mit den Realisierungen im Maastrichter Vertrag atmet der Delors-Bericht noch mehr den Geist einer mixed economy. Während der Bericht explizit von einer gemischtwirtschaftlichen Ordnung ausgeht, wird im Maastrichter Vertrag vom Ausgangspunkt einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ gesprochen. Bei der Frage der makroökonomischen Steuerung und ihrer institutionellen Grundlage war der Bericht zwar relativ unpräzise, überaus deutlich wird aber, daß er in diesem Bereich auf ein Mehr an Notwendigkeiten und Zuständigkeiten zielte, als sie im Maastrichter Vertrag festgehalten wurden. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik ist dort, wie noch gezeigt wird, eher schwach institutionell ausgeprägt. Beachtenswert ist, daß sich der Bericht zu der Frage des Finanzausgleichs und der Solidarhaftung - der Maastrichter Vertrag schließt sie aus - explizit nicht äußert, wohl aber die

²⁹⁵ Das Parallelitätsprinzip war 1971 das Kardinalanliegen der deutschen Ökonomen. Es spielte 1991 keine Rolle mehr. Die ganze Wandlung des deutschen Neoliberalismus drückt sich in der folgenden Stellungnahme zum Delors-Bericht aus: „Zwischen (der monetären und der wirtschaftlichen Integration, d.Verf.) besteht letztlich nicht die unterstellte Parallelität. Der eigentliche Hebel auch für die wirtschaftliche Integration ist die auf Gemeinschaftsebene koordinierte Geldpolitik“ (Kloten 1989, S. 255). Das Parallelitätsprinzip, so hoch es 1971 noch gehalten wurde, war 20 Jahre später von der Bildfläche verschwunden.

Notwendigkeit einer Regionalpolitik hervorhebt. Was die Haushaltspolitik bzw. deren Überwachung im engeren Sinne angeht, folgen beide Dokumente in etwa gleichen Überlegungen.

6.2.3 Vertragskonstruktion und wirtschaftspolitische Philosophie

In Maastricht wurde ein Vertrag zur Europäischen Union²⁹⁶ im Sinne einer Politischen Union beschlossen. Der Vertrag²⁹⁷ enthält eine Präambel und sieben Titel. Titel 1 („Gemeinsame Bestimmungen“) umfaßt allgemeine politische Bestimmungen über Aufgaben, Ziele und Institutionen der zukünftigen Union. Die Titel II, III und IV betreffen die Veränderungen der alten Verträge (EWG, EGKS und EAG), stellen also wirtschaftspolitische Bestimmungen dar. Der Titel V skizziert die zukünftige Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Der Titel VI beschäftigt sich mit der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Titel VII beinhaltet die Schlußbestimmungen. Dem EUV beigefügt sind schließlich zahlreiche Protokolle, die ganz unterschiedliche Materien vertiefen und gleichen Rechtscharakter wie der Vertrag selbst haben.

Für die Kennzeichnung des Maastrichter Vertragswerks wurde die Metapher des Tempels mit einem Dach, den allgemeinen Bestimmungen zur Europäischen Union, und drei Säulen, den wirtschaftspolitischen Bestimmungen, der GASP und der Innen- und Justizpolitik, geprägt. Die drei Säulen betreffen also die Kernbereiche staatlicher Konstitution: Wirtschaft, Außenpolitik und Innenpolitik. Im Unterschied zu einem Teil der wirtschaftspolitischen Säule, der in Gestalt der Währungsunion supranational konstruiert ist, bleiben die beiden anderen Säulen, die GASP sowie Inneres und Recht, auf der Ebene der zwischenstaatlichen Kooperation.²⁹⁸ Der Integrationsprozeß vollzieht sich demnach weiter auf der in der neofunktionalistischen Praxis angelegten Linie, die über wirtschaftliche Integrationsvertiefungen zu politischen Vergemeinschaftungen gelangen will.

Einleitend wird lapidar festgehalten, daß die mit dem Vertrag gegründete Union eine „neue Stufe“ in der europäischen Integration darstellt, in der die Entscheidungen „möglichst bürgernah“ getroffen werden sollen. Aufgabe der Union soll sein, die Beziehungen zwischen den Staaten und Völkern „kohärent und solidarisch zu gestalten“. Die Begriffe „kohärent“ und „solidarisch“, die allgemeine Prinzipien oder, wie sie in Kapitel 1 bezeichnet wurden, Prämissen umreißen, müssen vor dem Hintergrund der europäischen Geschichte in der ersten Jahreshälfte und Differenzen in der Integrationsphilosophie gelesen werden. In ihnen drückt sich einerseits eine eindeutige Absage an das alte europäische Machtdenken und hegemoniale Ein-

²⁹⁶ Der Begriff „Europäische Union“ geht, wie gesehen, zurück auf die Planungen zur Wirtschafts- und Währungsunion von 1971 und umreißt seit der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 die politische Zielvorgabe der Gemeinschaft (vgl. für einen knappen Überblick Weidenfeld/Wessels 1994, S. 173ff.). Zu der Frage, ob mit dem Maastrichter Vertrag ein Schritt in Richtung Supranationalität, Staatsqualität oder gar Bundesstaatlichkeit getan wurde vgl. Hahn 1992, S. 37ff.

²⁹⁷ Der Text findet sich u.a. bei Läufer 1992. Die folgenden Angaben (Titel- und Artikelnumerierung etc.) beziehen sich auf den Wortlaut des Maastrichter Vertrages, d.h. die Neufassung in Gestalt des Amsterdamer Vertrages (vgl. Läufer 1998) bleibt unberücksichtigt.

²⁹⁸ In Kapitel 1 wurde für die Wirtschafts- und Währungspolitik die spezifische Prämisse einer Integrationshierarchie herausgearbeitet. Eine solche Hierarchie von Integrationsgegenständen, die eine Chronologie und Intensität der Integration impliziert, liegt auch bei den drei Säulen des EUV vor: am fortgeschrittensten zeigt sich die Integration im wirtschaftlichen Bereich, ihm folgt der außen- und militärpolitische Bereich. Den sensibelsten und nur sehr langfristig zu integrierenden Bereich stellt die Innen- und Rechtspolitik dar.

gungsbestreben aus, andererseits (implizit) auch eine Absage an die („wirtschaftspolitische“) Wettbewerbsphilosophie als strukturbestimmendem politischem Prinzip.

Oberstes wirtschaftspolitisches Ziel stellt „die Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts“ dar. Die Mittel, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, sind der Raum ohne Binnengrenzen, die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit einer einheitlichen Währung. Im Mittelpunkt der außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzung steht die Behauptung einer europäischen Identität auf internationaler Ebene, die zu gegebener Zeit in eine gemeinsame Verteidigungspolitik münden könnte. Im Bereich Innen- und Justizpolitik werden eine Unionsbürgerschaft und eine engere Zusammenarbeit angekündigt.

Die genannten Ziele sollen, so die Schlußbestimmung des Artikel B, unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, das im übrigen in Artikel 3b des neuen EG-Vertrages näher ausgeführt wird, verwirklicht werden. Der Subsidiaritätsbegriff (vgl. dazu Constantinesco 1990) ist an und für sich ein deutscher Begriff, der zwar in Europa nicht gänzlich unbekannt war, in Maastricht aber erstmals dokumentarisch festgehalten wurde und sich in Europa erst seinen Platz erobern muß. Bekannt ist, daß der Begriff abstrakten Charakter hat, eher als Leitwort taugt, denn daß er präzise justitiable Vorgaben beschreibt. Gemessen an dem ursprünglichen Inhalt, wie ihn etwa die katholische Soziallehre definiert hat, machte der Begriff im europäischen Kontext einen Bedeutungswandel durch. Er beabsichtigt hier, Kompetenzen zwischen Gemeinschaft und Nationalstaaten abzugrenzen. Den semantischen Kern - Abwehr „zentralistischer“ Tendenzen - hat er indessen mit dem deutschen Sozialstaatsbegriff gemein.²⁹⁹

Daß der Begriff überhaupt in den Maastrichter Text Eingang fand, hat er der Tatsache zu verdanken, daß er eine Art Substitut für Föderalismus darstellt. Der Begriff „federal“, obwohl eigentlich das Gegenteil meinent, gilt im englischen Sprachraum als „dirty word“ und steht für Tendenzen zur Herausbildung eines zentralistischen Europas, ein Ziel das (nicht nur) von Großbritannien als europäische Perspektive strikt abgewiesen wird. Von vornherein ausgeschlossen war daher in Maastricht, daß das föderalistische Prinzip als politische Zielbestimmung im Vertragswerk fixiert werden konnte. Von Interesse sind in diesem Zusammenhang zwei Aspekte, ein allgemeinpolitischer und ein wirtschaftspolitischer. Wiewohl der Begriff im Maastrichter Vertragswerk allgemein definiert wurde, besteht doch immerhin die Möglichkeit, daß sich mit ihm die nationalstaatliche Integrationsprämisse weiter entfalten kann. Während die supranationalen Strukturen in dem Vertrag, sieht man einmal von der Währungsunion ab, kaum gestärkt wurden, unterfütterte der Schlüsselbegriff „Subsidiarität“ die nationalstaatliche Komponente.³⁰⁰

²⁹⁹ Im Rahmen der Währungsunion, die ebenfalls nach dem Subsidiaritätsprinzip konstruiert ist, kann nicht ganz ausgeschlossen werden, daß entlang des Prinzips ein Streit über die Kompetenzverteilung zwischen EZB und nationalen Zentralbanken entbrennt (vgl. Hahn 1992, S. 67f.).

³⁰⁰ Im Grunde wird mit der europäischen Subsidiaritätsdiskussion, wie sie mitunter in Deutschland geführt wird, ein Popanz aufgebaut, der das reale Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Nationalstaat auf den Kopf stellt. Weit und breit ist in den Gemeinschaftsstaaten keine mächtige bundesstaatliche Europabewegung auszumachen, gegen die sich „hilflose“ Nationalstaaten durch Kompetenzerhalt absichern müßten. Umgekehrt: die politischen Akteure in Europa sind nach wie vor die Nationalstaaten, institutionell wie funktionell. Insofern trägt die deutsche Subsidiaritätsdiskussion durchaus gespenstische Züge.

Wirtschaftspolitisch weist der Subsidiaritätsbegriff eine unübersehbare Nähe zum Marktfunktionalismus auf.³⁰¹ Faktisch durchgesetzt hat sich das Prinzip bereits bei der Konzeptionierung und Realisierung des Binnenmarktes. Dort wurde nämlich statt der („zentralistischen“) Harmonisierung von Normen und Standards das (subsidiäre) Prinzip der gegenseitigen Anerkennung etabliert (vgl. dazu Brunner 1993, S. 11f.). Die Wirtschaftspolitik des Maastrichter Vertrages wurde, wie sich weiter unten zeigen wird, zwar nicht qua Rekurs auf das Subsidiaritätsprinzip letztlich in der Hand der Nationalstaaten belassen, de facto aber entspricht der Entwurf zur Wirtschaftsunion, die eigentlich keine ist, dem Prinzip. Herhalten kann das Prinzip für die Abwehr einer weiteren Stärkung des EG-Haushalts, aber auch für das Konzept einer Konkurrenz der Steuersysteme. Die Placierung des Subsidiaritätsbegriffs im Vertragswerk festigt die nationalstaatliche Konstante im europäischen Einigungsprozeß. Insofern zeigt sich hier Kontinuität. Anhand des Subsidiaritätsbegriffs, wie er in die europäischen Planungen eingeführt wurde, läßt sich also nachweisen, daß gemeinhin für unvereinbar geltende Prinzipien, das nationalstaatliche und das marktfunktionalistische, durchaus „Koalitionen“ eingehen können.

Artikel 2 des EUV beschreibt die Aufgaben der Gemeinschaft. Sie bestehen darin, „eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nicht-inflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern“. Der Artikel ist insofern von Bedeutung, als er immer wieder, etwa bei konkreteren Ausführungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik, als Bezugspunkt herangezogen wird. In dieser Aufgabenbestimmung unterscheidet sich der Vertrag vom alten Artikel 2 des EWGV, der wie folgt lautete: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, (...) eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.“

Gegenüber dem alten Vertrag fällt zunächst auf, daß es sich um eine Erweiterung und Konkretisierung des Aufgabenkatalogs handelt. Enthielt der alte Vertrag fünf Zielbestimmungen, sind es im erneuerten Vertrag acht. Neu eingerückt wurden die (sozialen) Ziele der Konvergenz der Wirtschaftsleistungen,³⁰² der Beschäftigungsaspekt und der soziale Schutz. Konkretisiert wurde die Entwicklung des Wirtschaftslebens, die nicht nur harmonisch, sondern auch ausgewogen stattfinden soll. An die Stelle der Formulierung „Wirtschaftsausweitung“ tritt der Begriff „Wachstum“, das beständig, nicht-inflationär und umweltverträglich gestaltet wer-

³⁰¹ Der deutsche Neoliberalismus hat die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in das Vertragswerk der Gemeinschaft zwar grundsätzlich begrüßt, die fehlende Präzisierung und Operationalisierung aber beklagt (vgl. Bohley 1993).

³⁰² Der Begriff „Konvergenz“ (gegenseitige Annäherung) hat sich als Schlüsselbegriff der Maastrichter Währungsunion entpuppt und steht als solcher in der Tradition positiver Begrifflichkeiten (Kapitel 1), die das Integrationsprojekt begleiten. Die in Deutschland geführte Diskussion um die Kriterien der Konvergenz als Qualifikationsgrößen für die Währungsunion war viel zu eng angelegt und lief eher in die Irre. Der falsche Zungenschlag kommt herein, wenn Konvergenz ausschließlich auf ökonomisch-statistische Größen bezogen wird, die dazu noch in ein Milieu des Sparens und Einschränkens gestellt werden. Der sozialphilosophische Gehalt des Konvergenzbegriffs zielt demgegenüber auf etwas ganz anderes, auf Annäherung im Wachstum bzw. Überwindung der Kluft zwischen wohlhabenden und weniger wohlhabenden Staaten, wie z.B. die genannte Vertragsstelle verdeutlicht. In diesem Sinne liegt der Begriff in enger Nachbarschaft zu anderen europäischen Schlüsseltermini und Integrationsprämissen (Gleichheit und Solidarität) (vgl. dazu Hoffmann 1996).

den soll. Ferner soll nicht nur die Lebenshaltung, sondern auch die Lebensqualität gehoben werden. Der zwischenstaatliche Aspekt wird jetzt weniger neutral und etatistisch formuliert: wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt sowie Solidarität seien anzustreben. Gänzlich herausgenommen aus dem Zielkatalog der Gemeinschaft bzw. in der Attribuierung des nicht-inflationären Wachstums „versteckt“ wurde der Begriff der „Stabilität“. Das bedeutet zunächst, daß „Stabilität“ gemäß dem neuen EGV kein Ziel an sich mehr ist.

Insgesamt bündelt der wirtschaftspolitische Katalog des Artikels 2 die keynesianisch-wohlfahrtsstaatlichen Ziele und rückt die europäischen Grundwerte und Integrationsprämissen der Solidarität, Sozialstaatlichkeit und Egalität in den Mittelpunkt. Als solcher reflektiert er die wirtschaftspolitischen Anliegen der mehr wachstumsorientierten Arbeitsgesellschaften der Gemeinschaft.

Parallel zu dem Artikel 2 ist der neu eingefügte Artikel 3a zu lesen, in dem sich die stabilitätsorientierten Länder mit Deutschland an der Spitze wiederfinden. In drei Absätzen werden dort die Wirtschaftspolitik, die Währungspolitik und richtungsweisende Grundsätze der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik beschrieben. Von der Vertragsarchitektur her skizziert der Artikel 3a die Mittel, mit denen die Ziele des Artikels 2 erreicht werden sollen. Die neu einzuführende Wirtschaftspolitik (Abs. 1) soll auf einer „Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele“ beruhen sowie dem „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ verpflichtet sein. Gänzlich neu im Vertragswerk ist die Formel vom „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“. Gedacht ist die Formel, die des öfteren im Vertrag aufgegriffen wird, offensichtlich als ordnungspolitisches Etikett, das der Wirtschaftspolitik einen allgemeinen Rahmen vorgeben soll. Sie wirkt allerdings eher wie ein Fremdkörper im Vertrag, da die realen Wirtschaftsordnungen in Europa durchweg gemischtwirtschaftliche Ordnungen darstellen.³⁰³ Semantisch unklar ist das Bezugsfeld für den Begriff „offen“. „Offen“ kann gemeinschaftsintern gedeutet werden und meint dann die innergemeinschaftliche Beseitigung von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen bzw. Wettbewerbsverzerrungen. Der Begriff kann aber auch gemeinschaftsextern gemeint sein, in dem Sinne, daß wirtschaftspolitische Grenzen für Drittstaaten „offen“ gehalten werden sollen (so bspw. die Deutung der Bundesbank 1992a, S. 47).

Auch der Begriff „freier Wettbewerb“ ist als solcher wenig klar. Inhaltlich wird die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft in Artikel 3 näher erläutert. Unter dem Buchstaben g) wird dort ein System gefordert, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützen soll. Unter dem Buchstaben l) wird angekündigt, daß die Gemeinschaft die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie nach außen anstrebt. Der neue Artikel 130 konkretisiert schließlich die Maßnahmen der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Der Begriff „freier Wettbewerb“ paßt weder zur inneren Wettbewerbspolitik (hier wäre „gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen“ angemessen) noch zur äußeren Wettbewerbspolitik (hier wäre „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ genauer).

³⁰³ Im Selbstverständnis des wirtschaftspolitischen Mainstreams fußt die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik bspw. auf der Sozialen Marktwirtschaft, die aber auch als regulierte Marktwirtschaft interpretiert werden kann (vgl. dazu Polster/Voy 1991a). Lediglich in wirtschaftspolitischen Randpositionen aus dem wissenschaftlichen Bereich ist von einem System der freien Marktwirtschaft die Rede. - Möglicherweise ist die Vertragsformel aber auch weniger ordnungspolitisch-allgemein intendiert als sachlich auf die Offenhaltung von Grenzen im wirtschaftlichen Verkehr hin bezogen.

Die Währungspolitik (Artikel 3a, Abs. 2) soll „parallel“ zu den Maßnahmen der Wirtschaftspolitik eingeführt werden. Damit klingt das Parallelitätsprinzip der Wirtschafts- und Währungsunion von 1971 an, was eigentlich, wie zu zeigen sein wird, den Sachverhalt maskiert, wird doch im Maastrichter Vertrag gerade das Parallelitätsprinzip im strikten Sinne aufgegeben.

Die währungspolitische Tätigkeit der Gemeinschaft umfaßt die „unwiderrufliche Festlegung der Wechselkurse in Hinblick auf die Einführung einer einheitlichen Währung, den Ecu³⁰⁴, sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- und Wechsellpolitik“. Geld- und Wechsellpolitik werden noch eine Zielbestimmung und eine vertragliche Einbettung mitgegeben: beide sollen „vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen und unbeschadet dieses Ziels die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterstützen“. Bei der Wägung der Formulierungen ist zunächst der Begriff „vorrangig“ zu beachten. Geld- und Wechsellpolitik sollen nicht ausschließlich, auch nicht primär die Preisstabilität als wirtschaftspolitisches Ziel verfolgen, sondern eben „nur“ vorrangig. Sie sollen ferner die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft „unterstützen“. Von der Textlage her ist also die Stabilitätsorientierung im neuen Vertragswerk durchaus relativiert. „Beachten“ sollen Geld- und Wechsellpolitik schließlich, wie die Wirtschaftspolitik, den Grundsatz einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“.

Hermeneutisch bietet sich ein Blick auf die Parallelformulierung im Bundesbankgesetz an. Sie lautet wie folgt: Die Bundesbank unterliegt der „Verpflichtung, unter Wahrung ihrer Aufgabe („Sicherung der Währung“, d. Verf.) die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen“ (§ 12 BBankG). An die Stelle der lapidaren und offenen Aufgabenbeschreibung im Bundesbankgesetz („Sicherung der Währung“- offen deshalb, weil sowohl der Binnen- wie der Außenwert gemeint sein kann) ist die präzisere Formulierung der Preisstabilität getreten, der aber andererseits nicht, wie im Bundesbankgesetz, Ausschließlichkeitscharakter beigemessen wird. Die Unterstützung der „allgemeinen Wirtschaftspolitik“ der jeweiligen staatlichen Organe ist in beiden Texten dem Sinne nach identisch. Neu wiederum ist der Hinweis, daß Geld- und Wechsellpolitik den Grundsatz einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ verfolgen sollen.³⁰⁵

Abs. 3 des Artikel 3a schließlich formuliert „richtungsweisende Grundsätze“ der Wirtschaftspolitik: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz. Artikel 3b, ebenfalls neu, greift das Subsidiaritätsprinzip auf. Danach wird die Gemeinschaft über die Gebiete hinaus, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, nur tätig, wenn Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden.

Die Artikel 4, 4a und 4b beschreiben das Institutionensystem der Gemeinschaft. Von Interesse ist hierbei, daß das neu zu gründende Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und die EZB **nicht** als Organe der Gemeinschaft gegründet werden. Weiter unten wird darauf

³⁰⁴ Nur im deutschen Vertragstext wurde das zukünftige europäische Geld mit ECU, also dem Akronym für European Currency Unit, bezeichnet, in allen anderen Vertragstexten wurde es mit Ecu angekündigt (vgl. Steuer 1993, S. 141). In Kapitel 4 wurde bereits darauf hingewiesen, daß sich dahinter mehr als ein Streit um Worte verbirgt. Mir der Umwidmung in Euro hat sich der Streit allerdings erledigt.

³⁰⁵ Im Bereich der Geld- und Wechsellpolitik könnte der Hinweis auf Marktwirtschaft und Wettbewerb bedeuten, daß eine Finanzierung der Staatsschuld auf dem Weg des Notenbankkredits ausgeschlossen werden (Geldpolitik) und daß bei der Wahl des Wechselkursregimes der flexible Wechselkurs Priorität genießen soll (Währungspolitik); denkbar wäre auch, daß sich die Formulierung auch auf das Gebot eines liberalisierten Kapitalverkehrs mit Drittstaaten bezieht.

zurückzukommen sein, und es wird sich zeigen, daß damit eine ganz eigentümliche Art von Supranationalität für das institutionelle Zentrum der zukünftigen Währungsordnung formuliert wird.

Der Grundsatzteil des renovierten EG-Vertrages präsentiert das ordnungspolitische Credo der Gemeinschaft. Bei allen Neuerungen, Umstellungen und Präzisierungen wird doch deutlich, daß sich die Gemeinschaft wirtschaftsordnungspolitisch weiter als gemischtwirtschaftliche Ordnung definiert, wenngleich sich eine gewisse Tendenz in Richtung eines Mehrs an stabilitätspolitischer Orientierung abzeichnet.

6.2.4 Der Übergangsprozeß

6.2.4.1 Die institutionellen Maßnahmen

Der Übergang in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion - genaugenommen eigentlich in die Währungsunion, da die Wirtschaftspolitik in nationaler Souveränität verbleibt - wurde formal als dreistufiger Prozeß angelegt.³⁰⁶ Die erste Stufe begann am 1. Juli 1990, lag also zeitlich **vor** der Aushandlung und Verabschiedung des Maastrichter Vertrages, der den Eintritt in den Prozeß der Wirtschafts- und Währungsunion dann *post festum* einberaumte. Die zweite Stufe begann am 1. Januar 1994 und machte - vordergründig - den eigentlichen Kern des Übergangsprozesses aus. Für den Übergang in die dritte Stufe sah der Vertrag einen frühen (1. Januar 1997) und einen späten Termin (1. Januar 1999) vor, so daß der Zeitrahmen für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zwischen 6 1/2 und 8 1/2 Jahren lag. Integrationspolitisch und integrationstheoretisch bemerkenswert ist, wie noch auszuführen sein wird, daß der EUV - ähnlich wie die Planung der frühen siebziger Jahre - das Integrationsergebnis an Bedingungen - die Bewältigung von Konvergenzhürden - zu knüpfen schien, was letztlich bedeutete, daß das Integrationsergebnis hätte verfehlt werden können.

Das insgesamt neue Kapitel 4 im EG-Vertrag behandelte in neun Artikeln (Artikel 109e - 109m) die „Übergangsbestimmungen“, wobei institutionelle sowie prozeßpolitische Maßnahmen vorgesehen waren, differenziert jeweils für die Übergänge in die zweite bzw. die dritte Stufe. Zu dieser Materie gehörten eine Reihe von Protokollen, von denen dem „Protokoll über die Satzung des Europäischen Währungsinstituts“, der zentralen institutionellen Maßnahme der zweiten Stufe, ferner dem „Protokoll über die Konvergenzkriterien“, der zentralen prozeßpolitischen Maßnahme der zweiten Stufe, sowie dem „Protokoll über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion“, dem v.a. politische Bedeutung zukam, eine besondere Bedeutung eignete. Die erste Stufe, die als solche an keiner Stelle des EUV genannt wurde, bestand im Kern aus der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, also einer Maßnahme, die auf dem Wege von Ratsverordnungen bereits vor der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages umgesetzt wurde. Mit Beginn der zweiten Stufe traten die entsprechenden Bestimmungen zum Kapitalverkehr in der Maastrichter Fassung in Kraft (geregelt in Artikel 73 a - h) und lösten die alten Bestimmungen zum Kapitalverkehr des EWGV ab. Für die Vertragsinterpreta-

³⁰⁶ Das dreistufige Vorgehen bei der Realisierung europäischer Projekte hat eine lange Tradition. Die Zollunion wurde in einem dreistufigen Prozeß umgesetzt (geplant: 1958-1970, zwei Jahre vorher realisiert). Das Kommissionsmemorandum aus dem Jahr 1962 sah ebenfalls einen Drei-Stufen-Prozeß - allerdings ohne zeitliche und inhaltliche Präzisionen - zur Wirtschafts- und Währungsunion vor. Der Wirtschafts- und Währungsunionsplan von 1971 griff dies auf und plante die Wirtschafts- und Währungsunion in einem dreistufigen Prozeß für 1980. Auch der Delors-Bericht hielt sich prinzipiell an dieses Schema.

tion von Bedeutung - jedenfalls in Deutschland - war schließlich auch das sogenannte Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Artikel 109e, der erste der Übergangsbestimmungen, legte den Beginn der zweiten Stufe auf den 1. Januar 1994 fest und formulierte Maßnahmen, die vor diesem Zeitpunkt umgesetzt sein sollten. Es handelte sich um zwei Maßnahmen, über welche die Kommission dem Rat einen Bericht vorlegen sollte. Erstens war jeder Mitgliedstaat aufgefordert, mehrjährige Konvergenzprogramme zu entwickeln, in deren Mittelpunkt die Beachtung von Preisstabilität und gesunden öffentlichen Finanzen stand. Zweitens trat mit Beginn der zweiten Stufe die neue Kapitalverkehrspolitik der Gemeinschaft in Kraft.

Die zweite Stufe, auf mindestens drei, längstens fünf Jahre terminiert, brachte institutionelle und prozeßpolitische Maßnahmen. Der Notenbankkredit an staatliche Stellen sollte mit dem Eintritt in die zweite Stufe ausgeschlossen sein, auch der Ausschluß der Solidarhaftung innerhalb der Gemeinschaft galt bereits ab Beginn der zweiten Stufe. Die Mitgliedstaaten leiteten ferner das Verfahren ein, mit dem ihre Zentralbanken in die Unabhängigkeit entlassen wurden.³⁰⁷ In der Haushaltspolitik waren die Teilnehmer gehalten, während der zweiten Stufe übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, sie unterwarfen sich dabei bereits dem für die Endstufe vorgesehenen Überwachungs- und Empfehlungssystem der Haushaltslage, ohne daß allerdings Sanktionen ergriffen werden konnten.

Während der zweiten Stufe galten die im EWGV getroffenen Verfahrensweisen für den Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten und plötzlichen Zahlungsbilanzkrisen weiter (Artikel 109h und 109i). Auch die Wechselkurspolitik behandelten die Mitglieder in dieser Zeit weiter als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“, eine Formulierung, die ebenfalls aus dem alten EWGV übernommen wurde (Artikel 109m).

Grundlegend für das Verständnis des Übergangs in die Endstufe der Währungsunion sind drei Dimensionen. 1.) Unter monetären Integrationsaspekten i.e.S. ist festzuhalten, daß währungspolitische oder gar währungssystemische Elemente fast gänzlich fehlten. 2.) Wirtschaftspolitisch strukturierte das Konvergenzprogramm im wesentlichen den Übergangsprozeß. 3.) Integrationspolitisch wurde der vertraglichen Abmachung eine bemerkenswerte Automatismusklausel beigefügt. Da der monetäre Integrationsaspekt bereits in Kapitel 5 abgehandelt wurde, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die beiden zuletzt genannten Punkte.

Im Übergangsprozeß prüfte der Rat anhand von Berichten der Kommission und des EWI, ob die entsprechenden Maßnahmen der zweiten Stufe (Ausschluß des Notenbankkredits, Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken etc.) durchgeführt wurden. Insbesondere überprüfte er die Konvergenzprogramme, deren Realisierung er an dem Maßstab der sogenannten Konvergenzkriterien testete.

Diese Kriterien wurden in Artikel 109j allgemein beschrieben und in einem Zusatzprotokoll quantifiziert. 1.) Den Grad der Preisstabilität bestimmte man an einer Inflationsrate, die nicht mehr als 1,5 Prozent über der Inflationsrate der drei preisstabilsten Länder liegen sollte. 2.) Die Haushaltslage bemaß sich an den beiden Größen, die auch für die Endstufe Gültigkeit

³⁰⁷ Ein Überblick über die einschlägigen Maßnahmen zum neuen Status der nationalen Zentralbanken findet sich im Konvergenzbericht des Europäischen Währungsinstituts (1998, S. 323ff.). Mit Ausnahme von Großbritannien und Dänemark veränderten alle Gemeinschaftsländer die entsprechenden nationalen Rechtsordnungen: sie entließen ihre Notenbanken in die Unabhängigkeit und ordneten sie in das ESZB ein. Während dieser Schritt für einige Länder (z.B. Deutschland) lediglich auf eine Einordnung in das ESZB hinauslief, bedeutete er für andere Länder (z.B. Frankreich) einen tiefgehenden ordnungspolitischen Einschnitt.

haben sollten (Schuldenstand/BIP, Verschuldung/BIP). 3.) Die „normalen“ Bandbreiten des EWS-Wechselkursmechanismus waren mindestens zwei Jahre vor Eintritt in die dritte Stufe ohne Abwertung einzuhalten. 4.) Der nominale langfristige Zinssatz sollte nicht um mehr als 2 Prozent über dem Zinssatz der drei preisstabilsten Länder liegen. 5.) Weitere, in der Bundesrepublik wenig beachtete Kriterien, die herangezogen wurden, waren: die Entwicklung des Ecu/Euro, die Integration der Märkte, die Entwicklung der Leistungsbilanzen, der Lohnstückkosten und weitere Preisindizes.

Der Rat beurteilte auf der Grundlage der Berichte mit qualifizierter Mehrheit, ob einzelne Mitgliedstaaten und ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllten und leitete eine Empfehlung an den Europäischen Rat weiter. Der Vertrag sah nunmehr ein *Procedere* für zwei mögliche Zeitpunkte der Einführung der Währungsunion vor. Da der frühe Zeitpunkt (1997 bzw. vor 1999) nicht wahrgenommen wurde,³⁰⁸ beschränkt sich die Darstellung auf die zweite Alternative, den Beginn der Währungsunion mit dem 1. Januar 1999.

Hierzu hielt der Vertrag lapidar fest: „Ist bis Ende 1997 der Zeitpunkt für den Beginn der dritten Stufe nicht festgelegt worden, so beginnt die dritte Stufe am 1. Januar 1999.“ Das Prüfverfahren für den frühen Eintritt sollte wiederholt werden, wobei die Konvergenzkriterien nur noch eine „Berücksichtigung“ erfahren sollten, der Eintritt in die dritte Stufe wurde also nicht mehr von der Erfüllung der Kriterien abhängig gemacht. Der Rat sollte dann mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, welche Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen erfüllen. Damit wurde unterstellt, daß es in monetärer Hinsicht ein Europa der zwei Geschwindigkeiten geben konnte. Für die Länder, welche der dritten Stufe nicht folgen bzw. ausgeschlossen bleiben, wurden Ausnahmeregelungen getroffen (Artikel 109k), wobei eine Ankoppelung dieser Staaten an die Währungsunion über das sogenannte EWS II vorgesehen ist.³⁰⁹

Mit Beginn der dritten Stufe, so Artikel 109l, würde die EZB konstituiert und nähme ihre Tätigkeit auf, würden die Umrechnungs- und Umtauschkurse zwischen Euro und nationalen Währungen (per einstimmigem Beschluß im Rat) festgelegt und würde der Euro zu einer ei-

³⁰⁸ Der formale Beschluß, die Währungsunion weder am 1.1.1997 noch zu einem anderen Zeitpunkt vor dem 1.1.1999 beginnen zu lassen, wurde Ende 1996 auf dem Dubliner Gipfel gefällt. - Der Vertrag sah vor, daß der Europäische Rat spätestens am 31. Dezember 1996 anhand der Berichte unter „gebührender Berücksichtigung“ der Konvergenzkriterien prüft, ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für die Währungsunion erfüllt und ob deren Beginn zweckmäßig sei. Sofern dies der Fall gewesen wäre, hätte er den Zeitpunkt für den Eintritt in die Währungsunion bestimmen können, frühestens am 1. Januar 1997 hätte also die dritte Stufe beginnen können.

³⁰⁹ Das EWS II ist als hegemoniale Wechselkursordnung konzipiert. Rechtliche Grundlage sind eine „Entschließung des Europäischen Rates über die Einführung eines Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion“ und ein Abkommen zwischen der EZB und den Notenbanken der nicht dem Euro-Raum angehörenden EU-Mitgliedstaaten (vgl. Deutsche Bundesbank 1998b, S. 19ff.). Indem es die obligatorische, unbegrenzte Interventionsverpflichtung des EWS I nicht wiederholt und die Verteidigung der Parität dem Gutdünken der EZB bzw. der peripheren Bank anheimstellt, macht es den Euro zur Ankerwährung der Ordnung. Von einer Ordnung im Sinne eines mehrere Länder umfassenden Wechselkursmechanismus kann insofern nicht mehr ausgegangen werden, als das EWS II auch vom Paritätengitter abbrückt und lediglich von bilateralen Kursen ausgeht. Konsequenterweise wird auch in einschlägigen Texten nur noch von einem Wechselkursmechanismus (WKM) gesprochen. Die Leit- und Interventionskurse sind ausschließlich gegenüber dem Euro definiert, so daß von einem „hub-and-spokes system“ gesprochen wird (vgl. Apel 1998, S. 144ff.). Dem WKM sind bislang Griechenland in einer weiten (plus/minus 15 Prozent) und Dänemark in einer engen Bandbreite (plus/minus 2,25 Prozent) beigetreten. Von Bedeutung wird die neue Ordnung insbesondere für osteuropäische Beitrittskandidaten, die sich, wenn sie in den Status von „pre-ins“ rücken, einem ausgesprochen stabilitätsorientierten Mechanismus gegenüber sehen und u.a. der Frage ausgesetzt sein werden, wie die Wechselkurse untereinander zu koordinieren sind.

genständigen Währung. Der Rat trafe ferner alle Maßnahmen zur „raschen Einführung“ des Euro in den Teilnehmerstaaten der Währungsunion.

Von großer Relevanz war das „Protokoll über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion“, das gleiche Rechtsverbindlichkeit besaß wie der Vertragstext selbst. Dieses Protokoll wurde der deutschen Delegation auf der Tagung von Maastricht abgeurteilt (vgl. Marsh 1992, S. 313ff.) und war den deutschen Kritikern an der Währungsunion, auch dem Bundesverfassungsgericht, der größte Dorn im Auge.

In dem Protokoll bekundeten die Vertragsparteien zunächst die „**Unumkehrbarkeit**“ des Übergangs in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Der Text fuhr dann fort: „Alle Mitgliedstaaten respektieren daher **unabhängig** (Herv.d.Verf.) davon, ob sie die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen, den Willen der Gemeinschaft, rasch in die dritte Stufe einzutreten, und daher behindert kein Mitgliedstaat den Eintritt in die dritte Stufe.“ Das war so zu lesen, daß die Währungsunion auf jeden Fall beginnen würde, unabhängig davon, ob die Konvergenzkriterien im Laufe des Übergangsprozesses erfüllt wären oder nicht. Im Extremfall hätte die Währungsunion eingeführt werden können, ohne daß ein einziges Mitgliedsland die Konvergenzkriterien erfüllt hätte.³¹⁰ Es wurde also ein **Automatismus** gesetzt, dessen Bruch eine hohe Hürde dargestellt hätte und der nur noch den Zeitpunkt des Eintritts in die dritte Stufe der Währungsunion offenließ.

Hierzu fuhr das Protokoll fort, daß, wenn der Zeitpunkt zum Eintritt in die dritte Stufe Ende 1997 noch nicht festgelegt war, die Mitgliedstaaten im Jahr 1998 ihre vorbereitenden (organisatorischen) Arbeiten beschleunigen würden, „damit die Gemeinschaft am 1. Januar 1999 **unwiderruflich** (Herv.d.Verf.) in die dritte Stufe eintreten kann und die EZB und das ESZB zu diesem Zeitpunkt ihre Tätigkeit aufnehmen können“.

In einem weiteren Protokoll wurde Großbritannien und Dänemark das Recht eingeräumt, erneut eine parlamentarische (Großbritannien) bzw. eine plebiszitäre (Dänemark) Entscheidung über den Eintritt in die dritte Stufe herbeizuführen. Außerhalb des Vertrags hatte sich das deutsche Parlament in einer „Erklärung des Deutschen Bundestages zur Wirtschafts- und Währungsunion“ vor dem Beginn der dritten Stufe eine erneute Abstimmung ausbedungen, deren rechtliche Möglichkeit aber unterschiedlich beurteilt wurde³¹¹.

Mit der Frage des Automatismus zur Währungsunion und dem Stellenwert der Konvergenzkriterien hatte sich auch das Bundesverfassungsgericht ausführlich beschäftigt. Der Vertrag, so das Gericht, erlaube es dem Rat nicht, sich von den Konvergenzkriterien zu lösen bzw. diese „aufzuweichen“. Die in Artikel 109j, Abs. 2 EGV angesprochene (qualifizierte) Mehr-

³¹⁰ Die Darstellung bei Marsh (1992, S. 314) ist daher wohl nicht ganz korrekt: „Ein großes Hindernis auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion war freilich immer noch, daß Bonner Regierung und Bundesbank sich weigerten, einem festen Zeitplan zuzustimmen. In Paris, in Rom und in anderen europäischen Hauptstädten deutete man dies so, daß Deutschland keineswegs felsenfest zum Projekt Wirtschafts- und Währungsunion stand. Mitterrand und Andreotti erdachten ein geradezu geniales Rezept, um hier Abhilfe zu schaffen. Sie schlugen vor, im Jahr 1999 solle die Währungsunion für all die EG-Staaten verpflichtend sein, die verschiedenen strengen wirtschaftlichen Auflagen genügen. (...) Sollte eine Mehrheit der EG-Staaten diese Konvergenz-Kriterien bis 1997 erfüllen, könnte die Währungsunion in diesem Jahr beginnen; im Jahr 1999 solle sie auf jeden Fall eingeführt werden, notfalls nur mit einer Minderheit der EG-Mitglieder“. Der Notfall ist unkorrekt beschrieben. Er hätte daraus bestanden, daß keines der Länder die Kriterien erfüllt hätte und die Währungsunion dennoch eingeführt worden wäre.

³¹¹ Während der Maastrichter Vertrag klar dem Europäischen Rat die Entscheidung über Zeitpunkt und Länderzusammensetzung der Währungsunion zuordnet (vgl. dazu Steuer 1993, S. 139), schien das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil doch an eine Art faktischen Parlamentsvorbehalt zu denken.

heitsentscheidung über die Fragen, ob einzelne Mitglieder die Voraussetzungen erfüllen und ob eine Mehrheit von Staaten gegeben sei, bedeute nur, daß Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Rahmens der verbleibenden Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognosespielräume mehrheitlich ausgeräumt werden können. Auch die im Vertrag für die beiden möglichen Zeiträume der Einführung der Währungsunion genannte Differenzierung in „gebührende Berücksichtigung“ und (bloße) „Berücksichtigung“ der Konvergenzkriterien teilte das Gericht nicht. Die Konvergenzkriterien wurden also - gegen den Wortlaut des Vertrags - höher angesiedelt.

Abgeschwächt wurde demgegenüber die Vertragsformulierung in Hinblick auf den (späten) Zeitpunkt des Eintritts in die Währungsunion. Der 1.1.1999 war nach der Feststellung des Gerichts nur eine **„Zielvorgabe und kein rechtlich durchsetzbares Datum“** (Herv.d.Verf.). Damit wurde die im Protokoll fixierte Unwiderruflichkeit der Währungsunion zu dem genannten Datum bestritten. Insgesamt unterwerfe sich die Bundesrepublik mit der Ratifikation des Unionsvertrages nicht einem „unüberschaubaren“, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren „Automatismus“ zu einer Währungsunion. Der Vertrag eröffne zwar den Weg zu einer weiteren Integration der europäischen Rechtsgemeinschaft, Herr des Verfahrens bleibe aber die Bundesregierung und vermittelt über sie das Parlament.

Das Verfassungsgerichtsurteil stellte eine **einseitige und nachträgliche Umdeutung** des Vertrages dar, die der Bundesrepublik in Hinblick auf die Frage des Stellenwerts der Konvergenzkriterien (vermeintlich) enge Grenzen setzte und Buchstaben und Geist des Protokolls über den Übergang in die dritte Stufe offen negierte. Eine eigentliche Interpretation stellte das Urteil in Hinblick auf das Protokoll gar nicht mehr dar. Das Protokoll, das die Bundesregierung quasi als politischen Preis für die institutionelle und funktionelle Stabilitätsorientierung des Vertrages akzeptieren mußte, wäre mit dem Urteil streng genommen zu wertlosem Papier geworden, was um so mehr galt, als das Urteil eine Bindewirkung für die Bundesrepublik bei Auslegungsfragen des Vertrages bestritt.

6.2.4.2 Das Konvergenzprogramm

Im folgenden werden zunächst einige immanente Widersprüche und Fragwürdigkeiten des Konzepts der Konvergenzkriterien referiert, danach wird das Konzept, in einem integrationstheoretischen Kontext reflektiert. Zunächst ist festzuhalten, daß das Konvergenzprogramm im wirtschaftspolitischen Ansatz an nominellen Finanzmarktgrößen ansetzte, reale Größen wie Wachstumsraten, Arbeitslosenquoten oder Produktivitätsraten blieben unberücksichtigt. Konsequenz war dieser Ansatz insofern, als er die zukünftige Währungsunion in die Position eines Starkwährungsverbands schleusen wollte, der sich im Währungswettbewerb behaupten sollte. Der Erwerb von Vertrauen auf den Finanzmärkten hängt in erster Linie an solchen Größen.

Tabelle 6: Entwicklung der Konvergenzkriterien 1996 - 1997*

		HVPI-Preissteigerung	Langfristiger Zinssatz	Haushaltsüberschuß bzw. defizit (in % des BIP)	Bruttoverschuldung des Staates (in % des BIP)
Belgien	1996	1,8	6,5	- 3,2	126,9
	1997	1,4	5,7	- 2,1	122,2
Dänemark	1996	2,1	7,2	- 0,7	70,6
	1997	1,9	6,2	+ 0,7	65,1
Deutschland	1996	1,2	6,2	- 3,4	60,4
	1997	1,4	5,6	- 2,7	61,3
Griechenland	1996	7,9	14,4	- 7,5	111,6
	1997	5,2	9,8	- 4,0	108,7
Spanien	1996	3,6	8,7	- 4,6	70,1
	1997	1,8	6,3	- 2,6	68,8
Frankreich	1996	2,1	6,3	- 4,1	55,7
	1997	1,2	5,5	- 3,0	58,0
Irland	1996	2,2	7,3	- 0,4	72,7
	1997	1,2	6,2	+ 0,9	66,3
Italien	1996	4,0	9,4	- 6,7	124,0
	1997	1,8	6,7	- 2,7	121,6
Luxemburg	1996	1,2	6,3	+ 2,5	6,6
	1997	1,4	5,6	+ 1,7	6,7
Niederlande	1996	1,4	6,2	- 2,3	77,2
	1997	1,8	5,5	- 1,4	72,1
Österreich	1996	1,8	6,3	- 4,0	69,5
	1997	1,1	5,6	- 2,5	66,1
Portugal	1996	2,9	8,6	- 3,2	65,0
	1997	1,8	6,2	- 2,5	62,0
Finnland	1996	1,1	7,1	- 3,3	57,6
	1997	1,3	5,9	- 0,9	55,8
Schweden	1996	0,8	8,0	- 3,5	76,7
	1997	1,9	6,5	- 0,8	76,6
Vereinigtes Königreich	1996	2,5	7,9	- 4,8	54,7
	1997	1,8	7,0	- 1,9	53,4

* Aus: Europäisches Währungsinstitut 1998, S. 29.
HVPI: Harmonisierter Verbraucherpreisindex.

Aus einer keynesianischen Perspektive (vgl. dazu Franzmeyer/Weise 1993, Horn/Zwienner 1996) mußten sich die Konvergenzkriterien den Vorwurf gefallen lassen, daß sie als statisches Raster ohne Rücksicht auf spezielle Konjunkturlagen hin formuliert wurden. Unterstellt man einen mehr oder weniger direkten Zusammenhang zwischen Budgetdefizit und Geldwertstabilität, dann hängt es von der konjunkturellen Situation ab, wie dieser Zusammenhang aussieht. Im konjunkturellen Tief sind wachsende Budgetdefizite nicht per se preistreibend, eine Konsolidierung in der Situation einer Wachstumsschwäche könnte sogar kontraproduktiv wirken. Die Haushaltskonsolidierung kann sinnvollerweise erst im Aufschwung angegangen werden. Für die Preisbewegung selbst gilt im konjunkturellen Verlauf, daß sich im Boom ein Preisauftrieb einstellt, während in der Abschwung- und Krisenphase ein Preisrückgang stattgreift. Welche konjunkturelle Konstellation nun in der unmittelbaren Übergangsphase zur Währungsunion gegeben sein würde, konnte nicht ohne weiteres prognostiziert werden. In dieser Hinsicht hatte sich die Gemeinschaft mit dem Konvergenzraster unnötigen Zwängen ausgesetzt.

Für sich genommen problematisch war das Kriterium des Schuldenstandes/BIP, und zwar in mehrfacher Hinsicht. Unterstellt, die Preisstabilität macht den Kern des Konvergenzprogramms aus, ist festzuhalten, daß die langfristig aufgehäufte Verschuldung keinen direkten Einfluß auf das Preisniveau hat. Hohe Staatsschuld und Preisstabilität können durchaus einhergehen. Umgekehrt verbürgt ein niedriger Schuldenstand nicht Preisstabilität. Da der EUV, wie gesehen, mit Artikel 104b eine Haftung der Gemeinschaft für einen Mitgliedstaat ausschließt, steht auch nicht zu befürchten, daß der über einen langen Zeitraum mitgeschleppte Schuldenstand auf die Gemeinschaft übergeht. Gravierender noch ist, daß Länder mit einem hohen Schuldenstand (Belgien, Italien, Griechenland, Schweden, Irland) die Größe von 60 Prozent des BIP bis zum Jahr 1998 überhaupt nicht erreichen konnten. Diese Länder hätten jährliche Budgetüberschüsse in nicht unerheblicher Größenordnung erwirtschaften müssen, um die Zielgröße zu erreichen. Ein solches Konsolidierungs- und Restriktionsprogramm wäre einmalig in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte gewesen, es wäre auf ein kaum vorstellbares Deflationsprogramm hinausgelaufen und hätte diese Länder in unabsehbare soziale Krisen geführt und die Idee „Europa“ in Mißkredit gebracht. Im Entscheidungsprozeß zur Konstituierung der Währungsunion hatte das Konvergenzkriterium denn auch keine ausschlaggebende Rolle gespielt.

In sich widersprüchlich waren die Kriterien Wechselkursstabilität und stabiles Zinsniveau, wenn sie im Zusammenhang betrachtet werden. Nach der Liberalisierung der Kapitalmärkte, die nach 1995 auch für die Ausnahmeländer galt, und der hohen Volatilität dieser Märkte konnte ein Druck auf den Wechselkurs und damit die Erfüllung der Wechselkursstabilität nur gemildert werden, wenn ein entsprechender Zinsabstand hergestellt wurde. Das Beispiel Frankreichs im Jahr 1993 hatte gezeigt, daß selbst Länder mit solidem Datenkranz im Bereich der „fundamentals“ vor spekulativen Kapitalbewegungen nicht gefeit waren und im Ernstfall zur Verteidigung des Wechselkurses zu Zinsanhebungen greifen mußten.

Das Wechselkurskriterium für sich genommen war nach der Beseitigung der alten „Leitplanken“ des EWS vom August 1993 fragwürdig geworden. Da der EUV selbst die alten Margen von plus/minus 2,25 Prozent nicht nannte, sondern lediglich von „normaler Bandbreite“ sprach, konnte davon ausgegangen werden, daß der 30-Prozent-Tunnel die Normalität sei. Scharfe Währungskrisen ausgeschlossen bedeutete dies, daß die neuen Margen zum Nullkriterium wurde, da wohl alle Länder dieses Kriterium erfüllt hätten.

Das Zinskriterium wiederum machte so recht keinen Sinn. Unterschiedlich hohe Zinsen sind Ausdruck der Hierarchie an den Währungsmärkten, die ihrerseits durch das finanzpoliti-

sche standing der einzelnen Länder zustande kommt. Im Grunde war das Zinskriterium überflüssig, da es einerseits an das Stabilitätskriterium gebunden war und andererseits als Kriterium die weitesten Maschen aufwies. Es sortierte allenfalls die „Grenzländer“ der Währungsunion aus, die aber schon aufgrund „vorgelagerter“ Kriterien ausschieden.

Die mutmaßlich als Konvergenzkern gedachten Kriterien waren die Inflationsrate und das Finanzierungsdefizit. In Hinblick auf das Kriterium des Finanzierungsdefizits bot es sich an, die konjunkturelle Konstellation vor Eintritt in die Währungsunion zu berücksichtigen. Der EUV hatte hier auch, wie gesehen, eine dreifache Flexibilität eingebaut. Es sollte berücksichtigt werden, ob die Konvergenzwerte ausnahmsweise überschritten wurden und ob einzelne Länder immer noch in der Nähe des Schwellenwerts lagen. Hinzugezogen wurden bei der Überprüfung schließlich auch weitere Größen, u.a. ein Vergleich zwischen dem öffentlichen Defizit und den staatlichen Investitionsausgaben.

Das Kriterium der Inflationsrate hatte einen ebenso prominenten Stellenwert im Übergang zur Währungsunion, wie es konzeptionelle Schwächen aufwies. Denkbar wäre eine Konstellation gewesen, daß drei kleine EU-Länder die preisstabilsten waren und somit den Schwellenwert für den Übergang in die Währungsunion definierten. Zu fragen ist aber, welchen Sinn es machte, wenn drei Länder wie Luxemburg, Dänemark und Finnland, die zusammengenommen nicht einmal die Hälfte der Einwohnerzahl des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen erreichen, zum Maßstab des Stabilitätsstandings einer Gemeinschaft von 350 Millionen Einwohnern gemacht werden. Eine gewichtende oder eine EU-Durchschnittsgröße wäre hier sicher sinnvoller gewesen.

Insbesondere für die „Grenzländer“ der Währungsunion, die weniger wohlhabenden Länder des Südens, blieb bei dem Konvergenzraster unberücksichtigt, daß eine gewisse Inflation durchaus sinnvoll sein konnte. Weit verbreitet ist in diesen Ländern Steuerhinterziehung und Steuerwiderstand, so daß über die Inflation Steuermehreinnahmen realisiert werden können. Zudem werden die Altschulden des Staates durch den Inflationsprozeß entwertet, so daß sich dadurch die reale Verschuldung reduziert. Schließlich ist die Inflation in diesen Staaten auch ein Mittel, Verteilungskämpfen eine Bewegungsform zu geben.

Die Kriterien wurden mit einem unvermeidbaren Maß an Willkür festgelegt. Theoretisch wie auch politisch war es unsinnig, aus ihnen messerscharfe Schwellenwerte abzuleiten, die in Eintrittsöffnungen bzw. -barrieren zur Währungsunion umgesetzt werden. Im faktischen Entscheidungsprozeß wurden sie auch in der Tat als das genommen, was sie faktisch waren - ökonomische **Orientierungsgrößen**, die eine Grundlage für eine letztlich **politische Entscheidung** bildeten. Konzeptionell alles andere als zwingend lag und liegt ihre eigentliche Bedeutung auch darin, daß sie komplexe volkswirtschaftliche Tatbestände auf griffige Maßzahlen reduzieren, die in erster Linie handhabbare Größen für die öffentliche Diskussion darstellen. Unter diesem Aspekt der Öffentlichkeitswirksamkeit hatten sie in der Übergangszeit auch in der Tat eine erhebliche Beachtung gefunden und vermochten - bei aller Fragwürdigkeit - als positive Begriffe den Prozeß der monetären Unionierung zu begleiten (vgl. Bach 1993, S. 24f.).

Der in Kapitel 1 anläßlich der Auseinandersetzung mit Myrdals Integrationsthesen entwickelte Gedanke, daß Integration am besten in einem expansiven Klima gedeiht, läßt das Konvergenzprogramm, das sich die Gemeinschaft mit dem EUV auferlegt hatte, eher fragwürdig erscheinen. Die fiskalpolitischen Kennziffern, als Durchschnittsgrößen der Haushaltssituation zu Beginn der neunziger Jahre gewonnen (Hasse 1993, S. 135), implizierten für die meisten Gemeinschaftsstaaten restriktive Haushaltspolitiken. Nur exorbitante Wachstumsraten, die

gleichwohl wenig wahrscheinlich und auch nicht eingetreten waren, hätten diese Budgetvorgaben umsetzbar gemacht. Die Gemeinschaft begab sich somit in ein eher deflationäres Klima, und die Jahre vor dem Eintritt der Währungsunion waren tatsächlich durch eine Wachstumsschwäche geprägt.

Die Folgen einer Integrationspolitik im restriktiven Klima waren doppelt. Zum einen setzte sich die Integrationspolitik in eine gesellschaftspolitisch höchst ungünstige Atmosphäre. Alle im Rahmen der Konvergenzpolitik getroffenen Maßnahmen drohten in der Bevölkerung „gegen Europa“ umzuschlagen und Integrationspolitik noch weiter von der Bevölkerung zu entfernen, als dies ohnehin schon der Fall ist. Andererseits lief der Integrationsprozeß durch das Konvergenzmilieu Gefahr um wesentliche Schichten entleert zu werden. Die Integration konnte die in ihr notwendig enthaltene Komponente der Solidarität und Großzügigkeit (vgl. Kapitel 1) in einem restriktiven Klima nicht mehr abrufen und wurde damit auf einen kaum noch vermittelbaren Vorgang reduziert.

Das Verhältnis zwischen Nationalstaatlichkeit und Supranationalität im Übergang zur Währungsunion war komplex strukturiert. Auf den ersten Blick schien es, als handle es sich um eine nationalstaatliche Strategie, die bei einer erfolgreichen Bewältigung des Konvergenzprogramms förmlich mit einem Schlag in der Supranationalität der Währungsunion ende. Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber eine vielschichtigeren Strategie. Zunächst muß nach wirtschaftspolitischen Maßnahmen einerseits und währungspolitischen Maßnahmen andererseits differenziert werden. Wirtschaftspolitisch waren es Nationalstaaten, die die Konvergenzkriterien zu erfüllen hatten und in interne Politik übersetzen mußten. Darin lag die nationalstaatliche Komponente. Indem sich die Nationalstaaten aber gemeinsamen Budgetregeln und -vorgaben unterwarfen, ordneten sie sich einem supranationalen Regelwerk unter.

Im währungspolitischen Bereich hatte die zweite Stufe mit dem EWI eine neue, der Möglichkeit nach supranationale Institution geschaffen, die aber in der Kompetenzausstattung auf bloß beratende und technische Aufgaben begrenzt wurde. Supranationale Kompetenzen wurden dem EWI zwar nicht ausdrücklich verwehrt - eher das Gegenteil war der Fall -, insbesondere die Bundesrepublik achtete sehr genau darauf, daß die Bundesbank weiter autonome Geldpolitik betreiben konnte. Den wirtschaftspolitischen Budgetregeln vergleichbare Komponenten in der monetären Politik hatte der EUV nicht formuliert. Der Delors-Bericht und die Mehrheit der Gemeinschaftsstaaten dachten in die Richtung einer gemeinsam, also „supranational“ konzipierten Geldpolitik, also an einen supranationalen Übergang. Die in Antizipation der Währungsunion eingetretene Verringerung des Zinsabstandes zwischen den Gemeinschaftswährungen - insbesondere zwischen den Starkwährungen und den Schwachwährungen - deuteten gleichwohl darauf, daß die Finanzmärkte bereits eine supranationale Komponente ausgemacht hatten.

Die Strategie des Konvergenzprogramms und der Konvergenzkriterien stellten den Versuch dar, den Weg in die Währungsunion politisch-institutionell zu gestalten. Indem sich die Mitgliedstaaten einem gemeinsamen Regelsystem unterwarfen und sich durch den Vertrag deutliche Spielräume politischer Devisen einberaumt hatten, bestand die Möglichkeit, beruhigend auf die Währungsmärkte einzuwirken und den Prozeß der Herbeiführung der Währungsunion nicht ausschließlich von den durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs gestärkten Währungsmärkten abhängig zu machen. Ohne die Konvergenzstrategie hätten ausschließlich die Währungsmärkte marktfunktional über die Selektion der Teilnehmer an der Währungsunion entschieden.

Allerdings hatte sich die Politik durch die vollständige Öffnung beim grenzüberschreitenden Kapitalverkehr und die faktische Suspendierung des EWS gewichtiger institutioneller Möglichkeiten begeben, den Übergangsprozeß auch monetär zu steuern. Ihr blieb nur, durch das Konvergenzprogramm für ausreichendes Vertrauen auf den Währungsmärkten zu werben. Offen mußte letztlich bleiben, welcher der beiden Mechanismen im Übergangsprozeß die Oberhand gewann: die politische Anstrengung, die Inflationskontrolle und Haushaltskonsolidierung anstrebte, oder die Finanzmärkte, die im Wege von Devisenspekulationen das Währungsgefüge der Gemeinschaft empfindlich stören und in Suchprozessen den Selektionsprozeß der Teilnehmerländer an der Währungsunion gestalten konnten. Besonders ambivalent war in diesem Zusammenhang die Entscheidung vom August 1993 zur faktischen Aufhebung des EWS. Ambivalent, weil sich durchaus die Frage erhob, ob die Bandbreitendehnung die Währungsspekulation eher auspuffert oder nicht umgekehrt der Währungsspekulation größere Freiräume bereitstellt.³¹² Eine stringente institutionelle Strategie hätte die Wechselkursordnung beibehalten und offensichtlich unbegründete Paritätsänderungen gegen die Währungsmärkte rigoros verteidigt.

Ein integrationspolitisches Novum stellte das Konvergenzkonzept insofern dar, als es das Integrationsziel, die Währungsunion, nicht einfach in einen phasierten Stufenprozeß, innerhalb dessen verschiedene Maßnahmen und Zwischenschritte abzuarbeiten waren, auflöste, sondern die Zielerreichung selbst an Bedingungen knüpfte, deren Erfüllung über Zielerreichung oder Verfehlung entschieden. In diesem Aspekt unterschied sich die Herbeiführung der Währungsunion von anderen wirtschaftspolitischen Zielkomplexen aus der Integrationsgeschichte, etwa der Zollunion oder dem Binnenmarkt. Indem die Einführung der Währungsunion von der erfolgreichen Bewältigung des Konvergenzprogramms und damit einer Harmonisierung bzw. Annäherung in gewissen wirtschaftspolitischen Grunddaten abhängig gemacht wurde, wurde Integration (Währungsunion) von Integration (Wirtschaftspolitik) abhängig gemacht bzw. darin aufgelöst. In dieser Hinsicht hatte sich im übrigen tatsächlich die Krönungstheorie der Währungsunion erfolgreich durchgesetzt.

Die Ursachen für dieses methodische Vorgehen, die das Währungsunionsvorhaben etwa von dem Binnenmarktvorhaben unterschieden, waren vielfältig. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Heterogenität der Gemeinschaft in Hinblick auf die Bandbreite der verfolgten Wirtschaftspolitiken, der Skeptizismus und Attentismus stabilitätsorientierter Länder gegenüber wachstumsorientierten Ländern, unterschiedliche ordnungspolitische Profile innerhalb der Gemeinschaft und die weitergehenden wirtschaftspolitischen und politischen Folgen, die das Projekt einer Währungsunion nach sich zieht. Im neofunktionalistischen Vokabular ausgedrückt ging die „Integration vor der Integration“ auf die Tatsache zurück, daß eine Währungsunion sich technisch zwar verhältnismäßig einfach herstellen läßt, in ihren Wirkungen aber eben zu den „high politics“ rechnet.

Die Methode der Konditionierung der Währungsunion zeitigte zwei mögliche Folgen. Zum einen war darin das „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ angelegt. Jene Länder, die an der Konvergenzhürde scheitern würden, wären von dem Integrationsziel der Währungsunion ausgeschlossen gewesen. Die andere Konsequenz war weitreichender, sie beinhaltete das gänz-

³¹² Die seitherigen Ereignisse sprachen eher für den zweiten Fall. Der französische Franc, obwohl von den fundamentals her stabil, war einem Abwertungsdruck gegenüber der D-Mark ausgesetzt, dem nur durch französische Hochzinspolitik gegengesteuert werden konnte. Die italienische Lira und die spanische Peseta mochten überbewertet gewesen sein, der freie Fall mit Abwertungen um fast 50 Prozent dieser Währungen war aber rein ökonomisch nicht gerechtfertigt. Die spekulativ attackierten Währungen werteten wenig später denn auch wieder auf.

liche Scheitern des Vorhabens. Hätte keine Ländergruppe den Konvergenzkatalog erfüllt bzw. wären die Länder gescheitert, die zur kritischen Menge gehören - mindestens Deutschland und Frankreich -, wäre die Währungsunion überhaupt nicht zustande gekommen. Die Methode der Konditionierung der Währungsunion schien, jedenfalls nach den Buchstaben des Vertrags, eine Politik der Kalkulation des Scheiterns einzuschließen.

Darstellung und Interpretation der einschlägigen Bestimmungen haben indessen gezeigt, daß der Vertrag hier in seiner Intention eine integrationsfreundliche Sprache sprach. Er beließ der Politik einen ausreichenden Spielraum bei der Interpretation der Konvergenzresultate, so daß diese eher *cum grano salis* als buchhalterisch genommen wurden. Zur Absicherung dieses Spielraums hatte er mit dem „Automatismus-Protokoll“ noch ein vertrapspolitisches Schwergewicht eingebaut, nämlich die Irreversibilität und den letztlichen Automatismus im Übergang zur Währungsunion.

Der letzte Aspekt relativierte schließlich die gesamte Methode der Konditionierung der Währungsunion. Automatismus im Übergang zur Währungsunion einerseits und Konditionierung der Währungsunion andererseits standen in einer integrationspolitischen Balance, die einerseits auf dem Wege der „Integration vor der Integration“ für gewisse stabile Grundlagen der Währungsunion sorgte, andererseits ihre schließliche Herbeiführung aber letztlich einem politischen Entscheidungsprozeß überantwortete.

Das Konvergenzkonzept mit seiner „(wirtschaftspolitischen) Integration vor der (monetären) Integration“ zielte in seiner Intention darauf, einen „Club der Gleichen“ in die Währungsunion einzubringen. Wirtschaftspolitische Unterschiede, soweit sie die Kennziffern des Konvergenzprogramms betrafen, sollten **vor** dem monetären Vereinheitlichungsprozeß geglättet und eingeebnet werden. Die Methode implizierte damit ein spezifisches Verhältnis von Integration und Entwicklung dergestalt, daß Integration ausdrücklich nicht um der in ihr angelegten Entwicklungspotentiale betrieben wurde. Dieser Aspekt tangierte in erster Linie jene Länder der Gemeinschaft, die dem „Club der Gleichen“, der Kernwährungsunion, nicht angehören würden und der Währungsunion über das EWS II währungspolitisch angegliedert werden.

Verweigert wurde den zukünftigen EWS-II-Ländern die Mitgliedschaft im Club, weil die Starkwährungsländer Abstriche bei der Formierung einer Starkwährungsunion befürchteten, die durch finanzielle Belastungen seitens dieser Länder auftreten konnten. Schmachhaft wurde jenen Ländern die Nichtmitgliedschaft einerseits durch den Verweis auf die möglichen Schockwirkungen einer Starkwährung auf die realwirtschaftlichen Wirtschaftsstrukturen und andererseits die besseren Entwicklungsmöglichkeiten bei einem gezielten Einsatz der Wechselkurspolitik gemacht, was allerdings durch die Konstruktion des EWS II nahezu verunmöglicht wird. Es blieb dabei die Frage, ob sich die an die Peripherie eines Starkwährungsraumes geschickten Länder außerhalb der Währungsunion bessere Entwicklungsmöglichkeiten versprechen können als innerhalb der Währungsunion.

Beim Beschluß zur Einführung der Währungsunion spielten die Konvergenzkriterien die Rolle, die ihnen von Buchstaben und Geist des Vertrages her zugeordnet waren - die Rolle von Orientierungsgrößen in einem politischen Entscheidungsprozeß.³¹³ Bei einer puristischen Auslegung hätten allein Frankreich, Luxemburg und Finnland den Sprung in die Währungsunion geschafft, da alle anderen Staaten das Kriterium der BIP-Schuldenquote verfehlt hätten (vgl.

³¹³ Grundlage für den Beschluß waren zwei Berichte, der des EWI (1998) und der der Kommission (1998).

Tabelle 6). Belgien und Italien wiesen in dieser Größe gar Werte von mehr als 120 Prozent auf, bestenfalls der geringfügige Abbau der Staatsschuld in den Jahren zuvor konnte als Argument für eine nachhaltige Konsolidierungspolitik herhalten. Beiden Ländern konnte als EWG-Gründungsmitgliedern die Teilnahme an der Währungsunion kaum verwehrt werden. Griechenland verfehlte die Kriterien in mehreren Dimensionen. Schweden, das an sich die Voraussetzungen erfüllte, verzichtete von sich aus auf eine frühe Teilnahme an der Währungsunion. Dänemark und Großbritannien standen als Kandidaten von vornherein nicht zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund konnte der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs am 2. Mai 1998 mit qualifizierter Mehrheit den Beschluß zur Einführung der Währungsunion mit Beginn des Jahres 1999 fassen und die Länder Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Finnland als Teilnehmer der Währungsunion benennen.³¹⁴

6.2.5 Konstitutionselemente der Wirtschaftsunion

Der Titel VI („Die Wirtschafts- und Währungspolitik“) des im Rahmen des EUV gänzlich neu konzipierten EGV enthält in Kapitel 1 („Die Wirtschaftspolitik“) Ausführungen zur Wirtschafts- und Haushaltspolitik, die ergänzt werden durch das „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“. Die Bestimmungen wurden im Rahmen des Sekundärrechts 1997 weiter präzisiert, und zwar durch die Abmachungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, hinzu kamen 1998 noch informelle Absprachen über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der sogenannten Euro-11-Gruppe, die eine Art Nukleus für eine künftige Wirtschaftsregierung darstellt. In ihrer Gesamtheit skizzieren sie den ordnungspolitischen Rahmen der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion von der Wirtschaftspolitik her, also das, was in der Integrationsliteratur gemeinhin unter einer Wirtschaftsunion verstanden wird. Im folgenden wird dieser zukünftige wirtschaftspolitische Ordnungsrahmen, soweit er für den thematischen Zusammenhang der Arbeit von Interesse ist, skizziert und dabei als zentrale These herausgearbeitet, daß der EUV **keine** Wirtschaftsunion im eigentlichen Sinne stiftet. Es wird sich zeigen, daß die Gemeinschaft mit dieser Zielsetzung konsequent an der über Jahrzehnte hinweg geltenden nationalstaatlichen Integrationsprämisse festhält, wirtschaftspolitische Supranationalisierungen meidet und die Wirtschaftspolitik - darin einer weiteren spezifischen Integrationsprämisse folgend - in der Integrationshierarchie erst sehr vorsichtig angeht. Zugleich wird deutlich werden, daß mit dem jetzt vorliegenden wirtschaftsordnungspolitischen Arsenal ein Schwebезustand erreicht ist, der weiterer Ausgestaltungen bedarf.

Die Richtung der Wirtschaftspolitik (Artikel 102a) der Mitgliedstaaten soll sich an den in Artikel 2 zusammengestellten Zielen orientieren und dabei im Einklang mit dem Grundsatz der „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“, die den effektiven Einsatz der Ressourcen gewährleisten soll, und den in Artikel 3a ausgeführten allgemeinen Grundsätzen der Wirtschafts- und Währungspolitik handeln.

Artikel 103 beschreibt den integrationsmethodischen Grundsatz, nach dem die Wirtschaftsunion funktioniert. Wie im EWGV betrachten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik nur als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ und verfahren demgemäß nach dem Prinzip der nationalstaatlichen Koordination, begründen also keine Wirtschaftsunion in dem Sinne,

³¹⁴ Nur noch verhalten klang die Stimme der Bundesbank (1998a). Man bedauerte, daß Vorbehalte und Besorgnisse zu einzelnen Ländern - gemeint waren an erster Stelle Belgien und Italien - mit Blick auf die Defizitsituation im Entscheidungsprozeß keine Rolle gespielt hätten.

daß eine zentral gesteuerte supranationale Wirtschaftspolitik verfolgt wird. Im Rahmen dieses nationalstaatlichen Kooperationsansatzes beschreibt der Artikel im weiteren ein Empfehlungs- und Überwachungssystem, in dessen Rahmen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren sind. Halten sich Mitgliedstaaten nicht an die gemeinsame Wirtschaftspolitik, können durch den Rat auf Empfehlung seitens der Kommission Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat ausgesprochen werden, die auch - um Druck zu erzeugen - veröffentlicht werden können. Herr des Verfahrens ist jeweils der Ministerrat bzw. der Europäische Rat, nicht die Kommission, auch darin drückt sich der nationalstaatliche Kooperationsansatz aus. Im Rahmen des sogenannten Stabilitätspakts wurde dieser Artikel, wie gleich gezeigt wird, weiter präzisiert.

Im integrationsmethodischen Kern weicht der EUV also vom alten EWGV nicht ab, die Wirtschaftspolitik bleibt im nationalstaatlichen Souveränitätsbereich. Wie sich in Kapitel 2 gezeigt hat, kann das auch gar nicht anders sein, da eine Supranationalisierung der Wirtschaftspolitik - anders als bei der Währungspolitik - eine (bundes)staatliche oder damit vergleichbare politische Ordnung der Gemeinschaft voraussetzen würde, die aber mit dem EUV nicht eingegangen wurde. Versuche seitens der Kommission, sich supranationale wirtschaftspolitische Kompetenz anzueignen, werden von den Nationalstaaten sehr aufmerksam registriert und blockiert. Zusammen mit den weiteren ordnungspolitischen Institutionalisierungen zur Wirtschaftspolitik ergibt sich aber gegenüber dem EWGV eine Präzisierung des verfolgten Integrationsansatzes, die es nahelegt, von einer **nationalstaatlich konzipierten Wirtschaftsunion** zu sprechen. Ordnungspolitisch interessant ist schließlich noch, daß der Begriff „Konjunkturpolitik“, der die Wirtschaftspolitik der ersten Nachkriegsjahrzehnte geprägt und im EWGV Eingang gefunden hat, aus dem EUV getilgt wurde.³¹⁵ Gerät ein Mitgliedstaat, so Artikel 103a, in gravierende Schwierigkeiten, kann der Rat Maßnahmen ergreifen, u.a. einen finanziellen Beistand gewähren.

Artikel 104 und 104a schließen jede Art von Notenbankkredit seitens der EZB bzw. der nationalen Zentralbanken an staatliche Stellen oder einen privilegierten Zugang staatlicher Stellen zu den Finanzinstituten aus.³¹⁶ Die Staaten der Gemeinschaft müssen sich also am Markt finanzieren, können sich demgemäß nicht mehr, um eine Standardformulierung aus der Maastricht-Debatte aufzugreifen, in Geld verschulden, das sie selbst herstellen.

Artikel 104b führt das sehr wichtige Prinzip aus, daß weder die Gemeinschaft noch ein Mitgliedstaat für Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates aufkommen muß.³¹⁷ Mit dem Ausschluß einer gegenseitigen Haftung bzw. einer Gemeinschaftshaftung für Mitgliedstaaten wird die (vorläufige) politische Konstruktion der EU entscheidend präjudiziert: die Gemeinschaft begreift sich **nicht** als Solidargemeinschaft.

³¹⁵ Daß der Begriff „Konjunkturpolitik“ im Maastrichter Vertrag nicht mehr auftaucht, ist wenig verwunderlich, entspricht dies doch dem seit den siebziger Jahren gewandelten wirtschaftspolitischen Verständnis, daß Konjunktursteuerung grundsätzlich Feinsteuerung meine und als solche bestenfalls ohne Nutzen sei.

³¹⁶ Gemeint sind Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten und der unmittelbare Erwerb von staatlichen Schuldtiteln. In der Bundesrepublik gab es lediglich den Kassenkredit der Bundesbank an den Staat, der mit dem EUV wegfiel. Der mittelbare Erwerb von Staatsschuldtiteln über den Markt bzw. die Geschäftsbanken, über den zu einem großen Teil die Regulierung der Geldmenge erfolgt, bleibt von Artikel 104 unberührt.

³¹⁷ Daß es keinen über die bestehenden Umverteilungsmechanismen hinausgehenden Finanzausgleich geben sollte, wurde von Mitterrand und Kohl im April 1990, als die Währungsunion ihre politische Überwölbung durch die Politische Union erfuhr, „verabredet“ und auf der Rats-Konferenz in Rom im Oktober 1990 als Bedingung für den Übergang in die zweite Stufe der Währungsunion festgelegt (vgl. Frenkel/Klein 1991, S. 142).

In dem langen, vierzehn Absätze umfassenden Artikel 104c („Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten“) werden Aussagen zur Haushaltspolitik getroffen, genauer: zur Vermeidung „übermäßiger öffentlicher Defizite“. Ein Zusatzprotokoll quantifiziert die Kriterien und erläutert Begriffe. Auf Initiative der Bundesrepublik wurde das gesamte Verfahren im sogenannten Stabilitätspakt, der auf dem Ratsgipfel Ende 1996 verabschiedet wurde, präzisiert.

Überwacht wird die Haushaltslage der Mitgliedstaaten durch die Kommission. Das übermäßige öffentliche Defizit wird in einem Protokoll anhand der vom Konvergenzprozeß her bekannten beiden Verschuldungskriterien definiert, wobei ähnlich wie dort eine gewisse Flexibilität eingebaut ist. Erfüllt ein Mitgliedstaat die genannten Kriterien nicht, werden zunächst zur Beurteilung der Gesamtsituation weitere Kriterien hinzugezogen, u.a. das aus der Bundesrepublik bekannte Kriterium, daß die staatliche Kreditaufnahme die Summe der Investitionen nicht überschreiten darf.³¹⁸ Wie oben bereits erwähnt, wurden die beiden quantifizierten Kriterien aus dem gewogenen Durchschnitt der EG-Länder im Jahr 1991 gewonnen, sind also relativ willkürlichen Charakters.³¹⁹

Die restlichen Ausführungen klären das Verfahren, das eintritt, wenn ein „übermäßiges öffentliches Defizit“ seitens eines Mitgliedstaates eingetreten ist. Die Bestimmungen führen verschiedene Stufen des Drucks³²⁰ auf den betreffenden Mitgliedstaat durch die Gemeinschaft aus, wobei die Maßnahmen jeweils an eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Rat - bekanntermaßen eine hohe Hürde - gebunden sind, so daß die Konstatierung eines „übermäßigen öffentlichen Defizits“ weniger Ergebnis einer „objektiven Quote“ als eines politischen Prozesses ist.

Genau an diesem letzten Punkt setzten die Bemühungen der Bundesrepublik um einen Stabilitätspakt an. Die Festlegungen des Artikel 104c erschienen deutscherseits als zu weich und unbestimmt, stabilitätspolitisch daher nachbesserungsbedürftig. In der Diskussion des Jahres 1996 setzte man sich für einen Bestrafungs**automatismus** bei Verfehlung der Budgetkriterien, eine präzise und scharfe Quantifizierung der Strafmaßnahmen und eine genaue Definition der Ausnahmeregelung ein.³²¹ Die Diskussion in den europäischen Gremien zeigte, daß die

³¹⁸ Der entsprechende Artikel des Grundgesetzes lautet: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Artikel 115, Abs. 1).

³¹⁹ Der Begriff „übermäßig“ insinuiert ein Maß der öffentlichen Verschuldung, das in irgendeiner Weise tolerabel ist. Die verschuldungspolitische Regel oder Quote gibt es aber nicht. Was es gibt, sind unterschiedliche Maßzahlen, deren Anwendung oder Berücksichtigung sich aus der jeweils verfolgten allgemeinen Wirtschaftspolitik ergibt. Etwa: Budgetausgleich, verwendungsbezogene Begrenzungen (Orientierung an den investiven Ausgaben), makroökonomische Regeln (Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts), finanzwirtschaftliche Grenzen (wenn etwa die Nettokreditaufnahme vollständig in die Zins- und Tilgungszahlung der Altschulden fließt). Vgl. zu dieser Problematik Bach 1993. - Ein zweites Problem betrifft die Definition von öffentlicher Schuld und die Frage der internationalen Vergleichbarkeit. Neben der Auslagerung von Budgetdefiziten in Sonderfonds geht es v.a. um den Charakter der sozialen Sicherungssysteme, d.h. die Frage, ob es sich um Umlage- oder Transfersysteme handelt (vgl. dazu Gandenberger 1993, S. 74f.). Für die Zukunft zeichnet sich hier ordnungspolitischer Streit ab.

³²⁰ Die Stufen sind: Feststellung des „übermäßigen Defizits“, nicht veröffentlichte Empfehlungen, veröffentlichte Empfehlungen („Verurteilung“), schließlich konkrete Maßnahmen: Veröffentlichung von Angaben vor weiterer Schuldenaufnahme, Überprüfung der Darlehenspolitik der Europäischen Investitionsbank (EIB), Hinterlegung einer Einlage bei der Gemeinschaft, Geldbuße.

³²¹ Die deutschen Vorstellungen wollten den Ausnahmezustand, der ein Überschreiten der Defizithöchstgrenze von 3 Prozent noch toleriert, mit einem jahresdurchschnittlichen Rückgang des BIP von drei Prozent oder in vier aufeinanderfolgenden Quartalen in Höhe von zwei Prozent definieren. Damit sollte der Ausnahmezustand von vornherein ausgeschlossen werden. Eine solche Rezession hatte es bspw. in der Bundesrepublik noch nie gegeben.

deutsche Seite selbst unter den Gesinnungsgenossen isoliert war, so daß es im Kern bei den Vertragsfestlegungen blieb. Der auf französische Initiative hin umgewidmete „Pakt für Stabilität und Wachstum“³²² beließ es beim diskretionären politischen Verfahren, wenn das öffentliche Defizit eines Mitgliedstaates das 3-Prozent-Kriterium überschreitet, ein Sanktionsautomatismus, der im übrigen dem Vertrag widersprochen hätte, kam nicht zustande.³²³ Präzisiert wurde die tolerierte Ausnahmesituation für ein Überschreiten des Defizitkriteriums und die Höhe der Einlage bzw. Geldbuße, die ein Staat zu entrichten hat, wenn die Budgetgrenze überschritten wird. Wirtschafts- und konjunkturpolitisch beachtenswert ist, daß die Mitgliedstaaten sich in dem Pakt darauf verpflichtet haben, „mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuß aufweisenden Haushaltssaldo anzustreben“, mithin einen fiskalpolitischen Zustand anvisieren, der in den Gemeinschaftsländern fast drei Jahrzehnte zurückliegt. Länder wie Belgien und Italien sind darüber hinaus gehalten, über mehrere Jahre hinweg Primärüberschüsse zu erwirtschaften, um die vorgeschriebene BIP-Schuldenquote zu erreichen.

In der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion kommt es schließlich zur Einrichtung einer neuen Institution: ein **Wirtschafts- und Finanzausschuß** wird gegründet, der den mit dem EWGV gegründeten Beratenden Währungsausschuß ablöst (Artikel 109c). Seine Aufgaben beschränken sich auf Stellungnahmen, Beratung und Berichterstattung, insbesondere in Hinblick auf die äußeren finanziellen Beziehungen der Gemeinschaft und die Maßnahmen im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs.

Bislang ohne erkennbaren Bezug zu dieser neuen Institution setzten unmittelbar nach der Einigung auf den Stabilitätspakt französische Bemühungen ein, in Anknüpfung an die Artikel 103 („Koordination der Wirtschaftspolitik“) und 109 („Vereinbarungen mit Dritten; Währungsabkommen“) des EUV den Zustand der bloßen Koordination der Wirtschaftspolitik zu überwinden und zu einer Art **Wirtschaftsregierung** zu kommen. Die Mitglieder der Währungsunion, so der Vorschlag, sollten mit Blick auf die Wirtschaftspolitik zu einer Integrationsvertiefung voranschreiten. Die Aufgabenpalette für das Gremium sah vor: einen Meinungsaustausch über die makroökonomische Situation in der Gemeinschaft, einschließlich der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik sowie der Lohn- und Kostenentwicklung, Absprachen über die Haushalts- und Steuerpolitik, die Entwicklung einer Wechselkurspolitik sowie eine gemeinsame Vertretung bei internationalen Gremien (IWF, G-7). Nur gegen erheblichen deutschen Widerstand gelang es schließlich 1998, das Gremium als Euro-11-Gruppe mit einem informellen Charakter zu gründen und Tagungen vor den monatlichen Treffen der EU-Finanzminister vorzusehen.³²⁴

³²² Die deutsche Seite konzentrierte sich bei den Präzisierungen durch das Sekundärrecht ausschließlich auf den Stabilitätsaspekt. Das Verhandlungsergebnis erbrachte dann aber ein Paket, in dem der Stabilitätsaspekt um einen Wachstums- und Beschäftigungsaspekt erweitert wurde. Im einzelnen handelt es sich um die „Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt“, die „Entschließung des Europäischen Rates über Wachstum und Beschäftigung“ sowie die „Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordination der Wirtschaftspolitiken“ und die „Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ (vgl. EG-Kommission 1997, S. 51ff.). Die beschäftigungspolitische Dimension wurde schließlich in Form eines neuen Titels (Titel VIII „Beschäftigung“) in den Amsterdamer Vertrag übernommen.

³²³ Erstmals angewandt wurde das Verfahren 1999, als der Ecofin-Rat Italien ein größeres Defizit als zunächst veranschlagt erlaubte.

³²⁴ Nach außen hin machten sich die deutschen Bedenken an der etwas unglücklichen Formulierung von der „Gegenregierung“ zur EZB, deren Unabhängigkeit man in Gefahr wähnte, fest. Der Sache nach geht es um die Wechselkurspolitik, die möglicherweise von der Wirtschaftsregierung umgesetzt würde. Der Vertrag spricht in diesem Zusammenhang eine klare Sprache: die Wechselkurskompetenz obliegt der Politik (Artikel

In der Zusammenschau zeigt der EUV vier konstituierende wirtschaftspolitische Regularien:

- (1) die (nationalstaatliche) Koordination der Wirtschaftspolitik,
- (2) den Ausschluß des Notenbankkredits an den Staat,
- (3) den Ausschluß der Solidarhaftung innerhalb der Gemeinschaft und
- (4) die Budgetregeln.

Dabei fällt auf, daß allen vier Regularien eine Tendenz zur negativen Institutionalisierung - in der älteren europäischen Terminologie: zur negativen Integration - innewohnt, was seit jeher ein Ausdruck nationalstaatlicher Vorbehalte gegenüber der (positiven) Integration ist. Bei dem Ausschluß des Notenbankkredits an den Staat und dem Ausschluß der Solidarhaftung innerhalb der Gemeinschaft liegt dies auf der Hand und reflektiert sich bereits in der Begrifflichkeit. Ähnliches gilt für die Budgetregeln, die eine Art negative Grenze staatlicher Finanzpolitik definieren. Noch am ehesten in Richtung positiver Integration weist die spezifische Art der Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik, die zwar keinen Sprung in die Supranationalisierung schafft, wohl aber Ansatzpunkte dafür bietet. Nicht zufällig knüpfen die Bemühungen um eine Fortschreibung des Maastrichter Vertrages an dieser Regularie an (Wirtschaftsregierung).

Daß der Maastrichter Vertrag bei einer Vergemeinschaftung der Geldpolitik (Währungsunion) vorsieht, die Wirtschaftspolitik in der Hand der Nationalstaaten zu belassen, bedeutet zunächst, daß die in der Öffentlichkeit verbreitete Formel von der Wirtschafts- und Währungsunion irreführend ist. Eine Wirtschaftsunion im Sinne einer gemeinsamen Wirtschafts- und Haushaltspolitik enthält der Vertrag **nicht**. Die Wirtschaftspolitik wird in Gestalt der haushaltspolitik lediglich insofern vergemeinschaftet, als ihr über Budgetregeln und Sanktionsmechanismen Restriktionen gesetzt werden. Abzuwarten bleibt, welche Kompetenzzustattung die anvisierte Wirtschaftsregierung erhalten wird.

Für die Zukunft kann erwartet werden, daß der Bedarf an wirtschaftspolitischer Koordination in der Währungsunion steigen wird. Angesichts der geringen Größenordnung des EU-Haushalts steht der Gemeinschaft als solcher kein wirksames Steuerungsvolumen zur Verfügung, um bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts reagieren zu können. Bestrebungen der Kommission, den EU-Haushalt auszudehnen und sich Verschuldungs- und/oder Steuerkompetenz anzueignen, zielen in diese Richtung.³²⁵ Daß die Konjunkturpolitik sich im

109). Erneut wird an dieser Stelle das eigentümliche Vertragsverständnis der Deutschen in der Währungspolitik deutlich. Im Hintergrund lauern auch Befürchtungen, daß die neue Institution aktive Wirtschaftspolitik betreiben und Wachstumsziele u.ä. formulieren könnte.

³²⁵ Ende 1993, im Vorfeld des Gipfels von Edinburgh, unternahm die Kommission einen Versuch, sich supranationale Kompetenzen in der Haushaltspolitik auf Basis des Artikel F, Abs. 3 EUV („Die Union stattet sich mit Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.“) einzuberaumen. In ihrem Weißbuch über „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (vgl. EG-Kommission 1994) schlug sie ein Ausgabenpaket von rund 210 Mrd. DM zur Finanzierung des Ausbaus trans-europäischer Netze (vorgesehen in Titel XII des EUV) vor. Einen Teil davon, 80 Mrd. DM, beabsichtigte die Kommission über eine eigene Kreditaufnahme zu finanzieren, der Rest sollte über die EIB und den Gemeinschaftshaushalt aufgebracht werden (vgl. Franzmeyer/Weise 1993, S. 749). Damit hätte sich die Kommission erstmals in der europäischen Integrationsgeschichte Verschuldungskompetenz und damit ein zentrales Staatsmerkmal angeeignet. Das Vorhaben scheiterte am Widerstand der Mitgliedstaaten, insbesondere an der Bundesrepublik. Im Punkt 9.a) des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts heißt es: „Art. F, Abs. 3 EUV ermächtigt die Union nicht, sich aus eigener Macht die Finanzmittel oder sonstige Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet.“ Eine Kompetenz-Kompetenz wird in dem Urteil ausdrücklich bestritten, da der Vertrag an keiner Stelle erkennen lasse, daß eine Union als selbständiges Rechtssubjekt gegründet werden solle (vgl. auch aus neoliberaler Perspektive Heinemann 1995). Der

Vertrag nicht mehr placieren ließ, stellt, gemessen etwa am deutschen Stabilitätsgesetz, das ja nicht nur das Instrumentarium der konjunkturellen Feinsteuerung anbot, sondern auch eine Koordination der Haushaltspolitik der verschiedenen Gebietskörperschaften ermöglichen sollte, einen Rückschritt dar. Gerade eine europäische Gemeinschaft, die noch weit davon entfernt ist, eine Gesamtwirtschaftspolitik zu betreiben, deren staatliche Einzelkonjunkturen noch zeitverzögert verlaufen und die auf Vergrößerung hin angelegt ist, ist auf eine solche Koordination angewiesen. Der Koordinationsartikel des EUV läßt allerdings nicht erkennen, daß an eine solche Dimension abgestimmter Wirtschaftspolitik gedacht wird.

Im Nachvollzug der verschiedenen monetären Integrationsstufen hat sich gezeigt, daß die währungspolitischen Arrangements immer auch begleitet waren von regionalpolitischen Fördermaßnahmen. Zuletzt geschah dies bei den Verhandlungen zum EUV, die mit dem Ziel der Währungsunion auch die Errichtung eines neuen Regionalfonds, des sogenannten Kohäsionsfonds, brachten.³²⁶ Dieser seit 1994 bestehende Fonds für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sieht Vorhaben auf dem Gebiet der Umweltpolitik und der Verkehrsinfrastruktur vor, die in einem beigefügten Protokoll näher spezifiziert werden. Dort wird ausgeführt, daß der Fonds für weniger entwickelte Länder der Gemeinschaft (Pro-Kopf-BIP von weniger als 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts) vorgesehen ist, die die Konvergenzkriterien erfüllen. Er ist mithin als materielle Beihilfe wie als Anreiz gedacht, weniger entwickelten Ländern die Teilnahme an der Währungsunion zu ermöglichen und diese mit einem möglichst breiten Teilnehmerkreis zu starten.³²⁷

Die verschiedenen regionalen Fonds gehen der Sache nach über den Ansatz der nationalstaatlichen Koordination der Wirtschaftspolitik hinaus und stehen in einem Spannungsverhältnis zum Haftungsausschluß. Sie sind Ausdruck der Integrationsprämisse der Solidarität und verleihen der Gemeinschaft in ersten rudimentären Ansätzen den Charakter einer Solidargemeinschaft, welche die No-bail-out-Klausel gerade negiert. Mit der Aufhebung der nationalen Währungsräume in der Währungsunion, so wurde in Kapitel 2 argumentiert, verschwindet die Wechselkurspolitik aus dem Arsenal einzelstaatlicher Wirtschaftspolitik, und die Integrationsprämisse für die monetäre Integration werden an die (Wirtschafts)Politik zurückdelegiert. In der längeren Frist wird sich die Gemeinschaft zu einer schärferen Herausarbeitung des Stellenwerts der Solidaritätsprämisse durchringen müssen.

Mit dem Ausschluß des Notenbankkredits an die öffentliche Hand sind die Staaten der Gemeinschaft bei der Finanzierung ihrer Aufgaben gleich einem Unternehmen oder einem Privathaushalt auf den Kreditmarkt verwiesen. Nun ist dies für sich genommen nicht neu, in den

Vorgang belegt, daß (manche) Nationalstaaten ein sehr waches Auge auf neofunktionale Spill-over-Versuche haben.

³²⁶ Der regionale Förderungsansatz ist für das Gesamtverständnis des Vertrags von außerordentlicher Bedeutung. Nicht das Wettbewerbsprinzip zwischen Regionen bildet die Grundphilosophie des Vertrags, sondern die Herstellung von gleichen Arbeits- und Lebensbedingungen, wie in einem gemeinsamen politischen Projekt auch gar nicht anders denkbar. Der Vertrag teilt darüber hinaus auch nicht den neoliberalen Optimismus, daß der Marktprozeß die regionalen Entwicklungsunterschiede aus sich heraus eibnet. Die europäische Entwicklungspolitik folgt also nicht Marktlogiken, sondern denen des politischen Eingriffs. Von Bedeutung ist schließlich auch, daß der Vertrag von der Parallelität und Kongruenz von wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt ausgeht und die Fortschritte im Sozialen nicht einseitig an die Entwicklung des Wirtschaftlichen bindet.

³²⁷ Das Protokoll zum Kohäsionsfonds beschwört nachgerade den Begriff der Kohäsion, der im übrigen auch zur wirtschaftspolitischen Grundphilosophie des EUV (vgl. Artikel 2 und 3a) gehört. Die Bundesbank (1992a, S. 47) gefällt sich allerdings in einer etwas eigentümlichen Vertragshermeneutik: „**Einige** Gemeinschaftsländer messen (...) der Zielsetzung besondere Bedeutung bei, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (‘Kohäsion’) und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern“ (Herv.d.Verf.).

meisten europäischen Ländern wurden die Staatsausgaben im Prinzip auf diese Weise finanziert. Warum dann wurde von neoliberalen Maastricht-Befürwortern der Vorzug so gefeiert, daß in der Währungsunion die einzelnen Staaten Schulden aufnehmen und zurückzahlen müssen in Geld, das sie nicht selbst herstellen (Sievert 1993)? Das ordnungspolitische Novum liegt nicht im Ausschluß des Notenbankkredits an den Staat für sich genommen, sondern darin, daß der EUV keinen europäischen Staat begründet. Daß aus dieser Perspektive die Nicht-Staatlichkeit des europäischen Integrationsprojekts als eminenter Vorzug gewertet wird, sei fürs erste nur vermerkt, später kommen die Darlegungen darauf zurück.

Mit Blick auf die Funktionsweise der Wirtschaftsunion stellt sich die Frage, ob die „nicht-staatliche“ Struktur der Währungsunion bzw. der EZB als Emittent des Euro dazu führt, daß die Mitgliedstaaten auf den Märkten unterschiedliche Zinsen für von ihnen aufgenommene Kredite zu zahlen haben. Unterschiedliche Länderbonitäten, in deren Rahmen hochverschuldete Länder bei der Kreditaufnahme eine Risikoprämie zu zahlen hätten, gibt es in der Bundesrepublik nicht, da der Zentralstaat letztlich für die Länder bürgt. Ein Bundesland kann im föderalen System der Bundesrepublik kaum den Zustand der Zahlungsunfähigkeit erreichen, da das bundesstaatliche Prinzip sowohl die bundesstaatliche Gemeinschaft wie auch den Bund selbst zur Solidarität anhält. Der Haftungsausschluß des EUV bringt in diesem Zusammenhang ein wichtiges Strukturelement in die zukünftige wirtschaftspolitische Verfaßtheit der Gemeinschaft.

Eine Solidarhaftung der Gemeinschaft für die Mitgliedstaaten als wirtschaftspolitische Grundregel konnte der EUV gar nicht aufstellen, da mit dem Vertrag kein Staat gegründet wurde.³²⁸ Nur (National)Staaten bilden eine Solidargemeinschaft, die gegenüber untergeordneten staatlichen Einheiten, die selbst über ein Haushaltsrecht verfügen, Aufsicht und Haftung übernehmen. Die mit den europäischen Fonds gestiftete rudimentäre Solidargemeinschaft überschreitet die kritische Integrationsschwelle, die eine Haftungsübernahme begründen könnte, nicht.

Der Haftungsausschluß widerspricht zwar den Integrationsprämissen der Solidarität und der Großzügigkeit (vgl. Kapitel 1), dennoch erscheint das wirtschaftspolitische Gestaltungsprinzip für die Zeit, solange es keine europäische Staatlichkeit gibt, angemessen. Zwei Gründe, die darauf zurückgehen, daß die einzelnen Staaten ihre Schulden gewissermaßen als Altlast in die Gemeinschaft einbringen, sind in diesem Zusammenhang anzuführen. Zum einen drückt sich in dem Verhältnis zwischen Steuern und Schuldenaufnahme ein spezifisches gesellschaftspolitisches Strukturmerkmal aus. Die „saubere“ Methode der Staatsfinanzierung, die Besteuerung, wird ergänzt durch die „bequemere“ Methode der Verschuldung, wobei das Verhältnis zwischen beiden das Vermögen bzw. Unvermögen von Staaten reflektiert, ihre Ausgabenpolitik solide zu finanzieren. So gesehen drückt eine hohe Staatsschuld ein politisches Unvermögen aus, das der verdichteten Gemeinschaft der EU nicht aufgebürdet werden kann. Zum anderen ist in der Staatsverschuldung ein Umverteilungsmechanismus enthalten, über den die Finanziere des Staates an der öffentlichen Schuld „verdienen“. Der verdichteten Gemeinschaft der EU kann aber wiederum nicht zugemutet werden, daß sie über eine Solidarhaftung diesen „Verdienst“ Privater (anderer) Mitgliedstaaten alimentiert. Nicht einzusehen ist daher, daß die Gemeinschaft und jene Staaten, die ihre Ausgaben strukturell anders finanzieren, für diese Politikschwäche hochverschuldeter Staaten die Haftung übernehmen.³²⁹

³²⁸ Damit ist ein weiteres Beispiel dafür benannt, daß die Akteure der Integration in ihren ordnungspolitischen Entscheidungen durch unterliegende Integrationsprämissen, in diesem Falle die spezifische Prämisse des nationalstaatlichen Integrationsansatzes, festgelegt sind und lediglich als Exekutoren agieren.

³²⁹ Bei einer bundesstaatlich konzipierten Wirtschaftsunion wäre eine Übernahme der öffentlichen Schulden der Mitgliedsländer durch die Gemeinschaft tatsächlich problematisch und ließe sich nicht ohne weiteres

Der Haftungsausschluß ist aber nicht nur auf die bereits aufgelaufene Schuld der Mitgliedsländer zu beziehen, sondern will auch der zukünftigen Funktionsweise der Wirtschaftsunion Rechnung tragen. Unter diesem Aspekt soll er dafür Sorge tragen, daß Bail-out-Verhalten von Mitgliedstaaten verhindert wird. Da die Mitgliedstaaten in ihrem Haushaltsgebaren vom Grundsatz her weiterhin autonom sind, wenngleich durch die Budgetregeln und die Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik durch die Gemeinschaft in einen gewissen Rahmen verwiesen, bestände bei einer Solidarhaftung innerhalb der Gemeinschaft die Möglichkeit, daß sich Mitgliedstaaten opportunistisch verhalten („moral hazard“) und auf Kosten der Gemeinschaft Wirtschaftspolitik betreiben. Ob allerdings der Artikel 104b in der Realität tatsächlich greift oder ob nicht doch die Gemeinschaft bei einer drohenden Finanzkrise eines Mitgliedstaates aus politisch-moralischen Gründen gewissermaßen die Kautions übernimmt, läßt sich von heute her schwer vorhersagen. Bei „außergewöhnlichen Ereignissen“ sieht der Artikel 103 überdies, wie gesehen, einen finanziellen Beistand vor.

Zusammen mit den beiden Negativinstituten des Haftungsausschlusses und des Ausschlusses des Notenbankkredits sind die Budgetregeln des EUV die dritte wirtschaftspolitische Grundregel, die die nationalstaatlich konzipierte Wirtschaftsunion in ein Korsett verantwortungsbewußten Verhaltens zwingen und Bail-out-Verhalten verhindern soll. Es wird sich gleich zeigen, daß die Notwendigkeit dieses Instituts durchaus umstritten ist. Mit den Budgetregeln des EUV wird den Mitgliedstaaten eine konstitutionelle Restriktion auferlegt, die in das Zentrum staatlicher Souveränität zielt. Sie stellen eine durch den Vertrag formulierte supranationale Auflagenkompetenz der Gemeinschaft dar, eine Komponente, die, wie gesehen, durch das Sanktionsverfahren im Rahmen des Artikel 104c und den diesen ergänzenden Stabilitätspakt noch bestärkt wird. Erstmals in der europäischen Staatengeschichte unterwerfen sich Staaten damit konstitutionell kodifizierten quantifizierten Verschuldungsregeln.³³⁰

In der Bundesrepublik existiert für den Zentralstaat keine formelle konstitutionelle Grenze in Hinblick auf den Schuldenstand, also die Bestandsgröße. Für die Veränderungsrelation, die Nettokreditaufnahme, existiert die Grenze der Investitionsausgaben, die bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts allerdings überschritten werden darf. Auch für Bundesländer gibt es neben der Beschränkung der Nettokreditaufnahme durch die Höhe der Investitionen keine formelle Budgetrestriktion, auch keine vom Zentralstaat her gesetzte Regel.³³¹ Allerdings existiert in Hinblick auf die Budgetpolitik ein Geflecht von informellen

mit dem Mantel der europäischen Solidarität überdecken. Die Problematik kann wie folgt beschrieben werden: In tendenziell egalitären Gesellschaften ist die Besteuerung relativ hoch und die Verschuldung relativ niedrig. Stärker stratifizierte Gesellschaften weisen eine eher geringe Besteuerung und eine hohe Verschuldung auf. Übernahme nun die Gemeinschaft die Schulden der Mitgliedsländer, fände eine Verteilung von egalitären zu stratifizierten Gesellschaften statt. Die Gegenposition der öffentlichen Schuld, das private Vermögen auf der Gläubigerseite, würde durch die Gemeinschaft bedient, und eine Politik der Unfähigkeit in der Vergangenheit, für ein ausgewogenes Verhältnis von Besteuerung und Verschuldung zu sorgen, würde im nachhinein gebilligt.³³⁰

Schon seit langem diskutiert der radikale Wirtschaftsliberalismus Möglichkeiten, wie der Demokratie finanzpolitische Grenzen per konstitutioneller Verankerung eingezeichnet werden können. Im Rahmen der „Ökonomischen Theorie der Verfassung“, insbesondere bei Buchanan, wird die verfassungsmäßige Verankerung des generellen Verbots von Haushaltsdefiziten, also das Gebot des materiellen Budgetausgleichs erörtert, ferner der Gedanke eine Zwei-Drittel-Mehrheit bei Ausgaben- und Steuerentscheidungen vorzusehen und eine fiskalische Trennung zwischen föderalen Ebenen sowie die zeitliche Begrenzung von Subventionsausgaben vorzunehmen (vgl. dazu Lambert 1990, S. 21ff.). Bei Hayek findet sich der Vorschlag einer Teilung der Finanzgewalt in der Weise, daß eine Legislativversammlung (1. Kammer) den Schlüssel festlegt, wie die zu erhebenden Gesamtmittel auf die einzelnen Bürger verteilt werden, während die Regierungsversammlung (2. Kammer) lediglich über den Gesamtbetrag und die Richtung der Ausgaben entscheidet (Hayek 1981, S. 171ff.).³³¹

Die Gemeindefinanzierung steht allerdings unter einer staatlichen Kommunalaufsicht (vgl. Bach 1993, S. 13).

Zwängen, die verhindern, daß ein Land eine exzessive kreditfinanzierte Ausgabenpolitik betreibt. Der Zwang wird zunächst über den Länderfinanzausgleich ausgeübt, in dessen Rahmen ein Transfer von „reicheren“ zu „ärmeren“ Ländern stattfindet. Dort ist es Verhandlungssache des Gebens und Nehmens, in welchem Volumen etwa weniger wohlhabende Länder mit Finanzmitteln ausgestattet werden, und ein sich übermäßig verschuldendes Land wird im Rahmen des Länderfinanzausgleichs stets auf dem Prüfstand stehen. Der Zwang wird ferner über den Zentralstaat als Moderator ausgeübt, der in fiskalisch kritischen Situationen an extraordinäre Zuweisungen die Forderung von Ausgabendisziplin bindet. Für beide, Bund und Länder, besteht schließlich auch der informelle Zwang seitens einer kritischen Wählerschaft und der Medienöffentlichkeit.

Der Vergleich mit dem nationalen Bundesstaat der Bundesrepublik zeigt den janusköpfigen Charakter der Verschuldungsregeln. Die Verschuldungsregeln sind einerseits der Ausdruck des politischen Schwebzustandes der Union, die, weil sie in wirtschaftspolitischer Hinsicht noch mehr Staatenbund als Bundesstaat ist, Vorkehrungen gegen ein unsolides Finanzgebaren ihrer Mitglieder treffen muß. Auf der anderen Seite schränken sie staatliche Souveränität, und zwar für die Nationalstaaten, in einer Weise ein, daß die Gefahr einer wirtschaftspolitischen Selbstblockade besteht.³³²

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 1 entwickelten integrationstheoretischen Überlegungen lassen sich die vier Grundregeln der Wirtschaftsunion dem Institutionalismus und dem Marktfunktionalismus zuordnen. Die nationalstaatliche Koordination der Wirtschafts- und Haushaltspolitik und die Budgetregeln gehören der institutionalistischen Integrationsmethode an. Die beiden Negativintegrationen des Ausschlusses des Notenbankkredits an den Staat und des Ausschlusses der Solidarhaftung innerhalb der Gemeinschaft können der marktfunktionalen Integrationsmethode zugerechnet werden.

In der Maastricht-Diskussion um die Wirtschaftsunion haben sich die Budgetregeln als umstrittenstes Element herausgestellt. Keynesianern erscheinen sie als erheblich zu scharf angesetzt, konjunkturpolitisch fragwürdig und potentiell deflationäre Tendenzen begünstigend. In der Tat hat sich die Gemeinschaft, so sie sich an die Zielvorgaben hält, ein außerordentlich ehrgeiziges Programm gestellt, von dem durchaus nicht klar ist, daß es durchgehalten werden kann, und das die wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten stark bindet.³³³ Innerhalb des Neoliberalismus haben sich zwei Positionen zu den Budgetregeln herauskristallisiert. Der einen Position („Staatsliberalismus“), wie sie bspw. von der Bundesregierung zuletzt in den Beratungen zum Stabilitätspakt vertreten wurde, konnten die Kriterien gar nicht scharf genug formuliert werden.³³⁴ Eine andere Position des Neoliberalismus („Marktliberalismus“) hält, wie

³³² Eichengreens Bedenken gegen die Budgetregeln (1997, S. 235ff.) zielen auf einen anderen Aspekt. Je abhängiger Gebietskörperschaften von einem Zentrum seien, desto eher neigten sie bei Finanzkrisen zur exzessiven Verschuldung. Je härter die Budgetregeln, desto eher bestünden Anreize für Bail-out-Verhalten. Nur eine konsequente vertikale fiskalpolitische Struktur in der EU könnte dies vermeiden. In einer Finanzkrise könnten die Nationalstaaten schließlich auf die eigene Steuerbasis zurückgreifen und die Steuern erhöhen. Eine nicht gewünschte Konsequenz der Budgetregeln könnte schließlich die Verlagerung von fiskalischen Kompetenzen auf das Zentrum, die Brüsseler Kommission, nach sich ziehen.

³³³ Zu Beginn der neunziger Jahre, als der EUV vorbereitet wurde, belief sich die Staatsverschuldung der zwölf Mitgliedstaaten im Durchschnitt auf etwa 60 Prozent. Diese Quote kann langfristig gerade gehalten werden, wenn bei einer Nettoneuverschuldung von 3 Prozent ein Wachstum des BIP von 5 Prozent unterstellt wird, ein Wachstumswert, der angesichts der realen Werte der letzten Jahre eher unwahrscheinlich ist. Liegt das Wachstum des BIP unter diesem Wert, erhöht sich der Schuldenstand.

³³⁴ Die theoretischen Begründungen dieser Position gehen davon aus, „daß es (...) in demokratischen Systemen einen bias hin zu überhöhten Defiziten gibt“ (Issing 1992, S. 2). Auf europäischer Ebene wählte man nun die Chance gekommen, diesbezüglich konstitutionelle Beschränkungen zu verankern. Von einer konstitu-

in Abschnitt 6.2.7 zu sehen ist, das Korsett der Budgetregeln mindestens für überflüssig, wenn nicht gar schädlich.

Systematisch ergeben sich die drei disziplinierenden Regeln des Ausschlusses des Notenbankkredits, des Haftungsausschluß und der Budgetrestriktionen aus der Grundregel der nationalstaatlichen Koordination der Wirtschaftspolitik. Die Gesamtheit der Regeln der Wirtschaftsunion treibt die Gemeinschaft über einen wirtschaftspolitischen Kooperationsverband hinaus, da sie sich einem supranationalen Regelwerk subordiniert, das die einzelstaatliche Souveränität erheblich einschränkt. Mit dem Regelwerk gibt sich die Gemeinschaft zwar keine supranational strukturierte Wirtschaftsunion - etwa eine Wirtschaftsregierung oder einen schlagkräftigen europäischen Haushalt -, wohl aber bindende Vorschriften, die die Autonomie der Nationalstaaten beschneiden.

Mit Blick auf die Zukunft der Integration ist mit Händen zu greifen, daß sich der gegenwärtige Zustand der Wirtschaftsunion völlig in der Schwebelage befindet und zahlreiche Unvollständigkeiten, Ungeklärtheiten und Widersprüche enthält. Im einzelnen schälen sich folgende Problemkomplexe heraus:

- Wie tariert die Gemeinschaft in der Zukunft die Solidaritätsprämisse aus? Bis dato schließt sie mit der Verweigerung der Haftungsübernahme eine Solidargemeinschaft aus, andererseits vergibt sie aber in Gestalt der Fonds solidarische Gratifikationen und verleiht mit dem finanziellen Beistand ein Sicherheitspolster für ihre Mitglieder.
- Unübersichtlich präsentiert sich die institutionelle Situation. Neben dem Ecofin-Rat existiert mittlerweile die Euro-11-Gruppe, und ab 2002 tritt noch der Wirtschafts- und Finanzausschuß hinzu, so daß sich die Frage erhebt, welche Aufgabenzumessung sich für die einzelnen Gremien herauskristallisieren wird. Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang auch die Kommission, die ihrerseits einen Anspruch auf wirtschaftspolitische Gestaltung geltend macht.
- Mit Blick auf die Wirtschaftspolitik selbst ist das ganze Fragespektrum der zukünftigen Gestaltung auf europäischer Ebene aufgefüchert, darunter u.a. die wirtschaftspolitische Reaktion auf tiefere konjunkturelle Einbrüche, die aktive Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Steuerharmonisierung.
- Die Bewährungsprobe für die Budgetregeln und den Stabilitätspakt steht noch aus. Welche Anwendung das Regelwerk finden wird, wenn es zu einer Finanzkrise eines Mitgliedstaates der Gemeinschaft kommt, läßt sich von dem einschlägigen Text her kaum beantworten. Nicht absehbar ist auch, welche Rolle man dem finanziellen Beistand verleihen will.
- Gerechnet werden kann mit neuerlichen Versuchen der Kommission, zu einer Finanzkompetenz des EU-Zentrums zu kommen, um den Gemeinschaftshaushalt aus seinem bisherigen Schattendasein herauszuführen.
- Besondere Brisanz in Hinblick auf die EZB und ihre Aufgabe wird die Frage der Wechselkurspolitik gewinnen, insbesondere wenn sich auf internationaler Ebene Konstellationen

tionellen Vorgabe des ausgeglichenen Staatshaushalts, wie sie seitens der marktradikalen Neuen Politischen Ökonomie eingeklagt wird, ist man in Europa freilich noch erheblich entfernt. Gleichwohl muten die Zielvorgaben, wie sie der Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgibt, wie eine Reise in die Vergangenheit an. In der Verordnung Nr. 1466/97 zum Stabilitätspakt wird als zentrales Ziel der „nahezu ausgeglichene Haushalt oder ein Überschuß“ formuliert (EG-Kommission 1997).

ergeben, die institutionelle Absprachen (Wechselkursregime, Zielzonenkonzept oder diskretionäre Vereinbarungen) notwendig machen.

■ Fraglich ist schließlich, wie lange noch die Bundesrepublik ihre institutionelle und gestalterische Blockade gegenüber weiteren wirtschaftspolitischen Integrationsvertiefungen aufrecht erhalten kann, zumal sie den Worten nach immer das Parallelitätskonzept zwischen Wirtschafts- und Währungsunion verfochten hat und zuletzt bei den Maastrichter Verhandlungen als Vorreiter für eine politische Union aufgetreten ist.

6.2.6 Die Konzeption der Währungsunion

Die in Kapitel 1 entwickelten Konfigurationen auf der Zielebene von Integration erlauben es, die allgemeinen Aussagen zu den ordnungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten einer Währungsunion auf das Maastrichter Vorhaben zu beziehen. Zunächst konnte der Fall (5), der gänzliche Wegfall der (staatlichen) Regulation des Geldwesens, bereits aus integrationstheoretischen Erwägungen ausgeschlossen werden. Die „Entnationalisierung des Geldwesens“ (Hayek 1977) kam als Ziel der Integration von vornherein nicht in Frage, da es zum nicht hinterfragten Kanon ordnungspolitischer Überzeugungen der Integrationsteilnehmer gehört, daß das Geldwesen einer staatlichen Regulation bedürfe. Der Fall (4), der Regulationswettbewerb, spielte - sieht man einmal von dem entsprechenden Vorschlag Großbritanniens, eine Parallelwährung einzuführen und sie durch Härungsmaßnahmen sich im Währungswettbewerb durchsetzen zu lassen - politisch nur eine marginale Rolle. Auszuschließen waren auch die Fälle (1) und (2), sprich die Übernahme einer nationalen Währung als europäischer Währung, da sie mit zentralen Integrationsprämissen konfliktiert hätten.

Die Währungsunion war im Grundsatz nur auf dem Wege der positiven Harmonisierung, dem Fall (3), herzustellen, also durch Zusammenführung der nationalen Geldordnungen in eine neue supranationale Ordnung. Geklärt ist damit allerdings noch nicht, nach welchem ordnungspolitischen Muster die europäische Geldordnung konstruiert werden sollte. Im Hintergrund der Währungsunionsplanung von 1971 standen sich ja für die Endstufe die Konzeptionen einer wirtschaftspolitisch und institutionell eingebundenen Notenbank und das Modell einer unabhängigen Notenbank gegenüber. Zwei Jahrzehnte später war dies kein Streitpunkt mehr. Bereits in der Delors-Gruppe galt weitgehend als unumstritten, daß sich die zu bildende europäische Notenbank eng an das ordnungspolitische Modell der Bundesrepublik anlehnen würde. Einschränkend - und von integrationstheoretisch großer Bedeutung - ist aber hinzufügen, daß diese Entscheidung weniger auf einer bewußten ordnungspolitischen Wahl beruhte, sondern sich als Zwang aus der fehlenden supranationalen Wirtschaftsunion heraus ergab. Die Integrationsteilnehmer erwiesen sich in dem Zusammenhang wiederum als „ausführende Organe“ von festliegenden Integrationsprämissen, die zwingend einen bestimmten Verlauf von Integration diktieren. Sowohl mit Blick auf den europäischen Kontext wie auch mit Blick auf den Vergleich mit der Bundesbank brachte der EUV allerdings einige bemerkenswerte Resultate. Im folgenden werden zunächst das institutionelle Arrangement und danach die Bestimmungen zur Geld- und Währungspolitik betrachtet.

Im Mittelpunkt des institutionellen Arrangements der Währungsunion steht die Unabhängigkeit der in der Endstufe gegründeten EZB. Artikel 107 fixiert die **Weisungsunabhängigkeit** der EZB und der nationalen Zentralbanken von allen Organen der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten. In einem zusätzlichen Satz verpflichten sich Gemeinschaft und Mitglied-

staaten explizit, die EZB bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht zu beeinflussen.³³⁵ Artikel 108 schreibt vor, daß die nationalen Rechtsvorschriften zum Zeitpunkt der Errichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) entsprechend eingestellt sein müssen, d.h. die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken hergestellt sein muß.

Für den institutionellen Standort der EZB bzw. des ESZB ist ferner von Bedeutung, daß sie gemäß Artikel 4 EUV **kein** Organ der Gemeinschaft darstellen; als solche werden Europäisches Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof genannt, die von einem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie einem Ausschuß der Regionen unterstützt werden. EZB bzw. ESZB werden gesondert als Institutionen in Artikel 4a eingruppiert.³³⁶ Daß die EZB nicht im gleichen Atemzug und auf der gleichen Vertragsebene wie die politischen Organe der Gemeinschaft erwähnt wird, könnte zum einen eine politische Schwächung der Institution zum Ausdruck bringen und deren Charakter als für die Geldversorgung zuständige technische Agentur besonders betonen. Andererseits wird die faktische wirtschaftspolitische Macht der EZB mit dieser Einordnung auch gestärkt.

Der unabhängige Status der EZB drückt sich also in zweifacher Weise aus. Wirtschaftspolitisch zum einen darin, daß ihr die Unabhängigkeit von politischen Stellen qua Vertrag garantiert wird. Rechtlich zum anderen darin, daß sie - in einer Art Doppeltbestimmtheit - Organ der Gemeinschaft und gleichzeitig aus ihr herausgelöst ist. Ihr Status kommt daher einer Art **exterritorialer Supranationalität** gleich.³³⁷ Unter wirtschaftspolitisch-funktionalen Gesichtspunkten kommt der unabhängigen EZB die spezifische Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion entgegen. Bedingt durch das Fehlen einer Wirtschaftsunion und dem damit gegebenen Auseinanderfallen von Währungsraum und politischem Raum steht der EZB in ihrer Geldpolitik nicht das wirtschaftspolitische Konzept einer Regierung gegenüber, sondern das wirtschaftspolitische Konzert aus der Vielheit der Mitgliedstaaten (Fröhlich 1993, S. 200).

Das ESZB, so Artikel 106, Abs. 1, besteht aus der EZB und den nationalen Zentralbanken. Das ESZB besitzt keine Rechtspersönlichkeit, ist auch keine personell bestückte Institution, sondern lediglich formelles Dach und Hülle der Währungsunion.³³⁸ Die EZB ist gegenüber den nationalen Zentralbanken weisungsbefugt (Artikel 14 der Satzung). Eigentliches Zentrum der Währungsunion und mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet, ist die EZB, die ihrerseits aus

³³⁵ „Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz (der Weisungsunabhängigkeit, d.Verf.) zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlußorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen“ (Artikel 107).

³³⁶ Obwohl die EZB nicht zu den Organen der Gemeinschaft zählt, übt sie doch Gemeinschaftsbefugnisse aus. „Das macht sie zu einer Institution der Gemeinschaft und ihres Rechts“ (Hahn 1992, S. 112). Ihr kommt aber eine ganz eigentümliche Position im europäischen Institutionengefüge zu. „Im übrigen hat der Vertrag die institutionellen Träger der Währungsunion, nämlich die EZB und ihre Beschlußorgane sowie die nationalen Zentralbanken, aus der Ämterverfassung der Gemeinschaft wie der Mitgliedstaaten **herausgelöst** und sie des weiteren gegenüber den sonstigen Handlungseinheiten der EG und der Mitgliedstaaten nachhaltiger **verselbstständigt** als jedes andere Geschöpf der europäischen Integration“ (ebd., S. 73f.). In der Konsequenz bedeutet dies, daß es sich bei EZB/ESZB zwar um eine Institution der Gemeinschaft handelt, die „aber letztlich **neben** dieser steht“ (ebd., S. 129) (Herv.d.Verf.).

³³⁷ Der besondere Status von EZB und ESZB wird noch dadurch verstärkt, daß die EZB normative Befugnisse über interne Angelegenheiten des Eurosystems ausüben kann, die sie zum „Gemeinschaftsgesetzgeber“ machen, wodurch ihre Unabhängigkeit bzw. Sonderstellung weiter bekräftigt wird (vgl. Europäische Zentralbank 1999c, S. 61ff.).

³³⁸ Damit wurde einerseits vermieden, neben der EZB eine weitere Institution zu schaffen, und andererseits, daß die Nationalbanken - wie in der Bundesrepublik die Landeszentralbanken gegenüber der Bundesbank - zu bloßen Hauptabteilungen der EZB werden. Eine formelle Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken ist also weiterhin gegeben (vgl. dazu Hahn 1992, S. 63ff.).

einem EZB-Rat und dem Direktorium besteht (Artikel 106, Abs. 2 und 3). Die nähere institutionelle Ausgestaltung der EZB wird in Artikel 109a sowie in der dem Vertrag als Protokoll beigefügten Satzung aufgefächert.³³⁹

Der EZB-Rat, so Artikel 109a, besteht aus dem Direktorium, das sich aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern zusammensetzt, sowie den nationalen Zentralbankpräsidenten. Da die Währungsunion mit 11 EU-Staaten begann, besteht der EZB-Rat gegenwärtig also aus 17 Mitgliedern.³⁴⁰ Die Direktoriums-Mitglieder werden von den Staats- und Regierungschefs einvernehmlich ausgewählt und ernannt. Ihre Amtszeit beträgt 8 Jahre, eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Während das Direktorium die laufenden Geschäfte führt, legt der EZB-Rat die Leitlinien und Entscheidungen der Geldpolitik fest (Artikel 11 und 12 der Satzung).

Trotz des Autonomie-Status der EZB ist das Gremium in das europäische Institutionengefüge eingebettet. Auf grundsätzlicher Ebene gilt dies zunächst für die Mandatierung: sowohl Direktorium wie auch die nationalen Zentralbankpräsidenten erhalten ihr Mandat durch politische Organe der Gemeinschaft. Es gilt ferner für die Tatsache, daß die EZB der Gerichtsbarkeit des EuGH unterliegt (Artikel 35 der Satzung). Dies gilt aber auch für die laufenden Tätigkeiten der EZB. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang bspw. darauf, daß der Ratspräsident und ein Kommissionsmitglied (ohne Stimmrecht) an den Sitzungen des EZB-Rates teilnehmen können. Artikel 109b sieht ferner den Jahresbericht der EZB vor, der einer allgemeinen Aussprache im Europaparlament zugeführt werden kann. Die Mitglieder des Direktoriums können schließlich von zuständigen Ausschüssen des Europaparlaments gehört werden.

Institutionell für die Währungsunion von Bedeutung ist der oben bereits erwähnte Wirtschafts- und Finanzausschuß (Artikel 109c), der in der Endstufe der Währungsunion den 1964 gegründeten Beratenden Währungsausschuß ablöst. Beschiedt wird der Wirtschafts- und Finanzausschuß durch höchstens je zwei Mitglieder seitens der Kommission, der EZB und der Mitgliedstaaten; die genaue Zusammensetzung legt der Rat mit qualifizierter Mehrheit fest. Der Wirtschafts- und Finanzausschuß fertigt Stellungnahmen und Berichte an, berät und prüft, hat also keine materiellen Kompetenzen.³⁴¹

Anläßlich der Beschäftigung mit der wirtschaftspolitischen Philosophie des EUV hat sich gezeigt, daß Wirtschafts- und Währungspolitik in Zweck- und **nicht** Zielbestimmung³⁴² dazu beitragen sollen, die wirtschaftspolitischen Ziele der Gemeinschaft zu erfüllen. Artikel 105, Abs. 1 wiederholt im wesentlichen die bereits in Artikel 3a, Abs. 2 genannten Ziele der Geldpolitik, die jetzt als solche des ESZB formuliert werden.

Dem mit der Endstufe installierten ESZB wird als Ziel mit auf den Weg gegeben, „vorrangig“ die Preisstabilität zu „gewährleisten“. „Vorrangig“ bedeutet, wie oben bereits er-

³³⁹ Für einen Überblick und Details vgl. Hahn 1992, insbesondere S. 63ff. und Europäische Zentralbank 1999b, S. 59ff.

³⁴⁰ Für den (eingetretenen) Fall, daß nicht alle Mitgliedstaaten den Weg in die Währungsunion von Anfang an mitgehen, ist ein weiteres Gremium, der Erweiterte Rat des EZB, vorgesehen (vgl. dazu Artikel 45, 46 und 47 der Satzung), der die Geld- und Währungspolitik zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern der Währungsunion koordiniert.

³⁴¹ Die Bundesbank hält den Wirtschafts- und Finanzausschuß für so unwichtig, daß sie ihn in ihren Stellungnahmen zum Maastrichter Vertrag überhaupt nicht erwähnte (vgl. Deutsche Bundesbank 1992a und 1992b).

³⁴² Das ist insofern von Bedeutung, als gemäß Vertragslage das Ziel über dem Zweck steht. Wird der Zweck nicht erfüllt kann auch zu anderen Mitteln gegriffen werden. Anders formuliert: Preisstabilität ist kein Ziel sui generis, sondern ordnet sich unter.

wähnt, nicht ausschließlich, es werden also auch weitere Ziele unterstellt. „Gewährleisten“ bedeutet nicht herbeiführen oder für Preisstabilität zu sorgen. Dieser letzte Aspekt ist insofern von Bedeutung, als sich hinter der Formulierung geld- und inflationstheoretische Annahmen verbergen. Die Quantitätstheorie bzw. der Monetarismus unterstellen, daß die Geldpolitik für Preisstabilität sorgen bzw. sie herbeiführen kann bzw. soll. Mit dem Verb „gewährleisten“ wählt der Vertrag eine schwächere Formulierung, die weniger mit quantitätstheoretischen Postulaten in Verbindung zu bringen ist.

Relevant für die Stabilitätspolitik sind ferner zwei weitere Aspekte: 1.) Der Vertrag legt keinen (absoluten) Wert für das Ziel „Preisstabilität“ fest, und er enthält sich auch einer näheren Definition der Größe. Die mit einer solchen Vorgabe verknüpften Probleme wären in der Tat zu komplex, als daß sie vertraglich fixiert werden könnten, und sinnvollerweise bewahrt sich die Gemeinschaft hier eine gewisse Flexibilität. Während in der Maastricht-Diskussion die Enthaltensamkeit des Vertrags in Hinblick auf eine absolute Größe der Preisstabilität tatsächlich durch den deutschen Neoliberalismus moniert wurde, hat man einen weiteren Aspekt offensichtlich übersehen. Der Vertrag enthält nämlich 2.) keinen Hinweis darauf, welcher Institution die Definition von Preisstabilität anheimfallen soll. Ausdrücklich jedenfalls wird der EZB dieses Recht nicht einberaumt. Es versteht sich auch durchaus nicht von selbst, daß die Definition der Größe zu den ureigensten Aufgaben der EZB gehört. Damit ist - jedenfalls der Möglichkeit nach - die Möglichkeit gegeben, daß Preisstabilität als Teil eines komplexeren wirtschaftspolitischen Zielbündels begriffen wird, das auch von den politischen Institutionen (mit) definiert wird. Die Kernaufgabe der EZB - und nur diese wird im Vertrag beschrieben - bestünde dann darin, mit ihrem geldpolitischen Instrumentarium das Ziel der Preisstabilität zu gewährleisten.³⁴³

Das ESZB wird ferner auf die Grundsätze der „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“, dem zugeschrieben wird, daß der effiziente Einsatz der Ressourcen dadurch gefördert wird, und die in Artikel 3a, Abs. 3 genannten wirtschaftspolitischen Grundsätze festgelegt. Die Marktkonformität bezieht sich einerseits auf den Ausschluß des Notenbankkredits an den Staat (Artikel 104, wiederholt in Artikel 21 der Satzung) und andererseits die geldpolitischen Instrumente der Offenmarkt- und Kreditgeschäfte (Artikel 18 der Satzung) sowie der Mindestreservenpolitik (Artikel 19 der Satzung). Artikel 105 beschreibt die technischen Aufgaben und Kompetenzen der ESZB und der EZB näher. Die Aufgaben des ESZB bestehen darin, die Geldpolitik der Gemeinschaft festzulegen und auszuführen, die Devisengeschäfte durchzuführen, die Währungsreserven zu verwalten und für das Funktionieren der Zahlungssysteme zu sorgen. Die Ausgabe von Banknoten kann durch die EZB und die nationalen Notenbanken erfolgen, die EZB hat aber das ausschließliche Genehmigungsrecht inne (Artikel 105a). Die von der EZB emittierten Noten sind das einzige Zahlungsmittel in der Gemeinschaft. Das Münzrecht bleibt bei den Mitgliedstaaten, der Umfang der Münzausgabe ist aber genehmigungspflichtig durch die EZB, der Rat beschränkt sich auf Maßnahmen zur Harmonisierung.

Insgesamt kann festgehalten werden, 1.) daß das ESZB in einen übergeordneten Prozeß wirtschaftspolitischer Zielbestimmung eingebunden bleibt, daß es 2.) nicht ausschließlich die Preisstabilität verfolgt und 3.) daß der Vertrag keine Festlegung auf eine bestimmte Art der Geldpolitik vornimmt.

Der (äußere) Währungsaspekt der zukünftigen europäischen Währungsunion wird in Artikel 109 ausgeführt. Grundsätzlich gilt, daß Währungsfragen im Vertrag von Maastricht als

³⁴³ Dieser Zusammenhang war es wohl auch, den Mitterrand im Auge hatte, als er von den technischen Aufgaben der EZB sprach.

politische Fragen betrachtet werden, mithin in die letzte Zuständigkeit des Rates fallen und die EZB lediglich gehört wird. Allerdings wird der Rat in seinen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Den Eintritt in eine Wechselkursordnung für den Euro mit Drittländwährungen kann der Rat nur einstimmig beschließen, womit eine hohe Hürde errichtet ist. Falls eine Wechselkursordnung zustande kommt, werden die Euro-Leitkurse durch qualifizierten Mehrheitsbeschluß im Rat festgelegt, geändert bzw. aufgegeben. Bestehen flexible Wechselkurse, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit allgemeine Orientierungen der Wechselkurspolitik beschließen.³⁴⁴ Auch für das Zustandekommen von andersartigen Währungsabkommen ist der Rat zuständig und entscheidet mit qualifizierter Mehrheit.

Unabhängig von der Frage, ob eine Wechselkursordnung besteht oder flexible Kurse herrschen, wird die Währungspolitik der Gemeinschaft auf das Ziel der Preisstabilität festgelegt. Offensichtlich sollen damit Unterbewertungsstrategien bzw. Abwertungswettläufe ausgeschlossen bleiben und, soweit dies vertraglich antizipierbar ist, stabilitätsorientierte Politik auch durch die äußere Währungspolitik gewährleistet werden.

Für die Gemeinschaftsstaaten, die dem Euro-Währungsraum nicht angehören werden, ist der Status von „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“ vorgesehen (Art 109k). Die Regelungen der Endstufe haben für sie keine Geltung, für den zukünftigen Beitritt zur Währungsunion gelten die gleichen Regelungen wie für die Beginner-Staaten. Vorgesehen ist, diese Staaten im Rahmen einer Wechselkursordnung, dem sogenannten EWS II, an die Euro-Währung anzubinden (s.o.).

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bei seiner Interpretation des Maastrichter Vertragswerks auf zwei Gebieten der Währungsunion, der Stabilitätsorientierung und der Unabhängigkeit der EZB, sehr weit gewagt. Die ohnehin im Vertrag verankerte Stabilitätsorientierung hat es auf einen über den Vertragstext hinausgehenden Status gehoben. „Der Vertrag setzt langfristige Vorgaben, die das Stabilitätsziel zum Maßstab der Währungsunion machen, die durch institutionelle Vorkehrungen die Verwirklichung dieses Ziels sicherzustellen suchen und letztlich - als ultima ratio - beim Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft auch einer Lösung aus der Gemeinschaft nicht entgegenstehen.“ Abgeleitet wird also aus der Stabilitätsorientierung des Vertrags eine Möglichkeit der Vertragskündigung und des Austritts. Bei der Auseinandersetzung mit dem EWGV hatte sich aber gezeigt, daß die Gemeinschaftsverträge auf Ewigkeit geschlossen sind und eine (einseitige) Vertragskündigung nicht vorsehen. Insofern steht das Verfassungsgerichtsurteil im Gegensatz zum bisherigen Rechtsverständnis des europäischen Integrationsvorhabens.

Im Passus über die „Modifikation des Demokratieprinzips“ begründet das Gericht die Herauslösung der EZB aus dem demokratisch-parlamentarischen Raum damit, daß es sich in der deutschen Rechtsordnung und aus wissenschaftlicher Sicht bewährt habe, die Aufgabe der Geldwertsicherung einer unabhängigen Zentralbank zu übertragen. Mit Maastricht sei dafür eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen worden. Das Währungswesen müsse dem Zugriff von Interessengruppen und Politikern, so das Urteil, entzogen werden.³⁴⁵

³⁴⁴ Gegen die politische Bestimmung des Wechselkurses hatte die Bundesbank keine Einwände vorgebracht. Insgesamt sieht sie die Handlungsfähigkeit des ESZB in Hinblick auf die Wechselkursregelungen als „weitgehend gesichert“ an (Deutsche Bundesbank 1992a, S. 48). Dem Neoliberalismus behagte das politische Primat bei der Währungspolitik allerdings nicht.

³⁴⁵ Beachtlich ist auch, daß das Gericht in seiner Begründung an zwei Stellen die Geldmenge erwähnt, zwar nicht direkt als geldpolitische Steuerungsgröße, doch immerhin von ihrem Einfluß auf Politiker spricht.

6.2.7 Der deutsche Neoliberalismus und die Maastrichter Währungsunion

Der deutsche Neoliberalismus hatte sich in den fünfziger Jahren schroff ablehnend gegenüber der europäischen Einigung geriert, wobei ihm insbesondere der spezifische Ansatz, über ökonomische Einigungsbemühungen zu politischen Fortschritten zu kommen, mißfiel. Anlässlich der Auseinandersetzung mit der Währungsunionsplanung von 1971 zeigte sich, daß der Neoliberalismus damals aus seinem antieuropäischen Fundamentalismus herausfand und in der europäischen Integration Chancen entdeckte, daß Interventionen und Regulationen in der Nationalwirtschaft über „supranationale“ Marktöffnungen aufgebrochen werden könnten. Der Maastrichter Währungsunionsplan brachte nun eine Art Lagerbildung innerhalb des Neoliberalismus: während ein (größerer) Teil den Währungsunionsplan nur notdürftig kaschiert ablehnte, konnte ihm ein (kleinerer) Teil positive Seiten abgewinnen.³⁴⁶ Anhand des in Maastricht eingegangenen Konzepts zur Währungsunion ohne Wirtschaftsunion soll auf diese Minderheitenposition eingegangen werden, da in ihr Fragen der zukünftigen Funktionsweise des Projekts aufgeworfen werden

Die Position wird im folgenden anhand von zwei Beiträgen skizziert, die sich mit der Frage der Notwendigkeit der Harmonisierung der Finanzpolitik in einer Währungsunion beschäftigen (Wissenschaftlicher Beirat 1989, Scheide/Trapp 1991). Dort werden zwar keine modellhaft-systematischen Überlegungen zur Funktionsweise der Wirtschafts- und Währungsunion angestellt, wohl aber lassen sich Elemente und Grundstrukturen dafür rekonstruieren. Die Theoretiker des Wettbewerbsmodells halten die Budgetregeln für unangebracht, da sie bei einem Ausschluß des Notenbankkredits für den Staat und bei Ausschluß der Solidarhaftung der Gemeinschaft einen informellen (Markt)Zwang zur Budgetdisziplin vermuten. In dieser Perspektive sind Budgetregeln bestenfalls überflüssig, schlimmstenfalls sind sie schädlich und behindern die Integration. Dies würde unterstellen, daß sich bei Inkrafttreten des Maastrichter Arrangements unterschiedliche Zinskonditionen und Bonitäten für die einzelnen Mitgliedstaaten ergäben.

In seiner Stellungnahme zum Delors-Bericht, der die Notwendigkeit einer Koordination der Finanzpolitik herausstreicht, skizzierte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium seine Grundposition wie folgt: „Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und die Schaffung einer Währungsunion verheißen neue wirtschaftliche Dynamik nicht zuletzt deshalb, **weil sie dem internationalen Wettbewerb der Wirtschafts- und Sozialordnungen neuen Raum öffnen, einem Wettbewerb, der es erleichtert, veraltete Regulierungen und erstarrte Strukturen zu überwinden** (Herv.d.Verf.). Dieser Wettbewerb wird spontan teilweise Harmonisierung hervorbringen, teilweise Differenzierung bestehen lassen, teilweise auch neue Differenzierung erst schaffen, all dies allerdings nicht in einer im einzelnen vorhersehbaren und planerisch zu optimierenden Weise. Nur in **recht begrenztem Umfang** (Herv.d.Verf.) erfordert dieser Weg der Integration zentral gesetzte einheitliche Regelungen

Ein durchaus umstrittenes Konzept, in der Wissenschaft wie auch in der Bundesbank selbst, erfährt mit dem Urteil eine eigentümliche Bewertung.

³⁴⁶ Die Kritiker formierten sich hinter einem in der FAZ veröffentlichten Memorandum, das in den gedanklichen Grundlinien durchaus in der Kontinuität von Röpkes Einwänden aus den fünfziger Jahren lag (Memorandum 1992). Die Kritik gipfelte später in der Klage von vier Professoren gegen die Währungsunion vor dem Bundesverfassungsgericht (vgl. Hankel u.a. 1998). Die neoliberale Minderheit hob den Charakter der EZB als „ferner Bank“ hervor und strich die Möglichkeiten eines kompetitiven Föderalismus heraus. Von deutlich geringerem akademischem Gewicht blieb die integrationsfreundliche Stellungnahme von europäischen Wirtschaftswissenschaftlern (Stellungnahme 1992). Zu den verschiedenen Stellungnahmen vgl. Hrbek 1992.

oder formelle, sprich verbindliche Koordinierung des staatlichen Verhaltens in den Ländern der Gemeinschaft“ (Wissenschaftlicher Beirat 1989, S. 21). Durch den Wettbewerb, so der Beirat weiter, bestehe die Hoffnung „auf neue wirtschaftliche Dynamik durch das Aufbrechen verkrusteter Strukturen“. ³⁴⁷ Ein solcher Weg „des erfolgreichen Föderalismus“ erhöhe die Umsetzungschancen der Währungsunion, erfordere er doch relativ wenig an Bereitschaft zu Souveränitätsverzicht und Finanztransfer.

Der entscheidende Hebel für die Etablierung der Wettbewerbsstrukturen sei mit dem Ausschluß des Notenbankkredits gegeben: „Daß man Zinsen bezahlen und Schulden tilgen muß mit Geld, das man nicht selbst herstellen kann, ist das entscheidende Moment der Disziplinierung; es schafft einen informellen Konvergenzzwang zu solidem Finanzgebaren“ (ebd.). Daran knüpft sich ferner die Erwartung, daß das Finanzgebaren der Staaten vom Kapitalmarkt mit unterschiedlichen Bonitätsrisiken bewertet wird. Staaten mit nachhaltig unsolide finanzierten Staatsausgaben würden durch einen Malus im Zins bestraft.

Würden die „Grundregeln“ der Währungsunion akzeptiert - die „Objektivierung der Geldversorgung“ und die „Selbstverantwortung in der nationalen Finanzpolitik“ -, sei die Möglichkeit gegeben, daß früher souveräne Nationalstaaten in einen Wettbewerb bei Niveau und Struktur der Staatsleistungen, bei Abgaberegulungen und Verschuldungsgebaren versetzt würden. Weder eine supranationale Koordinierungsinstanz noch eine formelle Harmonisierung der Finanzpolitik sei vonnöten, die Disziplinierung werde durch die Märkte übernommen. ³⁴⁸

Für die Staaten sei in einer solchen Ordnung eine relativ große Autonomie bei der Gestaltung ihrer Finanzpolitik gegeben, auch eine kräftige Ausdehnung der Staatsverschuldung könne durchaus erfolgreich sein (ebd., S. 23). Andererseits werde, so ein anderer Beitrag, der Anreiz für eine expansive Ausgabenpolitik dadurch gemindert, daß die Multiplikatorwirkung der Finanzpolitik in einem integrierten Wirtschaftsraum durch den Wegfall der Währungsgrenzen gewissermaßen ins Ausland versickere (Scheide/Trapp 1991, S. 435).

Insbesondere aus entwicklungspolitischer Sicht sei ein Wettbewerb zwischen nationalen Finanzpolitiken nötig, da die wirtschaftlich schwächeren Nationen Aufholprozesse nur dann erfolgreich angehen könnten, wenn nicht nur die Produktionskosten, sondern auch die Besteuerung niedrig sei. Eine Harmonisierung der Steuerstrukturen in der Gemeinschaft raube den weniger entwickelten Ländern geradezu Wettbewerbsvorteile. Integration erfordere Wettbewerb (ebd., S. 436). Insgesamt steht und fällt die Argumentation mit der Annahme, daß die Solidarhaftung tatsächlich ausgeschlossen bleibt und der Kapitalmarkt tatsächlich Risikoprämien für unsolides Finanzgebaren verlangt (ebd., S. 434). Dann und nur dann ergibt sich der unterstellte Zwang zur Disziplinierung der Finanzpolitik.

Die Abhängigkeit der Staaten von den internationalen Finanzmärkten in einer solchen Wirtschafts- und Währungsunion wäre ungleich größer, als dies in einem Ordnungsrahmen mit eigener nationaler Währung und liberalisierten Finanzmärkten der Fall ist. Verfügen Staaten noch über einen eigenen intakten Währungsraum bestehen unterschiedliche Reaktionsmöglich-

³⁴⁷ Unverkennbar ist, daß sich diese Überlegungen eng an Hayeks Wettbewerbskonzeption anlehnen (Hayek 1968).

³⁴⁸ Die These ist theoretisch kühn, und sie mutet um so kühner an, wenn ein Blick in die Realität geworfen wird. Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer in den achtziger Jahren sowie die ostasiatische Finanzkrise von 1997 wurden keineswegs von „den Märkten“ signalisiert, schon gar nicht frühzeitig, erst als es zu spät war, reagierten „die Märkte“. Mit „den Märkten“ sind - weniger prosaisch ausgedrückt - neben sonstigen institutionellen Anlegern v.a. Großbanken gemeint. Diese versagen bekanntlich sogar, wenn es um die an sich überschaubarere Kreditierung privater Kundschaft geht.

keiten, sei es durch die Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen, sei es durch eine Unterbewertungsstrategie. In einer nach dem Wettbewerbsmodell strukturierten Wirtschaftsordnung sinken Staaten auf den Status von Unternehmen herab, die ihre Ausgaben und Einnahmen streng an den Einschätzungen der Kapitalmärkte orientieren müssen, was die Frage aufwirft, ob es sich dann überhaupt noch um souveräne Staaten im herkömmlichen Sinn handelt. Theoretisch muß ein solches Modell die Möglichkeit eines Staatsbankrotts unterstellen. Da eine Neubewertung der Vermögenspositionen dieser Gebietskörperschaft durch Inflationierung und/oder Abwertung in einer Währungsunion nicht mehr gegeben ist, müßte auch die Liquidation des Staates ermöglicht werden.

Über die Eintrittswahrscheinlichkeit einer so strukturierten entstaatlichten Wirtschaftsgemeinschaft soll hier nicht spekuliert werden. In einer Währungsunion, zumal in einer, die auf dem europäischen Integrationsgedanken beruht, erscheint es allerdings kaum denkbar, daß sich unterschiedliche Zinsniveaus für die Teilnehmerstaaten einstellen und Staaten insolvent werden (vgl. Baer 1990, S. 33). Die bisherige Entwicklung hat die Annahme einer Länderbeurteilung durch Kapitalmärkte schon im Übergangsprozeß zur Währungsunion widerlegt. Statt einer Zinsspreizung für Staatstitel stellte sich im Verlauf des Jahres 1996 eine signifikante Zinskonvergenz ein, in deren Rahmen sich die Zinsdifferenz zwischen deutschen und südeuropäischen Anleihen auf nahezu Null nivellierte.³⁴⁹ Offensichtlich wird an den Kapitalmärkten die Integrationsprämisse der Staatensolidarität als bestimmende Größe in Rechnung gestellt.³⁵⁰

Vor dem Hintergrund der neoliberalen Debatte um die Koordinations- und Harmonisierungsbemühungen in der Wirtschaftspolitik lassen sich die Regeln der Wirtschaftsunion integrationspolitisch in ihrem Stellenwert einordnen. Die Beschränkungen der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten durch die Budgetregeln und die daran anknüpfenden Überwachungs- und Sanktionsverfahren in Artikel 104c, einschließlich der näheren Ausführungen dazu im Stabilitäts- und Wachstumspakt, so problematisch sie vom Standpunkt der europäischen Integration und des Solidaritätsgebots zunächst erscheinen, müssen als **institutionelles Gegengewicht** gegen die Negation der Solidarhaftung interpretiert werden. Die beiden institutionalistischen Grundregeln der Wirtschaftsunion stellen gewissermaßen den letzten keynesianischen Versuch einer staatlichen wirtschaftspolitischen Steuerung dar. Gelingt es der Kommission als Motor der Integration und dem Ministerrat - gegebenenfalls einer zukünftigen Wirtschaftsregierung - über die Budgetregeln, die Verschuldungspolitik der Mitgliedsländer in einem vertretbaren Rahmen zu halten und zu moderieren, könnte die Konstellation einer Länderbewertung durch Märkte in Gestalt von Risikoprämien verhindert werden.³⁵¹ Der Fortgang der europäischen

³⁴⁹ Die EZB findet in der Praxis keine eindeutigen Anhaltspunkte dafür, daß finanzpolitisches Fehlverhalten seitens einzelner Mitgliedstaaten durch erhöhte Risikoprämien auf den Märkten bestraft wird. Den Stellenwert der supranationalen Regeln sieht sie darin, daß diese für Vertrauen unter den Mitgliedstaaten sorgen können (vgl. Europäische Zentralbank 1999a, S. 50f.). Von Bedeutung war die Zinskonvergenz insbesondere für Italien, Spanien und Portugal, deren Zinsausgaben erheblich sanken, was die Sanierung des öffentlichen Haushalts erheblich erleichterte und zur Erfüllung der Konvergenzkriterien beitrug.

³⁵⁰ Für die Endstufe der Währungsunion muß davon ausgegangen werden, daß zunächst seitens der Kapitalmärkte eine gewisse (minimale) Bonitätsgröße, welche die finanzpolitische Stärke eines Landes berücksichtigt, einkalkuliert wird. Die weitere Entwicklung wird dann von den Fortschritten in Richtung auf eine politische Union bestimmt werden. In diesem Zusammenhang lohnt ein Blick auf föderale Staaten. In den USA gibt es bspw. keine nennenswerten Renditedifferenzen zwischen den einzelnen Bundesstaaten. In Kanada hingegen existieren solche Renditedifferenzen zwischen den Provinzen Ontario und Quebec, wobei offensichtlich für Quebec die Diskussion um eine Sezession auf den Kapitalmärkten mit einem Risikoaufschlag bedacht wird.

³⁵¹ In der Tat mühte sich die Kommission schon seit längerer Zeit um eine stärkere Koordinierung bzw. Harmonisierung der Finanzpolitik der Mitgliedstaaten (vgl. dazu Ausschuß 1989). Auch der Delors-Bericht und ihm vorausgehende Vorarbeiten (vgl. Committee 1989) machten sich für eine striktere finanzpolitische Abstimmung stark.

Integration hängt unter diesem Aspekt vom starken Nationalstaat, zu dessen Spezifikum in Europa das wohlfahrtsstaatliche Gesellschaftsmodell gehört (Delors 1993, S. 16), ab. (Starke) Nationalstaaten sind der Garant dafür, daß sich das marktfunktionale Organisationsprinzip der Gemeinschaft nicht in das Politische fortsetzt, indem Staaten zum Spielball von Finanzmärkten werden. Es mag als Paradox wirken, ist es in Wirklichkeit aber nicht: das politisch konstituierte Europa kann nur über den Weg handlungsfähiger Nationalstaaten entstehen.

Ein Teil des deutschen Neoliberalismus konnte der Maastrichter Währungsunion also positive Seiten abgewinnen. Er setzte dabei in der Hauptsache auf eine Geldordnung mit einer „fernen Bank“ und eine finanzpolitische Wettbewerbsordnung, mithin ordnungspolitische Komponenten, die in der Lage sein könnten, binnenwirtschaftliche „Verkrustungen“, die das 20. Jahrhundert mit sich gebracht hat, über eine supranationale Integration, welche die Nationalstaaten schwächt, aufzubrechen. Entworfen wird damit das Ideal einer Währungsunion ohne Wirtschaftsunion, bestenfalls noch überdacht durch eine politische Union, die sich zuvörderst als Rechtsgemeinschaft definiert (vgl. Abschnitt 2.3.4). Wenngleich eine solche Entwicklung eher wenig wahrscheinlich ist, so bedarf die weitere Ausgestaltung der Ordnungspolitik der Gemeinschaft doch intensiver Integrationsbemühungen. Mit Blick auf die Geldordnung wird die Zukunft zeigen müssen, inwieweit die EZB - den Vorschriften des Vertrags folgend - die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft unterstützt und sich damit in eine makroökonomisch angelegte Politik einbinden läßt. Voraussetzung dafür ist eine weitere Verdichtung in Richtung auf eine Wirtschaftsregierung und damit eine Wirtschaftsunion. Mit Blick auf die fiskalische Gesamtordnung der Gemeinschaft bedarf es weiterer Anstrengungen bei der Harmonisierung der Steuersysteme und einer Annäherung in der staatlichen Kreditpolitik. Auch hier gilt wieder als Voraussetzung, daß eine Wirtschaftsunion hergestellt wird.

6.2.8. Die Maastrichter Währungsunion im monetären Integrationskontext

Die währungspolitische Konstellation, aus der heraus die in Maastricht beschlossene Währungsunion entstand, war im wesentlichen durch Deutschland und Frankreich geprägt. Seitens der Bundesrepublik stand im Mittelpunkt die ordnungspolitische Gestaltung der Endstufe der Währungsunion und mit Blick auf den Übergangsprozeß die möglichst restriktive Konditionierung des Übergangsprozesses. Frankreich bestimmte seine Option vor dem Hintergrund der D-Mark-Hegemonie in den europäischen Währungspositionen, die durch das EWS kaum relativiert wurde und die Integrationsprämisse der Staatengleichheit dauerhaft verletzte. Daraus leitete sich die französische Forderung eines verbindlichen Übergangs in die Endstufe der Währungsunion ab. Der Maastrichter Vertrag brachte im Verhandlungsergebnis eine ordnungspolitische Gestaltung der Endstufe, die deutschen Vorstellungen nahekam, und eine an Automatismus grenzende Verbindlichkeit im Übergangsprozeß zur Währungsunion, die, von Frankreich in den Vertragsverhandlungen durchgesetzt, das Konvergenzprogramm in seiner Bedeutung erheblich relativierte und für eine hohe Teilnehmerzahl an der Währungsunion sorgte.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 angestellten Überlegungen zur monetären Integration zeigt sich, daß der Übergangsprozeß keine währungssystemische Vermittlung zur Währungsunion vorsah. In der Planungsphase noch angedachte supranationale Elemente für den Übergangsprozeß - ein mit währungspolitischer Kompetenz ausgestattetes Gremium und eine Funktionserweiterung des Ecu - wurden durch den Vertrag zwar nicht ausgeschlossen, sie wurden aber auch nicht verbindlich gefordert. Die seitens der monetären Europäer einge-

brachte Vorleistung, von der man sich ein Entgegenkommen der Bundesrepublik in dieser Frage versprach, die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs, führte nicht zu der erhofften währungspolitischen Koordination und Partizipation. Das supranationale europäische Währungssystem markierte eine Integrationsschwelle, die zu überwinden sich die Bundesrepublik nicht bereit fand, so daß die Währungsunion in gewisser Hinsicht im Big-leap-Verfahren angegangen wurde.

Auffällig an der Gestaltung des Übergangsprozesses war generell, daß monetäre Institutionalisierungen kaum genutzt wurden. Nicht nur, daß der freie Kapitalverkehr zur Voraussetzung der Währungsunion gemacht wurde, auch das EWS wurde in der Übergangsplanung nur marginal berücksichtigt, indem Abwertungen für den Beitritt zur Währungsunion ausgeschlossen bleiben sollten. Mit der faktischen Suspendierung des EWS im Sommer 1993 durch die Bandbreitendehnung steuerte die Gemeinschaft der Sache nach ohne eine Wechselkursordnung in die Währungsunion und machte das einschlägige Konvergenzkriterium hinfällig. Der Ist-Zustand kaum regulierter Devisenmärkte und eines ungehinderten Kapitalverkehrs machte die Gemeinschaft bei ihrem Vorhaben in hohem Maße von Dispositionen der Vermögensbesitzer abhängig, was insbesondere bei einer Aufschiebung des Projekts zu erheblichen währungspolitischen Verwerfungen hätte führen können. Der Verzicht auf monetäre Sicherungen verlagerte den Druck in der Übergangsphase ganz auf die Politik der Mitgliedstaaten, die mit dem Konvergenzprogramm allein für Vertrauenssicherung zuständig wurden.

Sowohl die währungspolitische wie auch die wirtschaftspolitische Seite des Übergangs in die Währungsunion setzten demnach starke Nationalstaaten voraus. Es bestätigt sich damit die Eigentümlichkeit europäischer Integration, die sich **nicht gegen** die Nationalstaaten in einem neofunktionalen Selbstlauf kumulativer Integration vollzieht, sondern handlungsfähige Nationalstaaten unterstellt, die Integration in das Innere der Teilnehmerländer politisch und sozial vermitteln.

Die in Kapitel 2 angestellten Überlegungen zu den theoretischen Einbettungsmöglichkeiten einer Währungsunion lassen sich vor dem Hintergrund des in Maastricht ausgehandelten Vertrags weiter präzisieren. Wenn von der Politischen Union abgesehen wird, lassen sich drei Grundkonfigurationen einer Wirtschafts- und Währungsunion skizzieren. Modell 1 beschreibt eine eigentliche Wirtschafts- und Währungsunion mit einer einheitlichen Währung und einer Wirtschaftsunion im Sinne einer supranationalen Wirtschaftspolitik, die sich an Strukturen eines bundesstaatlichen Modells anlehnt. Diese Struktur einer Wirtschaftsunion unterstellte einen zentralen EU-Haushalt von relevantem Volumen und damit verbunden supranationale Souveränitätsrechte in der Einnahmen- und Ausgabengestaltung, insbesondere das Besteuerungsrecht und die Verschuldungskompetenz. Dazu gehörten ferner ein Länderfinanzausgleich und eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der föderalen Glieder, der jetzigen Nationalstaaten. Dieses Modell stand bei den Verhandlungen in Maastricht zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion, da sich die beteiligten Nationalstaaten zwar in der Geld- und Währungspolitik zu weitgehenden Souveränitätsverzichtern verstehen konnten, nicht aber im Bereich der Wirtschaftspolitik. Auch der in Amsterdam beschlossene Folgevertrag ließ nicht erkennen, daß dieses Modell ernsthaft angegangen wird, da es zentralen Integrationsgrundlagen widersprechen würde.

Allerdings zeichnet sich mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie den wirtschaftspolitischen Institutionalisierungen, die auf eine Wirtschaftsregierung zielen, eine Differenzierung in dem Modell einer Währungsunion ohne Wirtschaftsunion ab: das institutionalistische Modell 2 beinhaltet die einheitliche Währung plus einer institutionellen Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik, während das marktfunktionale Modell 3, das Wettbewerbsmodell, auf einer einheitlichen Währung, der Wettbewerbsstrukturen im Bereich der

Wirtschaftspolitik an die Seite gestellt sind, basiert. Beide Modelle können sich auf den Maastrichter Vertrag berufen, wobei der strategische Ansatzpunkt des institutionalistischen Modells in den Artikeln 103 („Koordinierung der Wirtschaftspolitik“), 104c („Überwachung der Haushaltslage“) einschließlich des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Artikel 109 („Währungsabkommen“) sowie den Elementen der Wirtschaftsregierung und der des Wettbewerbsmodells bei den Artikeln 104 („Überziehungsverbot“) und 104b („Haftung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten“) liegt. Wie so oft in der europäischen Integrationsgeschichte zeigen sich die europäischen Vertragsdokumente damit als Ausdruck von Kompromissen, auf die sich die unterschiedlichen Parteien - auch hier wieder: der Institutionalismus und der Marktfunktionalismus - berufen können und die eine gewisse Offenheit für das Projekt bringen.

Beide zuletzt genannten Modelle formulieren das Konzept einer Währungsunion ohne Wirtschaftsunion. Die Konfiguration eines unionierten Währungsraumes mit unterschiedlichen nationalen Wirtschaftspolitiken ist dabei nicht ein akzidentielles Verhandlungsergebnis, das sich aus speziellen Schlachtordnungen während der Vertragsverhandlungen ergab und das prinzipiell hätte auch anders lauten können, sondern kann, so die integrationstheoretisch wichtige These, aus dem spezifischen (nationalstaatlichen) Integrationsansatz der europäischen Gemeinschaft abgeleitet werden.

Es war der Nationalstaat, der mit dem 1957 gewählten Integrationsansatz die entscheidende Legitimationsbasis geblieben ist und hernach zum Gestalter der Integration wurde. Nicht ein neofunktionaler Selbstlauf der Integration führte die in der Kulisse versteckte Regie in Europa, sondern Nationalstaaten, die auf Souveränität verzichteten oder auch nicht verzichteten. Mit Blick auf die innere Legitimation erlauben Geld- und Währungspolitik einerseits und Wirtschaftspolitik andererseits unterschiedliche Reichweiten und Möglichkeiten der Souveränitätsausübung. Während die Wirtschaftspolitik unmittelbar und sichtbar mit der Legitimationsbasis des Nationalstaates zusammenhängt, steht die monetäre Politik in einem erheblich vermittelten und komplexeren Verhältnis zur Legitimationsbasis. Ökonomisch bedingen sich freilich (innere) Wirtschaftspolitik und (äußere) Währungspolitik. Während die siebziger Jahre eine extreme Ausprägung nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik - auf Kosten der monetären Integration - brachten, kehrte sich das Verhältnis in den achtziger Jahren um, und die interne Politik wurde immer strikter an den externen Bedingungen orientiert.

In dieser Konstellation zu Beginn der neunziger Jahre war es aus mehreren Gründen konsequent, den Souveränitätsverzicht im Bereich der monetären Integration weiter voranzutreiben. Zunächst gilt grundsätzlich, daß bereits auf dem niedrigsten Niveau äußerer Öffnungen im Bereich der Währungsbeziehungen, d.h. bei einem Minimalzustand von Konvertibilität, die Möglichkeiten autonomer Politikgestaltung für den Nationalstaat eingeschränkt werden. Für alle weiteren Stufen äußerer Öffnungen und währungspolitischer Absprachen in Form von Wechselkursordnungen u.ä. gilt noch mehr, daß die Interventionsmöglichkeiten des einzelnen Staates an der Grenze seines Währungsraumes gebrochen werden. Spätestens mit dem Schritt der europäischen Gemeinschaft in die vollständige Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs gab es für die einzelnen Staaten währungspolitisch nicht mehr viel an Souveränität zu verlieren, freilich mit der Ausnahme des hegemonialen Landes, der Bundesrepublik.

Für die Bundesrepublik wurde und wird der währungspolitische Souveränitätsverzicht aber dann akzeptabel, wenn die spezifische ordnungspolitische Gestalt der Währungsunion das Ideal einer entpolitisierten Währungsordnung annehmen würde. Genau dies tat der Maastrichter Vertrag, und zwar in mehrfacher Weise: er stattete, wie gesehen, die EZB mit einer sehr weitreichenden geldpolitischen und juristischen Unabhängigkeit aus, die noch dadurch untermauert wird, daß im wirtschaftspolitischen und politischen Raum keine Union geschaffen

wurde. In diesem Sinne handelt es sich bei der EZB in der Tat um eine sehr „ferne Bank“, die dem demokratischen Kontext im Grunde nur durch den vertraglichen Schöpfungsakt verpflichtet ist.

Wenn auch der (ältere) Neofunktionalismus die politische Vitalität des Nationalstaates unterschätzte, so ist er doch nicht in allen seinen theoretischen Annahmen hinfällig geworden. Bedingt durch das frühzeitige Scheitern der Währungsunionsplanung von 1971 konnte in der Integrationspraxis die These vom spill over durch monetäre Integrationsmaßnahmen nicht verifiziert werden. Wird das Maastrichter Projekt Wirklichkeit, steht die Spill-over-These erneut auf dem Prüfstand. In Kapitel 2 wurde gezeigt, daß die monetäre Integration in ihren einzelnen ordnungspolitischen Verdichtungen die Vorgabe politischer Integrationsprämissen zu berücksichtigen hat. Wird die monetäre Integration nun in der Währungsunion vollendet und aufgehoben, werden die Integrationsprämissen an ihren (wirtschafts)politischen Ursprung zurückdelegiert. Die aus Währungsgrenzen resultierenden Möglichkeiten (Wechselkurspolitik, Unterbewertungsstrategien, Ex-post-Abwertungen zum Inflationsausgleich etc., Kapitalverkehrspolitik) und Risiken (Abwertungswettläufe, Inflations-Abwertungsspiralen, Kapitalflucht) von Wirtschaftspolitik fallen in einer Währungsunion definitionsgemäß ebenso weg wie monetäre Kosten für die Realwirtschaft (Kursabsicherungskosten, Transaktionskosten etc.). Wirtschaftspolitische Reaktionsmöglichkeiten, die bis dato durch Währungspolitik möglich waren, bleiben dann für einzelne Staaten ausgeschlossen.

Die durch die Rücknahme der Integrationsprämissen in die Politik aufgebauten Druckpotentiale wirken in verschiedene Richtungen. Da die Integrationsprämissen im Kern auf die zwischenstaatlichen Verhältnisse bezogen waren, kann zunächst vermutet werden, daß die Integrationsteilnehmer in der Währungsunion ohne Wirtschaftsunion ihre politischen Beziehungen präzisieren und gegebenenfalls weiterentwickeln und korrigieren müssen. Druck, so kann weiter abgeleitet werden, entsteht aber auch in Richtung der im Koordinationszustand befindlichen Wirtschaftsunion, und zwar innerhalb der einzelnen Staaten wie auch zwischen den Staaten. Und schließlich läßt sich mutmaßen, daß die zukünftige EZB Druck ausgesetzt sein wird, sowohl von der Gemeinschaftsebene her wie auch den Einzelstaaten her. Im Schlußkapitel wird auf die Frage des Neofunktionalismus zurückgekommen.

6.3 Die beiden Währungsunionspläne im Vergleich

Den Abschluß des Kapitels bildet zunächst eine integrationsgeschichtliche Einordnung der beiden Währungsunionspläne, die das Ziel verfolgt, die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die beiden Pläne spielten, zu verdeutlichen. Im Anschluß daran wird ein typologischer Vergleich angestellt, der die zentralen Unterschiede zwischen beiden Projekten thematisiert.

Beide Währungsunionspläne standen in einem außenpolitischen Bedingungsfeld, wobei das Bedingungsfeld der frühen siebziger Jahre zweifelsfrei weniger wirkungsmächtig war als jenes der frühen neunziger Jahre. Zum Umfeld der Planungen von 1971 gehörte die Neuorientierung der westdeutschen Ostpolitik, die allerdings im Grundsatz kaum umstritten war und in ihrer Reichweite verhältnismäßig geringen außenpolitischen Zündstoff bot, so daß das Bekenntnis zur Westbindung seitens der Bundesrepublik weniger an die potentielle Realisierung der ökonomischen Tiefenintegration gebunden war. Der EUV mit seinem Integrationsschub hingegen wäre ohne die gesamteuropäischen Veränderungen, insbesondere die Wiedererlangung der Souveränität Deutschlands, kaum denkbar gewesen. Die Bundesrepublik konnte bei monetären Ordnungsmaßnahmen in Europa bis dato immer aus einer Position der Stärke verhandeln und agieren, weil sie politisch nur halb souverän war. Häufig genug zog dabei die kompromißlose Haltung in währungspolitischen Fragen den Unmut der Partner auf sich. Die wohlwollende Begleitung der deutschen Einheit seitens der Integrationspartner und die wiedergewonnene Souveränität zwangen sie in der Währungspolitik gegenüber den früheren Konstellationen zu mehr Zugeständnissen und - im Sinne der europäischen Integration - verantwortungsvollerem Handeln.

Rechtlich blieb der Währungsunionsplan von 1971 höchst unverbindlich, er bestand lediglich aus Proklamationen und Abmachungen der Nationalstaaten außerhalb der bestehenden Verträge. Den integrationspolitisch verbindlichen Weg der Vertragsveränderung nach Artikel 236 konnten sich die sechs Staaten der Gemeinschaft nicht entschließen zu gehen. Schon darin drückte sich die geringe Ernsthaftigkeit des damaligen Vorhabens aus. Genau diesen Weg der umfassenden Vertragsrevision beschritt der Maastrichter Plan, der damit einen höheren Grad an Rechtsverbindlichkeit für die Herbeiführung der Währungsunion setzte, die zusätzlich noch durch das einschlägige Protokoll über den Automatismus gestärkt wurde.³⁵² Der Ausstieg aus dem Währungsunionsplan 1971 war auch deshalb so umstandslos möglich, weil keine sichere Vertragsgrundlage vorhanden war; das war nicht der entscheidende Grund für das Scheitern, das Vorhaben wurde aber auch von der rechtlich-konstitutionellen Seite her nicht abgesichert. Umgekehrt hätte ein Scheitern, eine Aufgabe oder eine Verzögerung des aktuellen Vorhabens weitergehende integrationspolitische Krisen impliziert. Das rechtlich hoch aufgehängte monetäre Ziel der Währungsunion erhielt mit der Vertragsänderung einen höheren Grad an Verbindlichkeit und produzierte eine andere Qualität an Vertrauen - nicht zuletzt an den Währungsmärkten - für die Vertragserfüllung.

³⁵² Das genau an dieser Stelle ansetzende Urteil des Bundesverfassungsgerichts lief in der Summe auf eine Schwächung der Rechtsverbindlichkeit hinaus und versuchte die Uhr noch einmal zurückzudrehen, wenn es den vereinbarten Automatismus mit einem Verdikt versah, sich selbst und das Parlament zu Herren des Verfahrens kürte und eine Ausstiegsmöglichkeit aus der Währungsunion proklamierte. Allerdings hat das Urteil Bindewirkung nur nach innen, nicht nach außen, es bindet die Bundesrepublik, nicht die Gemeinschaft. Hätte sich die Bundesrepublik im Alleingang unter Berufung auf einen dieser Aspekte aus der Währungsunionsplanung verabschiedet, wäre dies ein zu hoher politischer Preis gewesen.

Als der Begriff „Europäische Union“ als Kennzeichnung für die politische Architektur der Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem Währungsunionsplan der frühen siebziger Jahre erstmals auftauchte, verharrte er auf dem Formelstatus einer Erklärung der Staats- und Regierungschefs und blieb ohne jede Bindewirkung und Ausfüllung. Mehr als ein Rettungsanker gedacht sollte er dem in den Startlöchern stecken gebliebenen monetären Projekt doch noch einen An Schub geben. Zu Beginn der siebziger Jahre, so scheint es im nachhinein, war die Gemeinschaft noch sehr viel mehr dem integrationspolitischen Funktionalismus verpflichtet - also die wirtschaftliche Integration als Motor der politischen Integration zu begreifen -, als daß sie den großen Schritt einer politischen Überdachung der wirtschaftlichen Tiefenintegration gewagt hätte.

Wie fragil, unvollständig und unproportioniert die Politische Union im Maastrichter Vertrag auch immer skizziert ist, letztlich definiert der Vertrag mit der Europäischen Union doch ein vorangekommenes politisches Vorhaben, was selbst durch die für den europäischen Idealismus enttäuschenden Ergebnisse der Nachfolgekonzferenz (Amsterdamer Vertrag) nicht im Grundsatz relativiert wird. Aufgrund der Tatsache, daß die Politische Union das zentrale Ziel der europäischen Integration darstellt und die Vorstellungen über ihre Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten höchst umstritten und nicht einmal im Ansatz erörtert sind, ist der Vorwurf der mangelhaften Bestimmtheit des Projekts ebenso richtig wie unbrauchbar. **Jede** Bewegungsform, die in der hoch sensiblen Frage der politischen Verfaßtheit oder gar Staatlichkeit Europas und der darin zwangsläufig enthaltenen Relativierung des Nationalstaats enthalten ist, bringt das europäische Integrationsprojekt weiter.

In bezug auf die politische Architektur Europas hat sich in den zwei Jahrzehnten, die zwischen den beiden monetären Unionierungsprojekten liegen, eine deutlich erkennbare Veränderung vollzogen. Um in der Sprache des alten integrationspolitischen Disputs zwischen Institutionalismus und (Neo)Funktionalismus zu bleiben: die Währungsunion von Maastricht verfolgt tendenziell ein Parallelvorgehen von politischer und wirtschaftlicher Integration. Zwar gilt nach wie vor, daß die entscheidenden Integrationsfortschritte wirtschaftspolitischer Natur sind - und in diesem Sinne bleibt die wirtschaftliche Integration Ferment oder Motor der politischen Integration -, der EUV hat aber das Kräftefeld der Integration doch unübersehbar auf der Seite des politischen Pols gestärkt und durch die spezifische Konstruktion der Endstufe der Währungsunion Impulse für die Zukunft gesetzt. Der maßgebliche Grund für diesen Positionswechsel der Gemeinschaft liegt in der veränderten politischen Gesamtkonstellation Europas, nicht zuletzt darin, den mit der deutschen Einheit wiederhergestellten souveränen deutschen Nationalstaat politisch wirksamer in die Gemeinschaft einzubinden.

Tiefenintegration und Breitenintegration standen in der europäischen Integrationsgeschichte meist in einem negativen Korrespondenzverhältnis. Stillstand oder gar Scheitern der Tiefenintegration bedeutete günstige Bedingungen für eine Erweiterung der Gemeinschaft. Umgekehrt ging eine Integration in die Tiefe immer auf Kosten eines erweiterten Teilnehmerkreises. Die Sechser-EWG fügte sich zusammen, weil auf den erweiterten Kreis der sich später in der EFTA zusammenfindenden Staaten verzichtet wurde. Das Scheitern der Währungsunion von 1971 stand zwar in keinem ursächlichen Zusammenhang zur damals anstehenden Erweiterungsrunde, das Scheitern war aber auch nicht gerade zum Schaden der Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien, Irland und Dänemark, die allesamt kaum an der Währungsunion teilgenommen hätten. Auch die Erweiterungen der achtziger Jahre um Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) fielen in eine Zeit des Integrationsstillstandes. Die durch das Binnenmarktprojekt gesetzte Integrationsdynamik konnte ihrerseits nur entfaltet werden, weil auf den bisherigen Gehalt von (Tiefen)Integration - letztlich Harmonisierung und Verein-

heitlichung - verzichtet wurde und kompetitive Elemente in die Vergemeinschaftungspolitik eingeführt wurden. Allein die jüngste Erweiterung um Österreich, Schweden und Finnland (1995), die in der Phase der Vertiefung stattfand, fällt aus dem Rahmen der negativen Korrespondenz von Tiefen- und Breitenintegration.

Je geringer die Anzahl der Integrationsteilnehmer, desto unproblematischer gestaltet sich die Integration. Je mehr sich die Integrationsteilnehmer in ihrem wirtschaftlichen Profil und in ihren wirtschaftspolitischen Zielen ähneln, desto zwangloser kann sich Integration vollziehen. Der Währungsunionsplan von 1971 umfaßte vor der Erweiterungsrunde sechs Teilnehmer, die von ihrem wirtschaftlichen Profil her, sieht man von Südtalien ab, heterogen-symmetrisch und damit ähnlich waren. In den wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen lagen sicher Unterschiede vor, insbesondere die Wachstums- bzw. Stabilitätsorientierung waren divergent. Monetär Gleiche waren die Staaten aber insofern, als sie im Kontext der IWF-Ordnung einer Hegemonialwährung folgen mußten. Im Schatten der IWF-Ordnung baute die Bundesrepublik freilich durch eine konsequente Politik der Konvertibilisierung der D-Mark und eine liberale Kapitalverkehrspolitik Finanzmacht auf, welche die D-Mark später in die Position einer regionalen Leitwährung hievt.

Beides - die Anzahl der Integrationsteilnehmer und die Differenzierung der Wirtschaftspolitik - führten dann im Verlauf der siebziger Jahre auf monetärem Terrain zu einer Integration à deux vitesses, wobei die unterschiedlichen Geschwindigkeiten weniger auf einer gewählten Option oder Strategie beruhten, als daß sie durch die Macht der Verhältnisse erzwungen wurden. In der Wechselkursordnung des EWV gruppierten sich permanent unterschiedliche Staaten, es war ein Kommen und Gehen, und die Ordnung umfaßte nie die Gesamtheit der Integrationsteilnehmer. In der EWS-Ordnung wurde die Integration der zwei Geschwindigkeiten schon in das Regelwerk geschrieben, indem unterschiedliche Bandbreiten für die Teilnahme an der Wechselkursordnung vorgesehen wurden. Großbritannien und die in den achtziger Jahren neu beigetretenen Staaten blieben der Ordnung bis in die neunziger Jahre hinein fern. Auch das Währungsunionsvorhaben des EUV kalkulierte bereits auf der vertraglichen Ebene mit einem Europa der zwei Geschwindigkeiten, indem es die Mitgliedschaft in der angestrebten Währungsunion von der Erfüllung des Konvergenzprogramms abhängig machte. Mit dem auf elf Staaten begrenzten Teilnehmerkreis an der Währungsunion und der plausiblen Annahme, daß von den Neumitgliedern aus der bevorstehenden Osterweiterung bis auf weiteres wohl kein Staat an der Währungsunion teilnehmen wird, setzt sich die Tendenz der unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeit fort.

Im typologischen Vergleich zwischen den beiden Währungsunionsplänen sticht zunächst hervor, daß das Vorhaben der frühen siebziger Jahre seinen Schwerpunkt eindeutig auf die Übergangsmaßnahmen legte und die ordnungspolitische Gestaltung der Endstufe eher im Vagen ließ. Demgegenüber verfuhr die Planung der frühen neunziger Jahre genau umgekehrt: sie rückte die Konstruktion der Endstufe in den Vordergrund und machte aus dem Übergangsprozeß insofern einen kurzen Prozeß, als er unter institutionell-qualitativen Gesichtspunkten mehr als dürftig ausgestattet wurde.

Beide Währungsunionspläne sahen zwar einen zeitlichen Rahmen für die Herbeiführung der Währungsunion und ein phasiertes Procedere vor, wobei der zeitliche Rahmen im EUV (6 ½ bzw. 8 Jahre) knapper bemessen wurde als in dem Vorhaben von 1971 (10 Jahre), in dem in beiden Plänen unterlegten Drei-Schritt-Verfahren erschöpfen sich aber auch schon die Gemeinsamkeiten, Qualität und Logik der einzelnen Stufen unterscheiden sich grundsätzlich. Indem der Übergangsprozeß der ersten Planung die Prioritäten im monetären Bereich setzte (Verengung der Bandbreiten, mit Kompetenz ausgestatteter EWF, Regulation des Kapitalver-

kehr), griff er nicht nur die Problemstellung einer sich umorganisierenden internationalen Währungspolitik auf, sondern er zeichnete sich auch als währungssystemisch angelegtes Verfahren aus. Mit dieser Planung lag der Versuch vor, die sich dynamisch entwickelnden Währungsmärkte auf der europäischen Ebene durch ein institutionelles Gefüge zu strukturieren.

Bemerkenswert schwach waren demgegenüber institutionelle Komponenten im Mastrichter Übergangsverfahren ausgebildet. Die Wechselkursordnung des EWS wurde eher marginal genutzt, beim wechselkurspolitischen Konvergenzkriterium beließ man es bei dem Abschluß einer Abwertung in den zwei Jahren vor Einführung der Währungsunion. Denkbare Ansätze einer institutionellen Aufwertung und Verfeinerung des EWS - etwa eine Bandbreitenverengung oder eine Stärkung kooperativer Mechanismen in Richtung auf eine gemeinsame Formulierung einer europäischen Geld- und Währungspolitik, wie von den monetären Europäern angedacht - ließen sich nicht durchsetzen. Zum Zeitpunkt der Vertragsaushandlung wählte man sich noch in einer hinreichend stabilen Ordnung, über mehrere Jahre hinweg kam es schließlich auch zu keinen Paritätsanpassungen. Mit der faktischen Suspendierung des EWS im Sommer 1993 entfiel schließlich das Minimum an Währungsordnung in Europa, und ein organischer Zusammenhang zwischen der Wechselkursordnung und der angestrebten Währungsunion war überhaupt nicht mehr gegeben. Die Außerkraftsetzung des EWS tilgte gewissermaßen den letzten Rest monetär-institutioneller Komponenten beim Übergang zur Währungsunion, und das ganze Verfahren zehrte von der politischen Garantie durch die Gemeinschaftsstaaten.

War noch in der Delors-Gruppe umstritten, ob es in der zweiten Stufe zur Einrichtung einer monetären mit Kompetenzen ausgestatteten Institution - vergleichbar dem EWF, wie er 1971 geplant und wie er für die institutionelle Phase des EWS 1981 vorgesehen war - kommen sollte, wurde in der faktischen Umsetzung mit dem EWI eine alles in allem schwache, mehr technisch konzipierte Agentur gegründet. Die im Vertrag angekündigte „Stärkung des Ecu“ blieb nach der Ratifizierung umstritten und hatte in der Folgezeit zu keinen erkennbaren Fortschritten geführt.

Mit der prägnanteste Wandel zwischen den beiden Währungsunionsvorhaben hatte sich auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs vollzogen. Sah die Planung von 1971 noch den freien Kapitalverkehr als Bestandteil der angestrebten Währungsunion in ihrer Endstufe, sozusagen als sich damit von selbst ergebendes Resultat einer einheitlichen Währungsordnung, wurde der Zusammenhang von Kapitalverkehr und Währungsunion bereits im Vorfeld des EUV umgekehrt. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs geriet zur Voraussetzung der Währungsunion und stand als zentraler Schritt der ersten Stufe am Beginn des Übergangsprozesses. Allerdings hatte sich mit der veränderten Kapitalverkehrspolitik weniger ein konzeptioneller Wandel vollzogen, als daß man der Not gehorchte und die Konzeption an die neuen Realitäten einer internationalen Geldwirtschaft anpaßte. Der liberalisierte Kapitalverkehr war gerade als zentraler Mechanismus für die angestrebte Konvergenz der Wirtschaftspolitik gedacht und machte, so jedenfalls die Vorstellung eines Teils des Neoliberalismus, das wirtschaftspolitisch-institutionell bestimmte Konvergenzprogramm im Grunde überflüssig.³⁵³

³⁵³ Der Gedanke, der freie Kapitalverkehr führe zu einem Konvergenzzwang und erzwinde förmlich stabilitätspolitisch opportunes Verhalten, ist an und für sich fundamentalistisch. Solange es inländische (auch ausländische) Gläubiger gibt, die hochverschuldeten Staaten gegen eine Risikoprämie Geld zur Verfügung stellen, kann von Konvergenzzwang keine Rede sein. Ein eigentlicher Konvergenzzwang stellte sich erst ein, wenn diese Staaten in die Nähe der Kreditwürdigkeit gerieten und die Währung massiven Zerfallsprozessen ausgesetzt wäre. Selbst die am meisten verschuldeten Staaten der europäischen Gemeinschaft waren noch weit von einer solchen Schwelle entfernt.

Gerade auf dem Gebiet der internationalen Finanzmärkte haben sich die monetären Konstellationen zwischen 1971 und 1991 gewaltig verändert. Steckte der internationale Finanzmarkt in den frühen siebziger Jahren von Qualität und Quantität her noch in den Kinderschuhen, erreichte er in den achtziger Jahren ein Volumen, das ein Vielfaches an Finanzmassen umsetzte. Einzelne Akteure und Gruppen an diesem Markt erreichten eine Größenordnung, die durch gezielte Spekulationen selbst den Nationalschatz großer Zentralbanken auszehren konnten, ohne daß diese als Einzelne wirksame Widerstandslinien gegen die Spekulation hätten aufbauen können. Nur ein koordiniertes Vorgehen und unzweideutige Signale an die Währungsmärkte, wie es den monetären Europäern vorschwebte, hätte hier Abhilfe schaffen können. Das Insistieren der Bundesbank am geldpolitischen Nationalismus verhinderte dies.

Mit dem monetär-institutionellen Vakuum war auch das Parallelitätsprinzip, das den Währungsunionsplan von 1971 strukturierte, hinfällig geworden. Ohne monetäre Maßnahmen war der Übergangsprozeß des gegenwärtigen Plans allein auf die Wirtschaftspolitik verwiesen, die sich gegenüber den Währungsmärkten behaupten mußte.

Der Vergleich der beiden Währungsunionspläne in Hinblick auf die Rolle der Wirtschaftspolitik im Übergangsprozeß zeigt, daß die Planung der frühen siebziger Jahre noch von einer eigentlichen institutionell-instrumentellen Koordination ausging. Das ganze keynesianische Arsenal wirtschaftspolitischer Interventionen sollte im Übergangsprozeß nutzbar gemacht werden. Die Wirtschaftspolitik der Nationalstaaten sollte bindend supranational koordiniert werden, ohne daß freilich in der notwendigen Präzision eine supranationale Institution vorgesehen war. Von stabilitätspolitischen Vorgaben, wie sie das Konvergenzprogramm des EUV postulierte, war keine Rede. Im EUV waren es hingegen Nationalstaaten, die sich als Einzelne mit dem Konvergenzprogramm für die Währungsunion zu qualifizieren hatten, das supranational Gemeinsame beschränkte sich auf die Akzeptanz der Kriterien. Zweierlei kann daraus entnommen werden: einerseits erhielt die „Re-Nationalisierung“ weiteren Auftrieb, indem auf supranationale gemeinsame Politik weitgehend verzichtet wurde. Andererseits hatte sich im Maastrichter Vertrag mit den Budgetkriterien eine Gewichtsverlagerung in Richtung inhaltlicher Vorgaben für die Stabilitätspolitik ergeben.

Im nachhinein und vor dem Hintergrund der Optionen der Bundesrepublik bei der Gestaltung des EUV relativiert sich die Verve, mit der man sich 1971 für eine wirtschaftspolitische Koordination scheinbar ins Zeug gelegt hatte. Es ging weniger um die Koordination selbst, die hätte auch auf einem harmonisierten Niveau, das Stabilität **und** Wachstum vereint, stattfinden können, als um eine strikte Stabilitätspolitik selbst.³⁵⁴ Nimmt man noch hinzu, daß die Bundesrepublik damals leichtfertig aus den globalen und europäischen Währungsordnungen und -absprachen ausgestiegen war, dann fügt sich in der Zusammenschau ein Bild beachtlicher Kontinuität deutscher Europapolitik, die auf dem Primat interner Zielsetzungen und dem Aufbau externer Finanzmacht beruht, zusammen.

In Hinblick auf die Endstufe der Währungsunion beließ es der Währungsunionsplan von 1971 bei einer sehr vagen Beschreibung, vergleichbar ausführliche und detaillierte vertragliche

³⁵⁴ Der Aspekt, daß es der Bundesrepublik nicht um wirtschaftspolitische Koordination, sondern um Stabilitätspolitik ging, wird in der Literatur gerne übersehen. Die Bundesrepublik setzte sich auch keineswegs für eine Wirtschaftsunion vor der Währungsunion ein. Nicht zu halten ist daher die folgende Aussage: „Sie (die Ökonomen, d.Verf.) fordern (...) zunächst eine enge Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitiken der Mitgliedstaaten, sodann die Einführung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik. Erst mit fortschreitender wirtschaftlicher Konvergenz seien die Bandbreiten für die Wechselkursschwankungen zwischen den Gemeinschaftswährungen allmählich zu verengen, um schließlich nach Vollendung der Wirtschaftsunion - gewissermaßen als Krönung - eine einheitliche Währung einzuführen“ (Galahn 1995, S. 27).

Regelungen wie im EUV gab es im seinerzeitigen Beschluß nicht. Auch in den damaligen Diskussionen und Entwürfen - selbst im Werner-Plan - verharrten damit zusammenhängende Fragen mehr im Hintergrund. Die Klugheit der Akteure gebot es, darüber keine in die Tiefe gehenden Erörterungen anzustellen, da die Auffassungen über den Status einer europäischen Zentralbank und die Anlage der wirtschaftspolitisch zu verfolgenden Ziele doch erheblich divergierten. Der wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel in Europa hin zur Stabilitätspolitik machte es zwanzig Jahre später viel einfacher, sich über die genannten Fragen zu verständigen.

Die für Europa angestrebte Währungsordnung nach dem Maastrichter Plan ist institutionell klar bestimmt. Der EZB wird ein unabhängiger Status zugeordnet, und die nationalen Zentralbanken waren im Übergangsprozeß ebenfalls in diesen Zustand zu versetzen. Mit der EZB wird im Zusammenhang des europäischen Institutionengefüges ein gänzlich neues Gebilde mit einer potentiell erheblichen Macht eingeführt. Der Aufgabenbereich der EZB ist ebenso deutlich beschrieben: sie hat zwar nicht ausschließlich, doch aber prioritär das Ziel der Preisstabilität zu verfolgen. Beide Aspekte, Notenbankunabhängigkeit und Stabilitätsorientierung, wären zwei Jahrzehnte zuvor in der Gemeinschaft nicht durchsetzbar gewesen. In diesem Punkt zuvörderst haben ordnungspolitische Vorstellungen der Bundesrepublik in dem Vertrag Gestalt angenommen. Die ordnungspolitische Grundentscheidung im Rahmen der europäischen Währungsunion muß aber, wie sich gezeigt hat, relativiert werden. Der Status der Unabhängigkeit der EZB wurde den europäischen Konstrukteuren gewissermaßen aufgezwungen, beruhte mithin auf keiner Wahlentscheidung, da die Währungsunion unabhängig von einer Wirtschaftsunion konzipiert wurde, ja werden mußte. Die Nicht-Existenz einer Wirtschaftsunion und damit einer einheitlichen europäischen Wirtschaftspolitik brachte mit Notwendigkeit eine unabhängige Zentralbank hervor. Der Ministerrat als potentielles Pendant der Euro-Bank kam dafür nicht in Frage, da er als Kooperationsorgan nicht mehr darstellt als die Versammlung national unterschiedlicher Wirtschaftspolitiken.

Die Endstufe der Maastrichter Währungsunion wird mit der EZB von einer Institution geprägt, wie sie bisher an supranationaler Stärke in der europäischen Integrationsgeschichte noch nicht bekannt war.³⁵⁵ Auf monetärem Gebiet wird Europa auf einem zentralen wirtschaftspolitischen Gebiet von der „institutionalistischsten“ Institution beherrscht, die es wohl in der bisherigen Währungsgeschichte gegeben hat. In Institutionen vergegenständlicht sich historisches Wissen, sie repräsentieren das gegenständlich gewordene Resultat historischer Erfahrung. Das in der EZB vergegenständlichte historische Wissen lautet auf die Vorteile eines stabilen Geldes, also eines Gutes, an dem es in der monetären Nachkriegsgeschichte Europas durchaus gemangelt hat.

Der EUV sieht für die Endstufe der Währungsunion das Modell einer einheitlichen supranationalen Währungsordnung mit einer Wirtschaftsunion vor, die die Wirtschaftspolitik weiter im nationalstaatlichen Kompetenzbereich beläßt und lediglich über supranationale Budgetregeln verknüpft. Das Konzept erweist sich in dieser Hinsicht als pragmatisch und gehorcht dem alten methodischen Grundansatz der Integration, daß diese sich nicht gegen die Nationalstaaten vollziehen kann. Prononciert läßt sich sagen, daß das Maastrichter Modell zustande kam, **weil man auf eine Wirtschaftsunion, die erheblich komplexer als eine Währungsunion ist und in ganz anderem Maße eine politische Union voraussetzt, verzichtet hat.** Der Währungsunionsplan von 1971 entwarf zwar kein Modell der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion, die damaligen Debatten und das für den Übergang vorgesehene Konzept

³⁵⁵ Bei aller Macht, die sich die Kommission mit der Zeit angeeignet hat, verfügt sie doch nicht über Kompetenz-Kompetenz. Die zukünftige EZB verfügt darüber in einem Bereich, der Geldpolitik. Auch ihr institutioneller Status der Unabhängigkeit ist gegenüber dem der Kommission „entrückter“.

des Parallelismus zeigen aber unverkennbar, daß man durchaus an eine Wirtschaftsunion im engeren Wortsinn, eine supranational gestaltete Wirtschaftspolitik, dachte. Der seinerzeitige europapolitische Idealismus wurde dann in den beiden Folgejahrzehnten bis zu dem Maastrichter Modell „abgearbeitet“.³⁵⁶

Von der Einsicht, der in Maastricht zum Durchbruch verholfen wurde, war man in Expertisen der Kommission in der siebziger Jahren, die das Scheitern des Werner-Plans analysieren sollten, noch weit entfernt. Der Marjolin-Bericht (EG-Kommission 1975) beschränkte sich auf eine schonungslose Analyse des Ist-Zustandes eines gewaltigen Auseinanderlaufens der nationalen Wirtschaftspolitiken, hielt die Ausarbeitung neuer Vorschläge zur Wirtschafts- und Währungsunion für illusionär und wählte das Projekt für lange Zeit nicht mehr auf der Tagesordnung. Der McDougall-Bericht zur Finanzpolitik (EG-Kommission 1977) erörterte zwar schon in eine passende Richtung, indem er den fiskalischen Föderalismus in den Mittelpunkt rückte. Zugleich aber hielt er dafür, daß eine Währungsunion einen Finanzausgleich von mindestens zwei bis drei Prozent des Sozialprodukts auf der gemeinschaftlichen Ebene unterstelle. Bei den Maastrichter Verhandlungen wurden solche Dimensionen schon gar nicht mehr ernsthaft erwogen.

Der Währungsunionsplan von 1971 scheiterte schon in den Anfängen. Mit der Ausnahme der fragilen Wechselkursordnung des EWV zeitigte er keinerlei Integrationsfortschritte. Im Gegenteil: die nationalen Wirtschaftspolitiken, die sich in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten noch in einem relativen Gleichklang befunden hatten, liefen in den siebziger Jahren beträchtlich auseinander. Das Nichtzustandekommen der Währungsunion zeichnete so mit verantwortlich für den Eintritt der Gemeinschaft in ihre „dark ages“. Ein Scheitern des Maastrichter Projekts hätte angesichts seiner verbindlichen Anlage und der gesamteuropäischen Veränderungen weitaus größere Integrationskrisen nach sich gezogen.

Mit Blick auf die in Kapitel 2 entwickelte monetäre Integrationsreihe kann festgehalten werden, daß die Planungen von 1971 eine eigenständige monetäre Integrationslogik erkennen ließen. Sie strebten auf dem Weg zur Währungsunion parallele Fortschritte auf wirtschaftspolitischem und monetärem Feld an und suchten als Konsequenz aus der eigenständigen monetären Integrationslogik den Weg über eine Wechselkursordnung und - im Ansatz - ein Währungssystem. Diese Möglichkeit war zwar zwei Jahrzehnte später nicht verbaut, zumal mit dem EWS eine funktionierende Wechselkursordnung vorlag, die Herstellung der Währungsunion mußte aber in einem gänzlich veränderten währungspolitischen Umfeld operieren. Der währungssystemische Weg hätte, da die internationalen Kapitalmärkte ein enormes Volumen erreicht hatten, nur über eine Auflösung nationaler Geld- und Währungspolitik und eine verstärkte währungspolitische Kooperation zwischen den Gemeinschaftsstaaten erfolgen können. Die Bundesrepublik weigerte sich in dieser Situation strikt gegen jeden währungssystemischen Übergang, baute eine unüberwindliche Integrationsschwelle auf und hielt an ihrer spezifischen Integrationsoption, dem Krönungsweg, fest, so daß konsequenterweise die Währungsunion in einem monetären Big-leap-Verfahren angegangen wurde.

Der die Planungen von 1971 dominierende Disput zwischen Monetarismus und Ökonomismus wurde allerdings mit der erfolgreichen Umsetzung der Maastrichter Währungsunion

³⁵⁶ Die Weigerung der Bundesrepublik, sich auf eine Wirtschaftsregierung einzulassen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mehr als ein Koordinierungsorgan wäre, belegt, daß die deutsche Position - auch die von 1971 - in sehr großer Distanz zu einer Wirtschaftsunion steht. Wichtig ist Stabilitätspolitik, und die sieht man durch eine Wirtschaftsregierung, der man unterstellt, sie könnte die Unabhängigkeit der EZB bedrohen und makroökonomische Politik betreiben, gefährdet.

weniger deutlich entschieden, als dies auf den ersten Blick erscheint. Für die These, daß sich der Ökonomismus durchgesetzt hat, spricht zunächst die gesamte Anlage des Übergangsprozesses, der als zentrales Ziel die Übereinkunft auf eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik, mit der erst in die Währungsunion eingestiegen werden sollte, zu verfolgen schien. In einen übergeordneten Integrationszusammenhang eingebettet, zeigt sich aber ein anderes Ergebnis. Die Struktur einer Währungsunion ohne Wirtschaftsunion, wie sie jetzt auf den Weg gebracht wurde, spricht eher dafür, daß sich der Monetarismus durchgesetzt hat, bleibt doch als Integrationserfolg allein die monetäre Unionierung zu verbuchen, einschließlich des Sachzwangs für weitere wirtschaftspolitische Einigungen.

Währungsgeschichtlich und vor dem Hintergrund der globalen Währungsbeziehungen muß der Weg in die Währungsunion als Reaktion und Antwort auf die Herausbildung einer internationalen Geldwirtschaft, die auf den Eckpfeilern einer unbeschränkten Konvertibilität und Kapitalmobilität ruht, gesehen werden.. Als Erfahrungswert aus den zwei Jahrzehnten nach dem Zusammenbruch der IWF-Ordnung hat sich ein säkularer Trend zu einer höheren Wechselkursflexibilität gezeigt. Die Macht der Währungsmärkte ist enorm gewachsen, die institutionellen Einhegungen durch Wechselkursordnungen sind immer durchlässiger geworden. Für große Ökonomien wie die USA und Japan, die in dem Sinne relativ geschlossen sind, als sie über große Binnenmärkte verfügen, stellt der flexible Wechselkurs kein unüberwindliches Problem dar, da der außenwirtschaftliche Verflechtungsgrad relativ niedrig ist. Für kleine Ökonomien macht sich der flexible Wechselkurs demgegenüber als „Tyrannei des Marktes“ bemerkbar. Die Bundesrepublik ist keines von beiden, weder eine große noch eine kleine Ökonomie, was sie gelegentlich dazu verführte, die Rolle einer währungspolitischen Großmacht zu spielen, die sie aber ohne die europäischen Partner nicht ist. Am Ende des 20. Jahrhunderts stellte sich nicht mehr die Alternative Wechselkursordnung oder Wechselkursflexibilität, denn das Zeitalter der Wechselkursordnungen scheint unwiderruflich Vergangenheit. Die Alternative zum flexiblen Wechselkurs war die Währungsunion und eben jene ist Europa eingegangen (Eichengreen 1996, S. 191f.).

Synopse: Vergleich der Währungsunionsvorhaben 1971 und 1991

	Währungsunion 1971	Währungsunion 1991
Außenpolitik	Neue Ostpolitik; eingeschränkte Souveränität der Bundesrepublik	Zusammenbruch des osteuropäischen Sozialismus, deutsche Einheit mit souveränem deutschen Nationalstaat
Vertragsqualität	Verträge nicht verändert; politische Proklamationen, Verordnungen	Vertragsänderung nach Artikel 236
Politische Einbettung	Vage Bekundung einer Europäischen Union	Gründung einer Europäischen Union auf drei Säulen
Teilnehmerkreis	6 bzw. 9	Theoretisch 12 bzw. 15; praktisch 11
Zeitlicher Rahmen	10 Jahre	6 ½ bzw. 8 Jahre
Übergangsprozeß	Parallelität von monetär-institutionellen und ökonomistisch-funktionalen Maßnahmen	Konvergenzprogramm ohne monetär-institutionelle Maßnahmen
Kapitalverkehr	Weitgehend reguliert; Resultat der Währungsunion	Weitgehend liberalisiert; Voraussetzung der Währungsunion
Integrationsmethode	Kompromiß zwischen Monetarismus und Ökonomismus	kurzfristig ökonomistisch, langfristig monetaristisch
Verbindlichkeitsgrad	Ausstiegsklausel	Automatismus und Irreversibilität
Endstufe	Vage bestimmt	Detailliert geregelt: unabhängige EZB mit Priorität auf Stabilität
Modell der Endstufe	Währungsunion und Wirtschaftsunion	Währungsunion ohne Wirtschaftsunion
Weltwährungsordnung	Krisenhafte Zuspitzung der IWF-Ordnung, Auslaufen regulierter Währungsbeziehungen	Währungskonkurrenz mit marginalen wechsellkurspolitischen Absprachen