

It's *not* the economy, stupid!

Die politische Ökonomie der europäischen Integration in der Krise

von Werner Abelshauser

Von Anfang an haben es die Teilnehmer am europäischen Einigungsprozess versäumt, ihr Verhältnis zum europäischen Souverän zu klären. Der supranationale Status der Montanunion war auf der strukturellen Diskriminierung des deutschen Partners gegründet. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft fiel deshalb fast zwangsläufig weit hinter diesen frühen Standard zurück. Sie stützte sich umso mehr auf die funktionalistische Theorie der Integration. Das Vertrauen auf die Zwangsläufigkeit wirtschaftlich-technokratischer Integrationsprozesse wurde somit zur politischen Lebenslüge der Gemeinschaft. Dies gilt in hohem Maße auch für die Europäische Währungsunion. Nach Lissabon könnte es der Europäischen Union schwer fallen, der Souveränitätsfrage weiter auszuweichen. Sei es, weil es nationale Gerichte, wie das Bundesverfassungsgericht, nicht zulassen oder die innere Dynamik der Währungsunion zum Handeln zwingt.

From the very beginning, the participants in the process of European integration failed to clarify their relationship with the European sovereign. The supra-national status of the European Community for Coal and Steel was based on a structural discrimination of the German partner. Therefore, the European Economic Community almost inevitably fell short of this early standard and, a fortiori, leaned on the functionalist theory of integration. This strengthened the belief in the inevitability of technocratic integration – an ideology full of political self-deception. This is true for the rules of the European Monetary Union in particular. In the wake of the Treaty of Lisbon, the European Union might find it difficult to continue evading the question of European sovereignty. National courts, such as the German Federal Constitutional Court, might no longer tolerate this state of affairs or the inner dynamics of the Monetary Union could force the European Union into action.

I. Einleitung

Die Schockwirkung globaler Wirtschaftskrisen löst in der Regel zwei Effekte aus, die geeignet sind, die Welt zu verändern: Zuerst den *Inspektionseffekt*, der verborgene Probleme sichtbar macht und den Blick für notwendige Änderungen

schärft. Ihm folgt, wenn auch nicht zwingend,¹ der *Verwerfungseffekt*: Erkannte Fehlentwicklungen führen unter Leidensdruck zur sprunghaften Veränderungen politischer und wirtschaftlicher Verhältnisse. Bewähren sich dagegen bestehende Institutionen vor der Herausforderung, werden Zweifel obsolet, denen sie zuvor ausgesetzt waren. Die derzeitige Wirtschaftskrise macht da keine Ausnahme, wenn sie die alte Streitfrage nach der Zukunft des Nationalstaates und seiner Herrschafts- und Lenkungsverhältnisse, der *Westphalian governance*, neu beantwortet. Der Ablauf des Geschehens hat Fakten geschaffen: Der Souverän, der über den wirtschaftlichen Ausnahmezustand gebietet, ist weder die UNO mit ihren Internationalen Finanzinstitutionen noch die Europäische Union (EU). Allein der Nationalstaat zeigte sich im Ernstfall handlungsfähig. Darauf kommt es aber an: das Normale beweist nichts, die Ausnahme alles.² Alle Mutmaßungen über die Aufhebung der *Westphalian governance* im europäischen oder gar weltweiten Integrationsprozess haben sich im Ernstfall als falsch erwiesen.

Das (vorläufige) Ergebnis der Kriseninspektion taucht damit auch eine spezielle Forschungsfrage in ein neues Licht. Sind die europäischen Institutionen darauf ausgelegt, dem Zeitalter der Nationalstaaten ein Ende zu machen, oder bedienen sich – ganz im Gegenteil – die europäischen Nationalstaaten des Mittels der wirtschaftlichen Integration, um selbst zu überleben? Diese Frage gewinnt durch den Vertrag von Lissabon noch an Aktualität. Gewiss, das europäische Verfassungsprojekt ist, wie schon Anfang der fünfziger Jahre, am Widerstand des Souveräns gescheitert, der ihm dort, wo er in der Lage war zu entscheiden, eine Absage erteilte. Aber auch das Lissabonner Vertragswerk stellt die EU früher oder später vor die Entscheidung, im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten die Souveränitätsfrage zu klären. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts fand dafür in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 folgende Formel: Auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten dürfe die europäische Vereinigung nicht so verwirklicht werden, „dass in den Mitgliedsstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“.³ Offenbar steht die EU nach Lissabon an der

1 So hat die Kleine Weltwirtschaftskrise der siebziger Jahre das Problembewusstsein zwar geschärft, Problemlösungen aber nicht hervorgebracht.

2 Schmitt, C.: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität (1922), 2. Aufl., München und Leipzig, 1934, 22.

3 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz Nr. 3, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html.

Grenze zur Übernahme von Kernbereichen nationalstaatlicher Souveränität, ohne sie bereits überschritten zu haben.⁴

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts geht in Übereinstimmung mit dem *mainstream* des wissenschaftlichen Diskurses dabei von einem linearen Prozess zunehmender Vergemeinschaftung aus. Dieser habe 1951 mit der Gründung der supranationalen Montanunion begonnen und 1957, der Logik funktionaler Integration folgend, mit dem Abschluss des „supranationalen Vertrags“⁵ zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGKS, EWG, EURATOM)⁶, den Römischen Verträgen, eine neue Qualität erreicht. Mit dem Maastrichter Vertrag (1992) über die Europäische Union seien diese Gemeinschaftsverträge „grundlegend fortentwickelt“ worden, um schließlich im Vertrag von Lissabon zu münden, der die Säulenstruktur der EU auflöst und der Union formell Rechtspersönlichkeit verleiht.⁷ Mit dem funktionalistischen Ansatz, der sich in dieser Gesamtsicht widerspiegelt, ist freilich untrennbar die offene oder verdeckte Intention der Aufhebung des Nationalstaates verbunden. Es lohnt sich daher, diese Vorstellung aus historischer Perspektive zu überprüfen – zumal viele Indizien dafür sprechen, die Wirksamkeit des funktionalistischen Ansatzes in Zweifel zu ziehen. Das offenkundige Problem der EU im Umgang mit dem europäischen Souverän schlägt sich gegenwärtig auch und gerade in den Schwierigkeiten ihrer Währungsunion nieder, die in Maastricht vertraglich vereinbarte finanzpolitische Disziplin gegen den Souveränitätsanspruch der betroffenen Mitgliedsstaaten durchzusetzen. Dies ist nicht allein eine wirtschaftliche oder juristische Frage. Sie ist vielmehr eng mit den Besonderheiten der politischen Ökonomie der europäischen Integration verknüpft, die sich vor allem aus ihrer Entstehungsgeschichte erschließen. Es geht dabei nicht um Petitessen. Mit dem Schicksal ihrer Währungsunion stehen der politische Charakter und der Zusammenhalt der EU selbst auf dem Spiel. Auch hier könnte daher ein Blick auf die Gründungsgeschichte des Euro hilfreich sein.

4 Siehe dazu jüngst: *Wessels, W.*: Der (National-)staat und die Europäische Union – die EU auf dem Fusionspfad? In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 7/3-4 (2009), 404f.

5 BVerfG, a.a.O., Abs. 10.

6 Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, BGBl 1952 II 445; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl 1957 II 766; Europäische Atomgemeinschaft, BGBl 1957 II 753.

7 BVerfG, a.a.O., Abs. 2, 9.

II. Supranationalität als strukturelle Diskriminierung

1. Frankreichs Dilemma

Der Ausgangspunkt des europäischen Integrationsprozesses lag nach 1945 zweifellos im deutsch-französischen Verhältnis. Für Frankreich bedeutete *Integration* zu diesem Zeitpunkt freilich nicht die Fortsetzung eines allgemeinen Liberalisierungskurses. In Paris verstand man darunter vor allem die *Einbindung* eines friedlichen und demokratischen deutschen Teilstaates in ein französisch bestimmtes Europa. Mit den Mitteln der indirekten Kontrolle, die über gemeinsame, der nationalen Verfügung entzogene Institutionen ausgeübt werden konnte, wollte Paris sicherstellen, dass das (west-)deutsche Rüstungspotential nicht erneut gegen Frankreich eingesetzt würde und wichtige strategische Rohstoffe – wie die Koks- und Kohle des Ruhrgebiets – dem französischen Zugriff offen blieben. Natürlicher Ansatzpunkt einer solchen Strategie musste die Montanwirtschaft des Ruhrgebietes sein, nachdem das Saargebiet bereits unter französische Kontrolle geraten war. Voraussetzung dazu schien jedoch die Errichtung eines supranationalen Regimes zu sein, um das deutsche Rüstungspotential der nationalen Verfügungsgewalt zu entziehen.⁸ Für den Preis der Sicherheit vor Deutschland konnten Frankreich, Italien und die Beneluxstaaten ihre relativ schwache Montanindustrie unbesehen denselben strikten Kontrollen unterwerfen, die auf die Ruhr angewandt werden sollten, zumal Frankreich seine neue Erzbasis in Nordafrika ausdrücklich ausklammerte. Aber auch für die Bundesrepublik hatte es durchaus einen Sinn, diese strukturelle Diskriminierung hinzunehmen. Schließlich wurden gleichzeitig direkte Kontrollen der Internationalen Ruhrbehörde abgebaut und boten sich Vorteile in der Saarfrage.

Die USA hatten 1946/47 ihren europapolitischen Kurs geändert und strebten die Stabilisierung Westeuropas nicht mehr *zu Lasten*, sondern *mit Hilfe* westdeutscher Ressourcen an. Wenn Frankreich weiter amerikanische Wirtschaftshilfe empfangen wollte, konnte es sich daher auf seinem *großen Sprung* in die Industriegesellschaft nicht länger gegen den Willen der Deutschen auf Reparationen stützen. Auf sich allein gestellt war Frankreichs Stahlindustrie aber der britischen und deutschen Konkurrenz unterlegen, weil sie neben höheren Kosten für den Faktor Arbeit doppelt so hohe Kosten für den Koks- und Eiseninsatz je Tonne Stahl kalku-

8 Milward, A.S.: The Reconstruction of Western Europe 1945-51, Berkeley, Los Angeles, 1984, 471; neuerdings auch: Gillingham, J.: European Integration, 1950-2003. Superstate or New Market Economy? Cambridge, 2003; Brunn, G.: Die Einigung Europas, Stuttgart, 2009.

lieren musste.⁹ In diesem Dilemma musste sich Frankreich entscheiden: Sollte es sich durch Konzessionen an Deutschland Einfluss auf das Wirtschaftspotential des Ruhrgebiets sichern oder das Risiko laufen, von der Dynamik des westdeutschen Rekonstruktionsprozesses überrollt zu werden und seinen Großmachtstatus zu gefährden, noch ehe er wirtschaftlich abgesichert war? Frankreich entschied sich dafür, seine Ziele, die *gegen* Westdeutschland nicht mehr erreichbar waren, nunmehr *zusammen mit* dem Nachbarn anzustreben.

2. Großbritanniens Distanz

Für Großbritannien, das der französische Außenminister *Robert Schuman* ebenfalls eingeladen hatte, die Montanunion mitzugründen, lag in der Aufgabe von Souveränität ein unüberwindliches Hindernis, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) beizutreten. Es waren neben der noch immer engen Verflechtung mit dem Sterling-Block vor allem die schwerindustriellen Interessen selbst, die Großbritanniens Zurückhaltung erklären. Das britische Revier hätte mit einer Rohstahlerzeugung von 16,6 Millionen Tonnen im Jahr 1950 mehr als die Hälfte der Stahlproduktion der Schumanplan-Länder einbringen müssen. Es wäre damit – zunächst noch vor Westdeutschland – am stärksten den Kontrollen einer supranationalen Hohen Behörde ausgesetzt gewesen. Für die kleineren kontinentaleuropäischen Montanstaaten galt diese Überlegung nicht. Warum aber sollte Großbritannien seine noch immer bedeutende Montanindustrie denselben Reglementierungen unterwerfen wie das besiegte Deutschland?

Zwar war die britische Stahlindustrie nicht abgeneigt, sich nach den guten Erfahrungen der dreißiger Jahre erneut an einer Kartellierung des europäischen Stahlmarktes zu beteiligen. Aber in einem wichtigen Punkt unterschied sich die zu gründende Montanunion von der Rohstahlgemeinschaft der Vorkriegszeit.¹⁰ Die in Luxemburg etablierte supranationale Hohe Behörde sollte den Primat der Politik gegenüber den partikularen Interessen der Schwerindustrie durchsetzen. Für die britische Industrie musste es aber unter den Bedingungen der fünfziger Jahre ganz unannehmbar erscheinen, autonome unternehmerische Entscheidungen einer europäischen Behörde unterzuordnen. Das Problem der Souveränitätsübertragung auf eine ausländische Exekutive warf in Großbritannien nicht nur grundsätzliche Verfassungsfragen auf. Der Konservative *Harold Macmillan*

9 *UN Economic Commission for Europe: Economic Survey of Europe since the War*, Genf, 1953, 228.

10 Zur Kontinuität des Kartelldenkens s. *Gillingham, J.: Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge, 1991.

erklärte im August 1950 vor der Beratenden Versammlung des Europarates unumwunden: „Eines ist sicher, und wir sollten uns deshalb darüber im Klaren sein: Unsere Leute werden keiner supranationalen Behörde das Recht übertragen, unsere Gruben oder Stahlwerke zu schließen.“¹¹

In dieser Bürokratie musste notwendigerweise der kontinentale Einfluss überwiegen, selbst wenn die personelle Repräsentanz in den Gremien nach den Produktionsquoten bemessen worden wäre. Daran war aber nicht zu denken, weil eine solche Regelung auch Deutschlands Position im Vergleich zu den anderen Mitgliedsländern über das politisch zumutbare Maß hinaus gestärkt hätte. London sah also keinen Grund, sich an einem schwerindustriellen Kartell zu beteiligen, das notwendigerweise mit den politischen Kosten der deutschen Frage belastet war. 1952 war es, bei aller formalen Gleichheit der Vertragspartner, vor allem Westdeutschland gewesen, das auf nationale Verfügungsrechte von Gewicht verzichten musste. Erst als im Laufe der fünfziger Jahre die Bedeutung der Montanwirtschaft für die Länder der Gemeinschaft zurücktrat und sich die Dauerhaftigkeit der westeuropäischen Nachkriegsordnung erwies, verloren die diskriminierenden Grundlagen des europäischen Integrationsprozesses für alle Beteiligten an Gewicht.

3. Funktionalistische versus realistische Integration

Gerade im Zusammenhang mit der Praxis und Zielsetzung des supranationalen Status der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl gewann der Begriff der *Integration* funktionale Bedeutung im Prozess der Überwindung des Nationalstaatsprinzips und der Anreicherung eigener europäischer Souveränität. Weil die Befürworter und Praktiker eines vereinigten Europas das Beharrungsvermögen nationalstaatlichen Denkens fürchten mussten, sahen sie in einem handlungstheoretischen Ansatz die Chance einer allmählichen, schrittweisen Annäherung an eine souveräne europäische Gemeinschaft, ohne dass es dazu vorab großer Grundsatzentscheidungen bedurft hätte. Sowohl die Europapolitiker der ersten Stunde als auch die Anhänger der funktionalistischen Theorie viele Jahre später setzten auf die Karte des funktionalen, in gewisser Weise subversiven Föderalismus, der von ersten, kleinen Schritten ausgehend, schließlich zum Ziel der europäischen Souveränität gelangen würde. Auf die Gründung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl folgten deshalb die Entwürfe weiterer Pläne für eine sektora-

11 Zit. bei Warner, G.: Die britische Labour-Regierung und die Einheit Westeuropas 1949-1951, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 28 (1980), 322, 324.

le Integration der europäischen Landwirtschaft, des Transportwesens und der Energiewirtschaft. Pläne für eine europäische Armee samt Rüstungsgemeinschaft und politischer Union (EPU) schlugen sich 1952 im Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) nieder. Europapolitiker der ersten Stunde wie *Dirk Stikker* oder *Paul-Henri Spaak* vermieden so den frontalen Angriff auf den Nationalstaat, wie ihn die Föderalisten führten,¹² weil sie ihm keine Erfolgchancen einräumten.¹³ Das Verhältnis der Funktionalisten – und damit der europäischen Funktionseliten – zu ihrem Souverän war daher von Anfang an gestört. Sie hatten demokratische Partizipation zu fürchten wie der Teufel das Weihwasser. Die Politikwissenschaft lieferte später eine theoretische Rechtfertigung für diese *Salamitaktik* der frühen Europapolitik. *Ernst B. Haas*, der Begründer der funktionalistischen Theorie,¹⁴ sah in der Zwangsläufigkeit technologischer Entwicklungsprozesse den Treibstoff und in der Logik des Marktes den Motor der Integration: Streben nach wirtschaftlicher Modernisierung musste nach seiner Überzeugung früher oder später auch zur politischen Einheit führen. Anhänger der funktionalistischen Theorie haben dabei die von ihnen angestrebte supranationale Praxis der Europapolitik keineswegs naiv als eine entpolitisierte Form technischer Entscheidungsfindung verstanden. Vielmehr schätzten sie an ihr in erster Linie den *spill over* auf das politische Verhalten zur Realisierung *politischer* Interessen: „The supra-national style stresses the indirect penetration of the political by way of the economic because the *purely* economic decisions always acquire political significance in the minds of the participants.“¹⁵

Der funktionalistische Ansatz hatte sich bewusst über eine *realistische* Betrachtung der Determinanten internationaler Politik hinweggesetzt, indem er die Trennung zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Sphäre aufhob und im Gegenteil gerade in der List des *principle of the hiding hand* (*Albert O. Hirschman*) pluralistischer Wirtschaftsinteressen das Charakteristikum des supranationalen Stils des westeuropäischen Integrationsprozesses sah. Die von *Hans Morgenthau* begründete *realistische Schule* in der Wissenschaft von der Politik hatte auf dieser Trennung noch ausdrücklich bestanden und das Bewegungsge-

12 Siehe dazu Macmahon, A. W. (Hrsg.): *Federalism – Mature and Emergent*, New York, 1955.

13 *Spaak, P.-H.*: The Integration of Europe: Dreams and Realities, in: *Foreign Affairs*, October 1950, 97; *Stikker, D. N.*: The Functional Approach to European Integration, in: *Foreign Affairs*, April 1951, 440.

14 *Haas, E. B.*: The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950-1957, Stanford, 1958; *ders.*, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organisation*, Stanford, 1964.

15 *Ders.*: *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in: Graubard, S. R. (Hrsg.): *A New Europe?*, Boston, 1964, 65.

setz internationaler Politik hauptsächlich mit der Machtfrage verknüpft. Diese sei nicht nur eng mit der menschlichen Natur verbunden, sondern mache auch die Ratio des Nationalstaates aus.¹⁶ Alle Politik spitze sich deshalb auf die Frage zu: „How does this policy effect the power of the nation?“ Dagegen geht die funktionalistische Theorie implizit vom „Ende der Ideologien“ aus, zu deren zentralem Bestand sie die Phänomene „Nationalstaat“ und „Nationalismus“ rechnet.¹⁷ Die *neorealistische Schule*, die den *Morgenthausean* Ansatz von seinen anthropologischen Prämissen befreit hat, erscheint diese Annahme dagegen zumindest voreilig, wenn nicht gar grundsätzlich falsch. Sie sieht daher in den Handlungen von Staaten weder das Ergebnis einer Politik der abstrakten Ethik und der guten Absichten, noch die implizite Folge funktionalistisch-technologischer Sachzwänge, sondern eine von realen Interessenlagen geprägte rationale Politik der Ressourcenmaximierung, die darauf abzielt, in einem anarchischen internationalen System Macht auszubauen oder zu bewahren.¹⁸ Die politische Praxis der Integration war freilich von wirtschaftlicher Rhetorik dominiert, mit der Europapolitiker die Zwangsläufigkeit des Integrationsprozesses im Übergang von der nationalen zur supranationalen Ebene suggerierten. Das war und ist politisch bequem: Integration wurde den Europäern scheinbar abgerungen, so dass bis auf wenige Ausnahmen keine Entscheidung des Souveräns nötig war, um den Integrationsprozess voranzubringen.

III. Supranationalität – eine Episode

1. Die unbehagliche Vereinsamung der Hohen Behörde

Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl war wirtschaftlich erfolgreich genug, um in vieler Hinsicht ein Modell für die Integration weiterer Sektoren des westeuropäischen Marktes zu werden. Schon in der Erklärung vom 5. Mai 1950, mit der *Robert Schuman* seinen Plan einer überraschten Öffentlichkeit vorgestellt hatte, wurde dieses Ziel ins Auge gefasst: „Das Zusammenlegen der Kohle- und Stahlerzeugung wird zwangsläufig zur ersten Etappe des europäischen Staatenbundes, der sofortigen Schaffung gemeinsamer Grundlagen für den

16 *Morgenthau, H. J./Thompson, K. W.*: Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace (1948), 6. Aufl., New York, 1985, 13f.

17 *Haas, E. B.*: Uniting, a.a.O., XIV.

18 *Shimko, K. L.*: Realism, Neorealism, and American Liberalism, in: Review of Politics, 54 (1992), 281-301.

Ausbau der Wirtschaft [...].¹⁹ Der Prozess der europäischen Integration, der politischen wie der wirtschaftlichen, blieb aber nicht ohne Rückschläge und Stockungen, insbesondere nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Der EVG-Vertrag sah zwar wie die Montanunion ein supranationales Regime vor und erleichterte den partiellen Souveränitätsverzicht durch die strukturelle Diskriminierung des deutschen Partners.²⁰ Anders als in der Montanwirtschaft trafen bestimmte Beschränkungen der politischen Handlungsfreiheit jedoch gerade auch Frankreich, wie z. B. beim Besitz von spaltbarem Material zum Bau von Atomwaffen, die schließlich im August 1954 die Ratifizierung des EVG-Vertrages in der französischen Nationalversammlung scheitern ließen. Zuvor hatte sich schon gezeigt, dass der supranationale Anspruch der Luxemburger Hohen Behörde, so groß er im Prinzip auch war, seine Grenzen in der ungebrochenen wirtschaftlichen Prärogative der Nationalstaaten fand. Die EGKS hatte von ihren vertraglichen Befugnissen daher nur sehr sparsam Gebrauch machen können. Im August 1954, als die französische Nationalversammlung das EVG-Projekt ablehnte, geriet die Montanunion vollends in eine Position der *unbehaglichen Vereinsamung*. Sie fand ihren sichtbaren Ausdruck in der Resignation ihres ersten Präsidenten und eigentlichen Architekten, *Jean Monnet*, den Paris zur *persona non grata* erklärte.²¹ Als ein neuer Anlauf 1957 zum Abschluss der Römischen Verträge führte, fielen die integrationspolitischen Zielsetzungen deutlich bescheidener aus. Die beteiligten Regierungen waren nun nicht mehr bereit, nationale Souveränitätsrechte nach dem Muster der Montanunion auf eine supranationale Behörde zu übertragen. Zur Debatte stand eine Vertragsgemeinschaft souveräner Staaten, die noch dazu fest entschlossen waren, „dauerhaft die Herren der Verträge“ zu bleiben.²²

Nach dem EVG-Debakel diente der Plan des niederländischen Außenminister *Willem Beyen* dem Versuch einer *relance européenne* als Grundlage. Auf der Konferenz von Messina im Juni 1955 bekräftigten die sechs Staaten der Montan-

19 Bundesanzeiger 120 vom 26.6.1951, 8.

20 Den Deutschen oblag zwar der Löwenanteil der Finanzierung, doch sollte die Rüstungsproduktion nur westlich einer „Pulverlinie“ vom Rhein zum Bodensee erlaubt sein. Zum Scheitern der EVG siehe ausführlicher *Abelshausen, W.*: Wirtschaft und Rüstung in den Fünfziger Jahren, München, 2001, 25-36, auch erschienen als *ders.*: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956, hrsg. v. Militärgeschichtlichen Forschungsamt, Bd. 4/1, 2001.

21 Aufzeichnung über die Besprechung zwischen Herrn Bundeskanzler Dr. Adenauer und Herrn Außenminister Pinay am 29. April 1955, Auswärtiges Amt/Politisches Archiv (AA/PA), B 2 (Büro Staatssekretär), Bd. 87, betr. Aufzeichnungen des Bundeskanzlers, Bd. II.

22 So die richtige Einschätzung des BVerfG (a.a.O., Abs. 231).

union grundsätzlich ihre Absicht, die Möglichkeit der Gründung einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auszuloten. Noch im Oktober 1956 ging die Außenministerkonferenz der Sechs in Paris aber nach mehreren Verhandlungsrunden auseinander, ohne zu einer Entscheidung in Sachen westeuropäischer Zollunion zu kommen. Aus deutscher Sicht scheiterte die Konferenz, weil wegen „unüberwindliche[r] Gegensätze [...] kein weiterer wesentlicher Fortschritt“ zu erwarten war.²³ Es waren vor allem die Interessenvertreter der deutschen und französischen Wirtschaft, die dem neuen Anlauf skeptisch gegenüber standen.²⁴ Frankreichs Industrie fühlte sich noch nicht stark genug, um im Wettbewerb mit ihrem deutschen Konkurrenten auf einem gemeinsamen Binnenmarkt zu bestehen. Wichtige deutsche Exporteure befürchteten höhere Außenzölle, die ihrem Geschäft mit den außenstehenden Handelsnationen abträglich gewesen wären. Noch immer übertraf der Anteil dieser Märkte am Gesamtexport den geplanten Binnenhandel mit den fünf Staaten der Montanunion.

2. Der Primat der hohen Politik

Zwei Ereignisse des Jahres 1956, der amerikanische *Radford*-Plan und die bündnispolitische Doppelkrise von Suez und Budapest, machten jedoch jedes wirtschaftliche Kalkül zur Makulatur und unterwarfen den weiteren Gang der europäischen Integration dem Primat der hohen Politik. Es stand in der Tat mehr auf dem Spiel als wirtschaftliche Interessen. Großbritannien und die Vereinigten Staaten waren seit 1955 insgeheim dabei, über die Köpfe der Europäer hinweg in der NATO eine neue militärische Strategie durchzusetzen, die den Lebensinteressen Deutschlands und Frankreichs diametral zuwiderlief. Die neue strategische Planung des Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs der amerikanischen Streitkräfte, Admiral *Arthur W. Radford*, beruhte nicht zuletzt auf Überlegungen zu einer kostengünstigen Verteidigungswirtschaft. Der Plan zog die wirtschaftlichen und strategischen Konsequenzen aus dem *New Look* für die US-Militärstrategie für Europa, der sich unter dem Eindruck neuer, auf dem Gefechtsfeld einsetzbarer nuklearer Waffen seit Beginn der *Eisenhowerschen* Präsidentschaft entwickelt hatte. Der Plan, die auf dem Kontinent stationierten anglo-amerikanischen Streitkräfte zugunsten atomarer Feuerkraft massiv zu reduzieren,

23 AA/PA, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Dr. Carstens, Bonn, den 29. Oktober 1956, Bestand B 2, Bd. 203.

24 Vgl. dazu *Rhenisch, T.*: Europäische Integration und industrielles Interesse. Die deutsche Industrie und die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Stuttgart, 1999.

ließ sich auf die Alternative *thermo-nuclear bomb or nothing* verkürzen und musste daher katastrophale Auswirkungen auf die sicherheitspolitische Lage Europas haben.²⁵ Vor allem erschütterte es das Vertrauensverhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und ihren kontinentaleuropäischen Verbündeten.

Die sich zuspitzende sicherheitspolitische Lage ließ die Europäer im Herbst 1956 noch enger zusammenrücken. Frankreich musste ebenso wie Großbritannien die bittere Erfahrung machen, wie eng europäischen Mächten die Grenzen nationaler Handlungsfähigkeit gezogen waren. Vor allem aber zeigte die Haltung der USA in der Suezkrise, dass es auch in fundamentalen Machtfragen zu offenen Konflikten innerhalb des Bündnisses kommen konnte und die Europäer dann in völliger Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten standen.²⁶ Frankreich und Großbritannien, die mit Unterstützung Israels die Eigentumsrechte der Suezkanal-Aktionäre gegen ägyptische Nationalisierungspläne verteidigen wollten, wurden nicht von Ägypten oder dessen Verbündetem, der Sowjetunion, zum militärischen Rückzug gezwungen, sondern von den USA. Frankreich sah sich durch diese Erfahrung nur noch in seiner auf nationale Unabhängigkeit zielenden Außenpolitik bestätigt. Sie verstärkte zugleich aber auch die auf anderen Gebieten schon früher gewonnene Einsicht, dass nationale Unabhängigkeit nur in der Kooperation mit anderen europäischen Staaten – wenn auch möglichst unter der Führung Frankreichs – erhalten werden konnte.²⁷ Im Mittelpunkt der Überlegungen, die die Suezkrise bei den betroffenen europäischen Regierungen ausgelöst hatte, stand die jeweilige Haltung zur Frage der Atomwaffen. In Frankreich wurde die schon vom Kabinett *Mendès France* getroffene Entscheidung, mit oder ohne amerikanische oder britische Hilfestellung Atommacht zu werden, bestärkt und nach neuen Wegen gesucht, Entwicklung und Herstellung der neuen Waffen in ein Konzept der europäischen Integration einzufügen. Aber auch die Bundesregierung war Ende 1956 fest entschlossen, früher oder später Atomwaffen in Deutschland herzustellen.²⁸

25 Abelshauser, W.: Wirtschaft und Rüstung, a.a.O., Kap. III.

26 Zu den Krisen von Suez und Budapest siehe Thoß, B.: Der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur WEU und NATO im Spannungsfeld von Blockbildung und Entspannung (1954-1956), in: Ehlert, H. et al. (Hrsg.): Die NATO-Option, München, 1993, 224-231.

27 Zur Dialektik von Nationalstaat und europäischer Integration s. vor allem Milward, A.S.: The European Rescue of the Nation-State, London, 1992.

28 Beschluss des Bundeskabinetts vom 21. Dezember 1956 (geheim), Bundesarchiv-Militärarchiv, BW 1/48957, Bd. 2, p. 389.

IV. Eine Vertragsgemeinschaft souveräner Staaten

Die Lösung dieser sicherheitspolitischen Probleme machten eine *relance européenne* möglich – auch gegen handfeste wirtschaftliche Interessen. Dabei waren es nicht allein die zollpolitischen Bedenken der Industrie, die überwunden werden mussten. Auch Bundeswirtschaftsminister *Ludwig Erhard* leistete Widerstand gegen eine kleineuropäische Präferenzzone. Für ihn drohten die von Frankreich geforderten Privilegien, wie das Recht auf Vertragsrevision im Übergang von der ersten zur zweiten Etappe, die vorübergehende Beibehaltung der Ausfuhrbeihilfen und Einfuhrabgaben, die Schutzklauseln im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten oder die Einbeziehungen der überseeischen Gebiete, die Probleme der übrigen Mitglieder in einer „kaum erträglichen Weise [zu] verschärfen,“ so dass ihm der ganze Vertrag „unbillig und nicht annehmbar“ erschien.²⁹ Das Bundeswirtschaftsministerium folgte lieber einer Vorstellung von wirtschaftlicher Integration, die „in Gestalt einer immer weiter fortschreitenden Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, einem Abbau der Zölle sowie anderer protektionistischer Schranken, also OEEC-gemäß fortschreiten wird.“ Aus dieser Perspektive musste die „Integration“ der Sechs tatsächlich „eine Insel der Desintegration in einer mittlerweile freier gewordenen Welt“ werden. Deutschland wäre dann, wie es *Erhard* im September 1956 Bundeskanzler *Konrad Adenauer* darlegte, in seiner Freizügigkeit gehemmt und in seinen lebenswichtigen Verbindungen zu den übrigen Weltmächten durch die drückende Ehe mit dem protektionistischen Frankreich gefährdet.³⁰

Das Auswärtige Amt (AA) und mit ihm der Bundeskanzler teilten diesen „wirtschaftlichen Welteroberungsplan des Bundeswirtschaftsministers“ nicht.³¹ *Adenauer* musste *Erhard* unter ausdrücklichem Einsatz seiner Richtlinienkompetenz im Januar 1956 sogar anweisen, sich an die Entscheidung von Messina zu halten. Das AA hielt *Erhard* den Primat der Politik entgegen, „weil ein derart ungestümer weit auslaufender Vorstoß in den freien Raum einmal eine Grenze finden muss, sei es an einer Wirtschaftskrise oder sonstigen Erschütterungen.“ Bestand habe nur, „was politisch organisiert ist.“ Angesichts der drohenden Blockade der wirtschaftlichen Integrationspolitik durch hochgesteckte gegenseitige Forderungen und einseitige Schutzklauseln, die scheinbar aus wirtschaftlichen Sachzwängen resultierten, bestand das Auswärtige Amt auf der Forderung, dass die euro-

29 Kabinettsvorlage für die Sitzung am 4. Oktober 1956, AA/PA, B 2, Bd. 155, betr. gemeinsamer Markt.

30 Erhard an Adenauer am 25. September 1956, zit. ebenda.

31 Kabinettsvorlage, a.a.O.

päische Wirtschaftsintegration „im gegenwärtigen Stadium noch in einer rein politischen Sphäre stehe und daher als Politikum betrachtet werden müsse.“ Für einen wirtschaftlich induzierten Integrationsprozess, wie ihn der funktionalistische Ansatz unterstellt, bleibt da kein Raum.

Wirtschaftliche Anreize, wenn es sie denn gab, waren zwar notwendige Voraussetzungen, um den Plan einer westeuropäischen Wirtschaftsgemeinschaft überhaupt auf die Tagesordnung der europäischen Politik zu bringen, hinreichend für seine Umsetzung in konkrete Verträge waren sie aber nicht. Erst als die Doppelkrise von Suez und Budapest vor dem Hintergrund der Radford-Affäre ein deutliches Signal deutsch-französischer Gemeinsamkeit in der Europapolitik erforderlich zu machen schien und rasch nach einem Rahmen für einen neuen Anlauf in der Rüstungskooperation gesucht wurde, spielten wirtschaftliche Bedenken keine große Rolle mehr. *Adenauer* und der französische Ministerpräsident *Guy Mollet* setzten sich über die Einwände ihrer Experten souverän hinweg und nutzten den Plan einer Zollunion und Wirtschaftsgemeinschaft als Vehikel umfassender europapolitischer Visionen, die nicht zuletzt auch die Rüstungskooperation einschlossen.³² Damit waren es sicherheitspolitische Motive und gerade nicht wirtschaftliche Sachzwänge des Binnenmarktes, die die Entscheidung herbeiführten, die schließlich den Abschluss der Römischen Verträge ermöglichte.

V. Das währungspolitische Dilemma

1. Nach Bretton Woods

Zu den Desiderata der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zählte von Anfang an eine gemeinsame Währungspolitik. Außer der Gründung eines Währungsausschusses im März 1958 und des Ausschusses der Zentralbankgouverneure 1964 geschah jedoch auf diesem Gebiet sehr wenig. Eine Initiative für eine dreistufige Währungsunion bis 1971, die der erste Kommissionspräsident *Walter Hallstein* 1962 angestoßen hatte, verlief im Sande. Ähnlich erging es dem Plan des luxemburgischen Ministerpräsidenten *Pierre Werner*, der angesichts wachsender Turbulenzen auf den internationalen Devisenmärkten 1970 die stufenweise Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion bis 1980 vorsah. Schon zu Beginn dieser Periode war aber abzusehen, dass das hochgesteckte Ziel einer politischen

32 Aufzeichnung vom 31. Oktober 1956 betr. Gespräch zwischen Bundeskanzler Adenauer und Ministerpräsident Guy Mollet am 6. November 1956, AA/PA, B 2, Bd. 203.

Union, das *Werner* in der dritten Stufe erreichen wollte, nicht realisierbar war. Der Plan sah nicht nur ein europäisches Zentralbanksystem vor, sondern auch ein gemeinsames wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium, das dem Europäischen Parlament verantwortlich sein sollte.³³ Während die deutsche Seite dies für unverzichtbar hielt, war Frankreich nicht bereit, den EWG-Vertrag in dieser Richtung zu erweitern. Bald nach der Verabschiedung der ersten Stufe des *Werner*-Plans überschlugen sich aber die Ereignisse auf dem internationalen Währungsparkett und stellten die Europäer vor große Herausforderungen. Im Mai 1971 hob die Bundesregierung die bestehende Parität der D-Mark zum Dollar auf, ohne die französische Regierung zuvor zu konsultieren. Im August mussten die USA die Goldbindung des Dollars aufgeben, weil es ihnen immer schwerer fiel, den Verpflichtungen aus dem Bretton-Woods-Abkommen von 1944 nachzukommen.³⁴ Die Europäer verabredeten zur Stabilisierung ihrer Handelsbeziehungen für die Paritäten ihrer eigenen Währungen im März 1972 eine enge Schwankungsbreite von $\pm 2,25$ %. Dieser Regelung, dem Europäischen Wechselkursverbund, schlossen sich auch die designierten neuen Mitglieder der EG, Dänemark, Großbritannien und Irland an. Damit hatten die Europäer einen wichtigen ersten Schritt zur währungspolitischen Emanzipation von den Vereinigten Staaten gemacht.

Die Funktionsfähigkeit dieser Absprachen beruhte freilich auf einem Grundkonsens monetärer Disziplin, der in den siebziger Jahren nicht leicht zu finden war. Noch immer beharrten die meisten Staaten auf der keynesianischen Vorstellung, Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit nicht zuletzt mit den Instrumenten der Geld- und Währungspolitik zu bekämpfen. Vor die Wahl gestellt, entweder die Wechselkursstabilität auf Kosten der konjunkturpolitischen Handlungsfähigkeit des Nationalstaats zu stärken oder weiterhin selbstständige Beschäftigungspolitik betreiben zu können, entschieden sich die meisten Mitgliedstaaten der EG für die Autonomie nationaler Wirtschaftspolitik. Großbritannien und Irland schieden deshalb schon im Sommer 1972 wieder aus dem Verbund aus. Der Druck auf die

33 Report to the Council and the Commission on the Realization by stages of Economic and Monetary Union in the Community (*Werner-Report*), in: Bulletin of the European Communities, Supplement II, Luxembourg, October 1970.

34 In Bretton Woods (New Hampshire/USA) legten die USA (Harry D. White) und Großbritannien (John M. Keynes) auf einer Konferenz der „Vereinten Nationen“ die Grundzüge einer neuen Weltwirtschafts- und Währungsordnung fest. Daraus ging 1945 der Internationale Währungsfonds hervor, der die Stabilität fester, auf den Dollar bezogener Wechselkurse garantieren sollte. Kern der neuen Ordnung war die freie Gold-Konvertibilität des Dollar, die schon 1934 im Gold-Reserve-Act der USA festgelegt worden war.

europäische „Währungsschlange“ nahm noch zu, als die USA im Februar 1973 den Dollar um weitere 10 % abwerteten und zu freien, nach Angebot und Nachfrage schwankenden Wechselkursen (floating) übergingen. Jetzt war der Wechselkursverbund auf sich allein gestellt und ebenfalls zum „Gruppen-Floating“ seiner verbundenen Währungen gezwungen. Wegen der negativen Auswirkungen der Ölpreiskrise auf die Arbeitsmärkte waren die Bedingungen für eine disziplinierte Währungspolitik seiner Mitglieder nicht gerade günstig. De facto übernahm stattdessen die Deutsche Bundesbank allmählich die Rolle eines zentralen währungspolitischen Akteurs in Europa, dessen Entscheidung sich andere europäische Zentralbanken – nicht immer freiwillig – von Fall zu Fall anschlossen. Dem entsprach die Entwicklung der Deutschen Mark zu einer Ankerwährung der Gemeinschaft. Andere Länder wollten und mussten sich der stabilitätsorientierten Führung der Deutschen Bundesbank nicht anschließen, so dass Ende 1978 der D-Mark-Block aus Westdeutschland, Dänemark und den Beneluxstaaten allein in der selbst auferlegten europäischen Währungsdisziplin verharrte,³⁵ während sich die Währungen der übrigen EG-Mitglieder frei am Markt bewegten. Über die Tatsache der währungspolitischen Spaltung hinaus wuchs damit auch die Gefahr eines Scheiterns der Gemeinschaft.

2. Das Europäische Währungssystem

Bundeskanzler *Helmut Schmidt* suchte daher nach verlässlichen Partnern, um in Europa eine Zone der Währungssicherheit zu schaffen, die dem fragilen Europäischen Wechselkursverbund mehr Halt und Perspektive geben und die währungspolitische Spaltung der europäischen Gemeinschaft überwinden sollte. Schon kurz vor dem Beginn seiner Kanzlerschaft war *Schmidt* fest davon überzeugt, dass „die Schaffung und Anwendung gleicher ökonomischer Instrumentarien für eine Wirtschaftsunion“ auf längere Sicht unerlässlich bleibe.³⁶ Zugleich überwog aber seine Skepsis hinsichtlich der Machbarkeit einer weiteren „supranationalen Koordination der ökonomischen Politiken.“ Italien und England sah er nicht dazu in der Lage, Frankreich nicht willens. Theoretisch hielt er es zwar für denkbar, „dass unter Angebot sehr hoher deutscher Opfer (volle Bereitstellung und Hingabe unserer Währungsreserven, hohe finanzielle Beiträge unter Inkaufnah-

35 Österreich, das der EG nicht angehörte, verhielt sich ebenfalls konform.

36 *Schmidt, H.*: Exposee zur aktuellen ökonomischen Problematik unter dem Gesichtspunkt ihrer außenwirtschaftlichen Bedingtheiten. 15. April 1974 (amtlich geheimgehalten). Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), Depositum Matthöfer (DM) 014.

me von Reallohn-Einbußen in der BRD, Aufgabe des Preisstabilitätszieles) in den anderen EG-Hauptstädten neue Regierungen oder Regierungspersonen von der Notwendigkeit zum Sprung ins kalte Wasser überzeugt werden könnten.“ Ein Fehlschlag einer solchen waghalsigen zweiten Stufe erschien *Schmidt* jedoch wahrscheinlicher als ihr Erfolg.

Der Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS), das 1978 auf der Bremer Ratstagung zwischen *Schmidt* und dem französischen Präsidenten *Valéry Giscard d'Estaing* verabredet wurde und im Frühjahr 1979 in Kraft trat, kam deswegen vor allem politische Bedeutung zu. Es galt, ein Auseinanderdriften der Gemeinschaft abzuwenden und neuen Elan in die europäische Integrationsbewegung zu bringen. Wirtschaftlich gesehen beeindruckte das EWS weniger. Im Prinzip blieb nämlich währungspolitisch alles beim Alten; von einer Währungsunion war nicht mehr die Rede. Dies wäre angesichts der anhaltenden Unsicherheit und Instabilität des europäischen Währungsverbunds auch nicht angemessen gewesen. Allein bis 1983 kam es zu sieben Leitkursanpassungsrunden mit 21 Auf- und Abwertungen beteiligter Währungen, darunter vier Aufwertungen der D-Mark und drei Abwertungen des französischen Francs.³⁷ Dann trat im Prinzip eine Trendwende ein, ohne dass dies auch schon ein Ende der währungspolitischen Unsicherheit bedeutet hätte.

3. Die monetaristische Wende

Der entscheidende Impuls zur Implementierung des neuen, monetaristischen Paradigmas in der Wirtschafts- und Finanzpolitik ging von den USA aus. Nach der Inauguration des Republikaners *Ronald Reagan* im Januar 1981 kam es zu einer umfassenden Neuorientierung der amerikanischen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Reagan folgte konsequent den Ratschlägen der Chicagoer Schule *Milton Friedmans* und stellt die Geldpolitik auf eine monetaristische Basis. Dies setzte eine völlige Abkehr von interventionistischen Praktiken an den Devisenmärkten voraus, nach der Devise: „control the money supply, and everything else will fall into place.“ Gleichzeitig vollzog die neue Administration eine strikte Wende hin zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Auf dem Weltwirtschaftsgipfel der G7 in Ottawa (1981) machte der neue US-Präsident deshalb unmissverständlich klar, „dass traditionelle keynesianische Rezepte nicht weiter-

37 *Deutsche Bundesbank*: Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft (Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank 3), 5. Aufl., Frankfurt/M., 1997, 120f.

helfen“.³⁸ Vor dem Wirtschaftsgipfel hatte der kanadische Premierminister *Pierre Trudeau* in seiner Rolle als guter Gastgeber die deutsche Delegation geradezu angefleht, „dass kein ‚öffentlichkeitswirksamer‘ Versuch unternommen werde, Präsident *Reagan* zu isolieren.“³⁹ Neben *Schmidt* stand vor allem auch Gipfel-Neuling *François Mitterrand* im Verdacht, den auf internationalem Parkett noch unerfahrenen amerikanischen Präsidenten Mores lehren zu wollen. Tatsächlich stellte sich die befürchtete „6:1 Position“ zu Ungunsten *Reagans* dann in der Konferenzwirklichkeit auch ein. Isoliert waren am Ende jedoch nicht Reagan und die Vereinigten Staaten, sondern seine sechs Partner, die vergeblich versuchten, ihn zu einer pragmatischen Handhabung der US-Wirtschaftspolitik zu bewegen. Deutschland und seine wichtigsten Handelspartner mussten erkennen, dass sie im System der *Reaganomics* nur noch Plätze an der Peripherie einnahmen. Sie würden sich – so die amerikanische Überzeugung – langfristig der Einsicht in die wirtschaftliche Notwendigkeit nicht entziehen können. Jedenfalls änderte Frankreich 1983 seine währungspolitische Strategie. War Paris seit dem Wahlsieg des Sozialisten *Mitterrand* von 1981 in der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik vollends auf politischen Keynesianismus eingeschworen, schloss sich dieselbe Regierung jetzt in einer Grundsatzentscheidung dem eher stabilitätsorientierten Kurs der Bundesbank an.⁴⁰ Die neue Prioritätensetzung zog auch andere Länder mit sich, so dass es in einer zweiten Phase bis 1987 „nur“ noch fünf Leitkursanpassungen mit 15 neuen nationalen Wechselkursen gab und damit eine gewisse Konsolidierung des Systems.

Nach 1987 trat das EWS in eine entscheidende Phase, in der Leitkursanpassungen kaum noch notwendig wurden und – wenn überhaupt – lediglich für das System weniger wichtige klassische südeuropäische Weichwährungen betrafen. 1990 trat auch Großbritannien dem EWS bei. Optimismus machte sich breit, ließ Insider von einem „regime of frozen parities“ sprechen⁴¹ und weckte im Publikum die Illusion einer *de facto* bereits bestehenden Währungsunion. Tatsächlich war der Einsatz der nationalen Geld- und Währungspolitik zur Überwindung von Konjunktur- und Arbeitsmarktproblemen in den meisten Mitgliedsstaaten seit

38 Vermerk über das Gesprächs des Bundeskanzlers mit Präsident Reagan am 19. Juli 1981 in Montebello, Montebello, den 20. Juli 1981, AdSD, DM 031.

39 Vermerk betr. Arbeitssessen auf Einladung Premierminister Trudeaus am Freitag, den 17. Juli 1981, Montebello, den 19. Juli 1981, AdSD, DM 031.

40 Ungerer, H.: The EMS 1979-1990: Policies – Evolution – Outlook, in: Konjunkturpolitik 36 (1990), 329-362.

41 *Bank of International Settlements: Annual Report* 1993, 7.

Jahren aus der Mode gekommen. Monetaristische Theorien, die in einer stabilen und langfristig kalkulierbaren Entwicklung der Geldmenge die Grundvoraussetzung für stetiges wirtschaftliches Wachstum sahen, hatten sich an den Universitäten durchgesetzt und machten sich mit großem Erfolg auf den Weg durch die Institutionen. Sie etablierten auch dort, wo Geldwertstabilität bis dahin nicht im Rang eines wirtschaftspolitischen Leitziels gestanden hatte, neue Spielregeln der Geldpolitik. Begünstigt wurde dieser Ausbruch neuer Denkweisen aus dem Elfenbeinturm der Wirtschaftswissenschaft in die Welt der Banker und Politiker durch das offensichtliche Versagen der vertrauten keynesianischen Rezepte. Seit den Ölpreiskrisen der siebziger Jahre blieben kreditfinanzierte staatliche Ausgabenstöße in den Wirtschaftskreislauf auf dem Arbeitsmarkt nicht nur weitgehend wirkungslos, sondern verringerten über ihre Verschuldungswirkung auch dramatisch den Handlungsspielraum der nationalen Wirtschaftspolitik. In dem Maße, in dem die Globalsteuerung der Nachfrage versagte, verlagerte die staatliche Wirtschaftspolitik nun ihr Einsatzgebiet auf die Angebotsseite. Geldwert- und Währungsstabilität, bisher zumeist der Arbeitsmarktpolitik nachgeordnet, gerieten nun in den Ruf unverzichtbarer Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns, die der Staat bereitstellen musste. Eine neue Institution war geboren, neue Spielregeln durchgesetzt und damit erstmals realistische Grundlagen geschaffen, um einen Erfolg versprechenden Plan einer europäischen Währungsunion zu verfolgen. Insoweit verdankt der Euro seinen Aufstieg zur westeuropäischen Gemeinschaftswährung der kollektiven Abkehr von den Prinzipien keynesianischer Konjunktur- und Arbeitsmarktpolitik.

VI. It's *not* the economy, stupid!

1. Ein lockerer Verbund globaler Akteure

Der Bericht, den der Präsident der Europäischen Kommission, *Jacques Delors*, der Konferenz der EU-Regierungschefs in Maastricht vorlegte, machte sich diesen Wandel der wirtschaftspolitischen Landschaft zu Nutzen. Neben der Einführung der Unionsbürgerschaft, der Gründung von Regionalausschüssen, der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips im Verhältnis von Union und Nationalstaaten und der Institutionalisierung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit standen Währungsfragen und die Entwicklung eines Systems europäischer Zentralbanken im Vordergrund. Der Vertrag von Maastricht ging im Ergebnis aber weit über die Forderung nach der Vollendung des Binnenmarktes hinaus. Er öffnete

die Europäische Union dem globalen Wettbewerb, indem er den Mitgliedsstaaten auferlegte, den Kapitalverkehr auch gegenüber Drittstaaten zu liberalisieren. Damit kehrte der internationale Kapitalmarkt in Europa wieder zu dem Zustand zurück, der hier bis 1914 gegolten hatte, als Europa Kern einer offenen, multilateralen und dynamischen Weltwirtschaft gewesen war. Der Vertrag von Maastricht war dazu bestimmt, die letzten Hindernisse zu beseitigen, die einer Fortsetzung der Globalisierung der Märkte noch im Wege standen. Er riss aber auch den letzten Damm ein, der die uneingeschränkte und unkontrollierte Herrschaft des globalen Finanzmarktkapitalismus noch verhindern konnte. Damit gab die Europäische Union eine Bastion auf, die zum Zeitpunkt der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gerade für die Bundesregierung wichtig gewesen war, um der eigenen Weltmarktorientierung eine sichere Basis zu geben – und eine Fluchtburg im Falle einer Weltwirtschaftskrise. Die umfassende Öffnung des europäischen Binnenmarktes machte aber auch aus funktionalistischer Sicht eine zwangsläufige Hinwendung zur Supranationalität weniger wahrscheinlich. In Maastricht mauserte sich die Union von einer Schutzgemeinschaft nationaler Volkswirtschaften zu einem lockeren Verbund globaler Akteure, der die offene Auseinandersetzung mit dem amerikanischen Wettbewerber nicht länger scheuen wollte, ohne freilich die eigenen, europäischen Interessen und Spielregeln auf dem Weltmarkt zu definieren.

Die Idee, Westeuropa eine gemeinsame Währung zu stiften, die dem Dollar in allen Funktionen einer Leitwährung Paroli bieten konnte, passte folgerichtig in diesen Rahmen. Es wäre dafür nicht zwingend notwendig gewesen, die Deutsche Bundesbank zu entmachten, die schon bisher – mit wechselndem Erfolg – auf die Einhaltung der Spielregeln für eine einheitliche Geld- und Wechselkurspolitik gedrungen hatte. Vor 1914 oblag diese Aufgabe der Bank of England, ohne dass dies von den Teilnehmern am Goldstandard je in Frage gestellt worden wäre. Allerdings ließ sich die Notenbank des Vereinigten Königreichs ganz von den Notwendigkeiten der globalen Märkte leiten, zumal diese mit den britischen Welthandelsinteressen weitgehend übereinstimmten. Die Bundesbank rückte hingegen nicht selten binnenwirtschaftliche deutsche Interessen in den Vordergrund, an deren Prärogative sie gesetzlich gebunden war. Dies machte sich nicht zum ersten Mal – aber besonders störend – während des Wiedervereinigungsprozesses bemerkbar. Nicht alles, was die Frankfurter Zentrale unternahm, um der Bundesrepublik die Finanzierung jenes säkularen Ereignisses zu erleichtern, ließ sich mit den Interessen der europäischen Nachbarn vereinbaren. Paradoxerweise war es aber gerade die Chance der Rückgewinnung gesamtdeutscher Souveräni-

tät, die die Bundesregierung geneigt machte, der französischen Forderung nach Eingliederung der Bundesbank in eine europäische Zentralbank nachzugeben. Wieder war es der deutsche Gulliver, der seine Vormacht in der europäischen Währungspolitik zur Disposition stellte, um sich in Mehrheitsentscheidungen der Zwerge von Frankfurt einbinden zu lassen. Auch als Erklärungsmuster für die Einführung des Euro versagt also der funktionalistische Ansatz: *it's not the economy, stupid!*

2. Rohdiamant Euro

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die großen wissenschaftlichen Kontroversen, die das Zustandekommen der europäischen Währungsunion begleitet haben, für die politische Entscheidung kaum eine Rolle spielten. Schlechte Erfahrungen mit früheren europäischen Währungszusammenschlüssen wurden nicht aufgearbeitet.⁴² Fragen, ob die Eurozone ein optimaler Währungsraum sei oder der Währungsunion zwingend eine politische Union vorausgehen müsste, blieben offen.⁴³ Die bekannten EU-Konvergenzkriterien von Maastricht und der „Stabilitätspakt“ von Amsterdam sollten das Fehlen eines einheitlichen politischen Steuerungswillens wenigstens teilweise kompensieren.⁴⁴ Die Hoffnungen auf eine wirtschaftliche Konvergenz des Währungsraums ruhten im Wesentlichen auf dem monetaristischen Konsens in der Geld- und Konjunkturpolitik, der – wie es schien – das keynesianische Politikmuster dauerhaft abgelöst hatte. Die Sicherheit der Konvergenzkriterien erwies sich rasch als trügerisch, weil zahllose Verstöße und sogar offener Betrug – wie im Fall Griechenland – toleriert wurden.⁴⁵ Der 1997 in Amsterdam vereinbarte Sanktionsmechanismus lässt sich im Ernstfall nicht nutzen, weil er gegen souveräne Staaten nur schwer durchzusetzen ist. Wie der Fall Griechenland zeigt, wäre die Verhängung empfindlicher Geldstrafen, die als *ultima ratio* bis zu 0,5 % des BIP betragen können, gegen zahlungsunfähige Mitglieder sogar kontraproduktiv. Da ein Ertrinkender nicht

42 Vanthoor, W. F. V.: European Monetary Union Since 1848. A political and historical analysis, Cheltenham, 1996. Die erfolgreiche Ausnahme der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion (BLEU) bestätigt eher diese Regel.

43 De Grauwe, P.: Economics of Monetary Union, 4. Aufl., New York, 2000. Zur klassischen Problemanalyse siehe Mundell, R.: A Theory of Optimum Currency Areas, in: The American Economic Review, 51/4 (1961), 657–665.

44 Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (Amsterdam, 17. Juni 1997), in: Amtsblatt C 236 vom 2.8.1997.

45 Caesar, R./Kösters, W.: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion : Europäische Verfassung versus Maastrichter Vertrag, in: Integration, 27/4 (2004), 289–300.

freiwillig die Leinen los lassen wird, wären Ausschlusskriterien nötig, deren Durchsetzung gegenüber souveränen Staaten wiederum schwer vorstellbar ist. Aber auch der zweite institutionelle Pfeiler der Europäischen Währungsunion wankt. Die Rückkehr zu keynesianischen Krisenstrategien stellt die Konvergenz nationaler Stile der Wirtschaftspolitik ebenso in Frage wie die Annäherung der Finanzierungsregeln von Staatsausgaben, der Struktur der nationalen Finanzmärkte oder der Arbeitsmarktpolitik. Damit gelten erneut die Rahmenbedingungen, die *vor 1987* die Umsetzung des Ziels einer einheitlichen europäischen Währung verhindert haben. Bis dahin hatte der Primat keynesianischer Arbeitsmarktstrategien das EWS in einen Taubenschlag verwandelt. Seine Mitglieder kamen und gingen, wie es ihnen konjunkturpolitisch geboten schien. Nachdem dieser Ausweg versperrt ist, müssen sich die Fliehkräfte des europäischen Binnenmarktes andere Wege suchen. Gewiss hat der Euro mit seinem Potential als Reservewährung und globaler Liquidität auch das Zeug zu einem notwendigen Requisit europäischer Weltpolitik, doch bleibt er solange ein Rohdiamant, bis ihn die EU in den Dienst einheitlicher Interessen stellen kann.

VII. Europas schwieriges Verhältnis zur Souveränität

1. Status quo minus

Die Anfänge der europäischen Integration enthüllen ein Lehrstück in Machtpolitik. Nicht wirtschaftliches Kalkül oder Gewinnmaximierung im engeren wirtschaftlichen Sinne, sondern rationale Ressourcenmaximierung im Rahmen nationaler Interessenpolitik gehörte zu den Grundsätzen dieser Politik. Die Römischen Verträge atmeten – wie immer ihre rechtliche Qualität zu beurteilen ist – ausdrücklich nicht den Geist „supranationaler Verträge“. Dies folgt aus dem Verzicht auf supranationale Herrschaftsstrukturen, über die die Montanunion noch so üppig verfügte. Aber auch die Beteiligten selbst machten keinen Hehl daraus, wie dies *Charles de Gaulle* gegenüber *Adenauer* deutlich machte: „Es gäbe heute nur eine supranationale Organisation (Montanunion), die übrigen machten sich dazu. Sie müssten aber [...] den Weisungen der Regierungen unterliegen.“⁴⁶ Dieser intentionale Bruch unterstreicht umso mehr den Willen der Beteiligten, eine Vertragsgemeinschaft souveräner Staaten zu bilden. Der demonstrative *status quo minus* im

46 Ausführungen Präsident de Gaulles in seinen Gesprächen mit Bundeskanzler Dr. Adenauer, 30. Juli 1960, Auszüge aus der Dolmetscheraufzeichnung, Bonn den 12. März 1969, Bundeskanzleramt, VS-B 136/490.

Verhältnis von EWG und EGKS erlaubte es schließlich sogar Großbritannien, die Mitgliedschaft im Brüsseler Club anzustreben. Auch der Vertrag von Maastricht hat die Grenze zu supranationalen Herrschaftsstrukturen in der EU nicht überschritten, wohl aber auf zentralen Politikfeldern perspektivisch überdehnt. Gerade dort wird jetzt der Inspektionseffekt der Weltwirtschaftskrise am deutlichsten spürbar. In vorderster Front steht dabei die Währungsunion. Sie lebte in *normalen* Zeiten recht gut vom Vertrauen auf die Zwangsläufigkeit marktgesetzlicher Integrationsprozesse – ganz so wie der funktionalistische Ansatz als ideologisches Schmiermittel den Prozess der europäischen Einigung von Anfang an begleitet und erleichtert hat. Nach der Kriseninspektion kündigt sich jetzt Revisionsbedarf an – auch wenn der Verwerfungseffekt ausbleiben sollte. Dies wird nicht ohne Folgen für das Ganze bleiben. Die Europäische Union vermied, wo immer es möglich war, die Konfrontation mit dem Souverän und verschaffte den Mitgliedstaaten größere Handlungsfreiheit, als sie demokratisch legitimiert war. Der Nationalstaat und seine *Westphalian governance* haben sich aber resistenter gegenüber supranationalen Surrogaten erwiesen, als dies Theoretiker der europäischen Integration vorhergesagt haben. Dies muss man nicht bedauern, ist doch der europäische Nationalstaat der historisch gewachsene Ort politischer Partizipation, rechtlichen Vertrauens, kultureller Autonomie und nicht zuletzt auch wirtschaftlicher Institutionen, die mit der Vielfalt ihrer komparativen Kostenvorteile nach innen und außen in einem produktiven Wettbewerb stehen. Diesen institutionellen Wettbewerb zu fördern und seine kreativsten Angebote für Europa auf dem Weltmarkt zu nutzen, könnte gegenüber supranationalen Einheitsregelungen die bessere Strategie sein.

2. Produktive Ordnungspolitik

Es geht im Kampf der Wirtschaftskulturen um weit mehr als um einen ökonomisch-technologischen Kräftevergleich auf den Märkten. Im Hintergrund steht vielmehr – wie ihre Sprengkraft im Streit um die europäische Verfassung gezeigt hat – die Frage, ob es sich die Europäer erlauben können, nach ihren eigenen Regeln zu leben und zu arbeiten, ohne im globalen Wettbewerb den Kürzeren zu ziehen. Voraussetzung dazu wäre zuvörderst die „Vergemeinschaftung“ jener produktiven Ordnungspolitik, die die Nationalstaaten in der Vergangenheit auch unter Globalisierungsbedingungen mit Erfolg eingesetzt haben, um die spezifische Wettbewerbsfähigkeit ihres jeweiligen Produktionsregimes zu verbessern. Die Eigenheiten des europäischen Wirtschafts- und Sozialsystems auf einen Nenner zu bringen, ist sicher ein hoffnungsloses Unterfangen. Aus der Nähe betrachtet, löst sich der europäische Wirtschaftsraum in ebenso viele *varieties of*

capitalism auf, wie es dort historisch divergente Wege in die Moderne gibt. Im Vergleich mit anderen wirtschaftlichen Großräumen lassen sich aber dennoch Gemeinsamkeiten finden, die die komparativen Wettbewerbsvorteile der *europäischen* Wirtschaft auf dem Weltmarkt ausmachen. Sie sind von Skandinavien bis Norditalien und von der Seine bis an die Oder weit verbreitet und lassen sich in drei organisatorische Besonderheiten zusammenfassen:

- eine technologie- und exportorientierte Kultur der Zusammenarbeit auf Branchenebene, für die der Kapitalmarkt mit „geduldigem“ Kapital und Netzwerkbildung eine langfristige unternehmerische Perspektive ermöglicht, während Staat und Verbände als interessenpolitische Moderatoren auftreten;
- eine große Zahl funktionsfähiger regionaler Cluster von Unternehmen, die durch enge Verflechtung ihrer Lieferbeziehungen ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmarktsegmenten für Qualitätsprodukte erhöhen;
- eine dichte, historisch gewachsene Landschaft wirtschaftlicher Institutionen und Spielregeln, die von den Akteuren freiwillig akzeptiert werden, um die Transaktionskosten niedrig zu halten und das *principal-agent-Problem* durch Annäherung der Nutzenfunktionen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu lösen.

Dazu gehören mitbestimmte Arbeitsbeziehungen, aber auch gemeinsame Regeln der *corporate governance*, des Finanzsystems, der Berufsausbildung und der wirtschaftlichen Interessenpolitik. Zu den Charakteristika dieses Kernraumes der europäischen Wirtschaft zählen darüber hinaus vor allem zwei Eigenschaften, die in nachindustrieller Zeit von wachsender Bedeutung für die Erhaltung und Verbesserung von Innovation und Wettbewerb sind: die Fähigkeit zur diversifizierten Qualitätsproduktion (*Wolfgang Streeck*) und zur vertrauensbildenden Sozialibilität (*Francis Fukuyama*). Sie werden in Europa seit mehr als 100 Jahren entwickelt und sind tief in seinem sozialen System der Produktion verwurzelt. Sie bieten wichtige Voraussetzungen für die Fähigkeit zur nachindustriellen Maßschneiderei für den Weltmarkt. Sie sind aber auch Voraussetzungen für die weitere Demokratisierung der Wirtschaft, die Nachhaltigkeit der nachindustriellen Produktionsweise und die Erhaltung eines vorsorgenden Sozialstaates, alle wiederum wichtige Rahmenbedingungen für den Kern einer europäischen Produktionsweise. Auf dieser Grundlage ließen sich Grenzüberschreitungen zur Supranationalität, die die Zustimmung des Souveräns finden, durchaus vorstellen. Die politische Ökonomie der europäischen Integration lässt sich nicht von ihren wirtschaftskulturellen Voraussetzungen lösen.