

Rolf Knieper

Ge-Währungen: Europäische Einheit des Kapitals?

1. Einleitung

Wenige Tage nach der trikoloren-starrenden nationalen Feier zur Erinnerung an den zweihundertsten Jahrestag der Französischen Revolution bestand der französische Staatspräsident Mitterand in einem international verbreiteten offiziellen Interview darauf, ein gutes Stück der Souveränität Frankreichs an die Europäische Gemeinschaft abzutreten, und er forderte die anderen Staatschefs auf, es ihm gleich zu tun¹. Wenige Tage vorher hatte ein deutscher Philosoph bemerkt, daß die »gerneine Hervorbringung der Französischen Revolution ... jener Nationalstaat« sei, der auf den Patriotismus seiner Bürger setzen könne².

In der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, die in der Bundesrepublik seit dem 1. 7. 1987 Gesetzeskraft hat³, verpflichten sich die Mitgliedsstaaten, bis zum 31. Dezember 1992 einen Binnenmarkt zu verwirklichen, in dem »der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet ist« (Art. 8a EWG-V). Darüber hinaus ist für die nächsten Jahre eine Wirtschafts- und Währungsunion angestrebt (Art. 102a EWG-V). Während über die Ausgestaltung dieser Union und über die Zeitfolge seiner Verwirklichung noch Streit besteht, ist die Verpflichtung zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs bereits in Rechtskraft: Acht der Mitgliedstaaten werden spätestens zum 1. 7. 1990 den Kapitalverkehr liberalisieren (Art. 1/6 Richtlinie vom 24. 6. 1988)⁴ und nur noch Maßnahmen zur Steuerung der Bankenliquidität (Art. 2) und zur Konterkarierung von spekulativen Kapitalbewegungen (Art. 3) treffen. Vier Staaten (Spanien, Portugal, Griechenland, Irland) erhalten aus verschiedenen Gründen Fristverlängerungen. Diese Maßnahme wird ihrerseits den Zwang zur Währungsunion wiederum verstärken, da speulative Kapitalbewegungen und Verzerrungen in der Bankenliquidität gerade auch durch Erwartungen und Beeinflussung künftiger Wechselkursänderungen zustandekommen.

In einer Debatte um das »Europäische Ereignis: 1992 und danach...« stellt M. Béaud den Nationalstaat in Frage und behauptet: »Verteidigung, Kultur, Information, Freizeit, Gesundheit: man könnte jedes dieser Gebiete durchleuchten und fände dasselbe Phänomen: die Erosion des ›National-Staatlichen‹ unter der dreifachen Orientierung der Internationalisierung, der Multinationalisierung und der Mondialisierung«⁵.

¹ Die deutsche Version des Interviews ist in der Süddeutschen Zeitung vom 27. 7. 1989, S. 10, abgedruckt.

² J. Habermas, Abkühlung einer großen Idee, in: Frankfurter Rundschau vom 15. 7. 1989, S. 31.

³ BGBl. II (1987), S. 451.

⁴ Richtlinie des Rates vom 24. 6. 1988 zur Durchführung von Art. 67 des Vertrages – ABl. Nr. L 178/5 vom 8. 7. 1988.

⁵ M. Béaud, L'Etat national en question, in: L'Événement Européen, Initiatives et Débats, 3/4, 1992

Im folgenden Beitrag soll geklärt werden, ob und wenn ja: warum und in welcher Weise die Einheitliche Europäische Akte Ausdruck eines solchen Prozesses ist, ob sie als bloße Fortschreibung oder als qualitative Veränderung des römischen Vertrages zur Gründung der EWG von 1957 zu verstehen ist und wie sich Europäisierung und Mondialisierung, Patriotismus und Internationalisierung, Souveränität und Kapital zueinander verhalten.

47

II. Die Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Die der Gründung der EWG zugrunde liegende Orientierung ist aus der geopolitischen, völkerrechtlichen und weltwirtschaftlichen Situation der Zeit zu verstehen: Der Text des Römischen Vertrages zur Gründung der EWG 1957 ordnet sich in wirtschaftspolitischer Zielbestimmung und theoretischem Selbstverständnis in die »Bretton-Woods«-Abkommen zur Errichtung des IWF und der Weltbank aus dem Jahre 1944 ein. Sie haben beide ihren Ursprung in den bitteren, katastrophalen Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise der 20er und 30er Jahre, die alle an der Ausarbeitung der Abkommen und Verträge Beteiligten teilten und die zu den beiden als komplementär geltenden Lehren führten, daß zum einen alle Staaten die wirtschaftspolitische Verpflichtung haben, mit den Mitteln einer aktiven, antizyklischen Konjunkturpolitik Rezessionen zu vermeiden und daß zum anderen eine völkerrechtlich bindende globale Verpflichtung aller Staaten zu begründen sei, Währungsmanipulationen zu Wettbewerbszwecken, d. h. im Interesse nationalen Kapitals zu unterlassen, da eine solche Politik zu einer drastischen Reduzierung des Welthandels geführt und am Ende allen geschadet habe.

In diesem Sinne verpflichtet das Übereinkommen über den IWF alle Mitglieder, »Währungsabwertungen aus Wettbewerbsgründen zu vermeiden« (Art. I Nr. III/ Art. 4 Abschnitt 1) und seine Wirtschafts- und Währungspolitik auf das Ziel eines geordneten Wirtschaftswachstums bei angemessener Preisstabilität auszurichten (Art. IV), wobei der IWF selbst zur Unterstützung dieser Ziele und denen eines hohen Beschäftigungsgrades und Realeinkommens verpflichtet ist (Art. I Nr. ii).

Artikel IV des IWF-Übereinkommens sah feste Wechselkurse aller Währungen zueinander vor, die nur auf Grund eines formellen Verfahrens und ausschließlich zur Behebung »fundamentaler Ungleichgewichte« geändert werden konnten (Art. 4 Abschnitt 4 der Fassung von 1944). Gemeinsame Bezugswährung war der Dollar, der wiederum an das Gold fixiert war, und dies ein für alle Mal zu den am 1. 7. 1944 festgelegten Bedingungen (Art. IV Abschnitt 1 in der Fassung von 1944).

Für das Konzept der EWG folgte daraus:

a) Weltwirtschaft hieß im Selbstverständnis und wesentlich auch in der Realität *Welthandel*. Ein über transnationale Unternehmen und Banken integrierter Weltmarkt existierte noch nicht. Integration und Gemeinschaft hieß also vor allen Dingen Aufhebung von Handelsschranken: »Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion« (Art. 9 I EWG-V).

b) Für die Wechselkurse ging der Vertrag selbstverständlich von der Fortdauer grundsätzlich fester Paritäten aus, zu denen die IWF-Übereinkunft verpflichtete und die durch den Dollar-Standard gesichert schienen. Das neoliberalen Experiment der freien Wechselkurse, das schließlich 1971 mit dem von Präsident Nixon

et après), S. 139 ff./144 (diese und die folgenden Übersetzungen fremdsprachig zitieter Literatur jeweils vom Verfasser).

exekutierten Völkerrechtsbruch der USA eingeleitet und mit der IWF-Übereinkommensänderung von 1976 sanktioniert wurde und inzwischen als diskreditiert und gescheitert ad acta gelegt werden kann, war 1957 noch nicht in der Diskussion. Der Vertrag konnte sich angesichts dieser Situation darauf beschränken zu bestätigen, daß die Wechselkurspolitik national bleibe, aber als »Angelegenheit von gemeinsamem Interesse« zu behandeln sei (Art. 107 EWG-V).

c) Entsprechend der Fixierung auf den internationalen Handel als wesentlichem Ausdruck der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit legte der Vertrag Wert auf rasche und möglichst vollständige Liberalisierung der – für die Abwicklung von Warenkauf unabdingbaren – »laufenden Zahlungen« (Art. 67 II EWG-V), während der sonstige Kapitalverkehr Beschränkungsmöglichkeiten unterworfen blieb (Art. 67 I). Diese Orientierung steht wiederum in Einklang mit dem IWF-Übereinkommen, das dieselbe Unterscheidung vorsieht: Art. VIII Abschnitt 2a des IWF-Ü untersagt bis auf wenige Ausnahmen Beschränkungen für »Zahlungen und Übertragungen für laufende internationale Geschäfte«, während es »dem Kapitalverkehr feindlich gegenübersteht⁶.

d) Die Wirtschaftspolitik blieb Domäne der Mitgliedstaaten (Art. 104 EWG-V) bei aller Anerkennung des »gemeinsamen Interesses« (Art. 103). Ausgangspunkt war die gemeinsame Überzeugung von der Verpflichtung aller Staaten zu einer Konjunkturpolitik, deren Ziele allgemein konsentiert waren und deren konkrete Ausgestaltung durch den Zwang der prinzipiell fixierten Wechselkurse konvergieren sollte.

e) Die Vorstellung nationalstaatlicher Souveränität mußte der so ausgestalteten EWG nicht geopfert werden. Freihandelskonzepte und -zonen sind ihr nicht fremd; andere politische Funktionen und Rechte blieben bis auf unverbindliche Koordination und Konsultation unangetastet; zusätzlich schienen dem Nationalstaat mit der Verantwortlichkeit für eine antizyklische Wirtschaftspolitik neue Kompetenzen und Macht zuzuwachsen. Pointiert ließe sich deshalb sagen, daß der Römische Vertrag eines der letzten großen juristischen Dokumente der Bestätigung alter europäischer Überzeugungen von nationalstaatlicher Souveränität bei einigen modernen Retuschen darstellt. Dieser Stolz der »europäischen Vetter« untereinander, der wahrscheinlich von den Akteuren und dunkel von Teilen der Bevölkerungen gespürt wurde, kontrastiert merkwürdig mit der Akzeptanz der US-(Dollar-)Hege monie seitens derselben Mittel- und Kleinstaaten.

Die Kapitel des Vertrages, die sich mit dem Kapitalverkehr (Art. 67–73 EWG-V) sowie der Zahlungsbilanz, der Wirtschafts- und Währungspolitik (Art. 104–109) befassen, sind als von einer »extremen Bescheidenheit und Vorsicht« charakterisiert worden⁷. In der Tat: Viel mehr als das Beschwören der Einheit (Art. 67), des gemeinsamen Interesses (Art. 107), der Koordination durch Konsultation (Art. 70/105) und Empfehlungen (Art. 71/108) enthalten sie nicht. Selbst die Verpflichtung, die Beschränkungen des Kapitalverkehrs – schrittweise – aufzuheben, wird beschränkt für Mitglieder der Gemeinschaft untereinander, also mit deutlicher Stoßrichtung gegen außen, und auf das für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes zulässige Maß (Art. 67). Einseitige »Schutzmaßnahmen« bei Kapitalmarkttörungen (Art. 73) und Zahlungsbilanzkrisen (Art. 109) bleiben möglich. Die Ziele der Wirtschaftspolitik entsprechen, mit Ausnahme der ausdrücklichen Erwähnung des Wachstums, denen des bundesdeutschen Stabilitätsgesetzes; sie werden aber von jedem Mitgliedsland einzeln und nicht als gemeinsame Aufgabe verfolgt (Art. 104).

⁶ So die Einschätzung von J. Welcker, *Die Organisation des Geld- und Bankwesens* (1977), S. 192/197.
⁷ J. Blanc, *Le système monétaire international*, in: Blanc/Rigaux, *Droit économique II* (1979) S. 1 ff./227.

Angesichts der Schwäche der gemeinsamen Institutionen, Prozeduren und Verpflichtungen erstaunt es nicht, daß Mitgliedsländer in Momenten von als Zahlungsbilanz- und Währungsschwierigkeiten definierten Wirtschaftskrisen – wie Großbritannien 1967 und Frankreich 1968 – in ein Beistandskreditabkommen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) eintraten⁸ und keine »europäische« Lösung fanden.

III. Die Nationalität von Geld, Kapital und Wirtschaftspolitik

Um ermessen zu können, in wie radikaler Weise die Einheitliche Europäische Akte von 1986 von dem Gründungskonzept der EWG abweicht, ist es unerlässlich, sich der traditionellen »Nationalität« von Geld, Kapital und Wirtschaftspolitik zu vergewissern.

1. Das Geld

Angesichts seiner immensen Bedeutung für den Waren- und Dienstleistungsverkehr, der Macht, die ihm eigen ist und die es verschafft, seiner Wirkung auf Sozial-, Tarif-, Investitions-, Kriegs-, Außen- und alle anderen Politiken liegt es auf der Hand, daß Geld immer schon Gegenstand herrschstlichen Zugriffs war und dies unabhängig von seiner – metallischen und chartalen⁹ – Form: Der allgemein als Begründer und Verteidiger der Lehre von der territorialen Souveränität angesehene Bodin qualifizierte Münzrecht und Gesetz als von »gleicher Rechtsnatur« und versicherte, daß neben dem Gesetz »nichts größere Bedeutung (hat) als Bezeichnung, Wert und Münzfuß des Geldes, und in jedem vernünftig geordneten Staat ist deren Festsetzung ausschließlich Kompetenz des souveränen Fürsten«.¹⁰

In der Bundesrepublik fallen Währungs-, Geld- und Münzwesen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Dieser ist Inhaber der »Geldhoheit«, die allerdings gemäß dem Verfassungsauftrag des Art. 88 GG auf die Deutsche Bundesbank übertragen worden ist. Diese Bundesbank ist juristische Person des öffentlichen Rechts, deren Grundkapital dem Bund zusteht (§ 2 BBankG). Sie hat das alleinige Recht zur Notenausgabe, die auf Deutsche Mark lauten und das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel sind (§ 14). Inländer, die eine Zahlungspflicht in einer anderen Geldsorte als DM ausdrücken wollen, bedürfen dazu ihrer Genehmigung (§ 3 Währungsgesetz). Sie regelt den Geldumlauf und sichert die Kredierversorgung der Wirtschaft mit Hilfe der in §§ 15 ff. BBankG definierten geldpolitischen Instrumente (§ 3). Dabei ist sie – und dies unterscheidet sie von anderen (europäischen) Zentralbanken – auf das alleinige Ziel der Sicherung der Währung verpflichtet (§ 3), das sie unabhängig von Weisungen der Bundesregierung verfolgt: Sie ist lediglich verpflichtet, unter Wahrung dieser Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen (§ 12). Offensichtlich sind Kompetenzen und Autonomie durch einfaches Gesetz geschaffen¹¹ und können nicht über die lapidare Formulierung des Art. 88 GG in Verfassungsrang erhoben werden», insbesondere nachdem die Abwehr der Störung des

⁸ Vgl. dazu Knieper, Zurichtung internationaler Politik durch internationales Recht?, KJ 1979, S. 270 ff.

⁹ Zur Begrifflichkeit vgl. G. F. Knapp, Staatliche Theorie des Geldes, 4. Aufl. (1921), S. 20 ff., 83 ff.; im Anschluß daran M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft (1922), S. 100 ff.; vgl. ausführlicher R. Knieper, Geldsouveränität, Rechtsprobleme der Europäischen Währungsintegration, in: Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, 1939, S. 1 ff.

¹⁰ J. Bodin, Sechs Bücher über den Staat (Ich benutze die neue Übersetzung von B. Wimmer, hrsg. von P. C. Mayer-Tasch; Buch I–III (1981); Buch IV–VI (1986), S. 310–311.

¹¹ Zu Entwicklung und Bedeutung der Autonomie vgl. Knieper, Korrekturen an der Autonomie der Deutschen Bundesbank, in: ders., Zwang, Vernunft, Freiheit (1981), S. 213 ff.

¹² Vgl. dazu BVerwGE 41, 334/354.

gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, in dem die Sicherung der Währung ein Aspekt unter mehreren ist, seit 1969 als politische Aufgabe mit Verfassungsrang besteht (Art. 104a GG). Eine wichtige Einschränkung für die Normalsituation der Kreditpolitik ergibt sich aus dem »Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs« von 1968, das die Bundesregierung ermächtigt, die für Zwecke der Verteidigung, insbesondere zur Deckung des Bedarfs der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte erforderliche Versorgung und Geld sicherzustellen« und zu diesem Zweck Verordnungen über Bank- und Börsengeschäfte sowie die vorübergehende Schließung von Kreditinstituten zu erlassen (§ 1 Abs. II).

Es ist fraglich, ob diese historisch den Nationalstaaten zugeordneten Funktionen tatsächlich staatlich und national organisiert werden müssen. Im Zusammenhang der Europäischen Integration heißt das, ob in der propagierten europäischen Wirtschafts- und Währungsunion als Rahmen des grenzenlosen Kapitalverkehrs historische Dynamik und strukturelle Notwendigkeit ihren organisatorisch-institutionellen Ausdruck finden oder ob die Europäische Gemeinschaft »in Wahrheit nichts weiter ist als die gegenwärtige Übersetzung des kulturellen Ideals der mittelalterlichen Christenheit« und somit weder einen Staat noch auch nur eine integrierte Ökonomie repräsentiert¹³, auf die so zentrale souveräne Rechte wie das der Geldhoheit übertragen werden könnten. In einer anderen Alternativform ausgedrückt: Handelt es sich um einen »evolutionären Prozeß, der wohl nicht frei von Rückschlägen sein dürfte, der aber schon heute irreversibel ist«¹⁴, oder geht es um freie politische Optionen von Politikern, die entweder im Sinne einer europäischen Wirtschafts- und Währungsintegration oder im Sinne der Erhaltung nationaler Währungen als dem »Herzstück nationaler Souveränität«¹⁵ gewählt werden kann? Oder geht es gar um die Erhaltung der Souveränität in der Weise, daß sich Deutschland unter dem Vorwand technischer Lösungen als souveräner Herrscher über die anderen Nationalstaaten erhebt, da das »Geld Angelegenheit der Souveränität ist und derjenige politischer Herrscher wird, der die Verantwortung über das Geld hat«?¹⁶

Offensichtlich lassen sich zureichende Antworten auf diese mit Leidenschaft gestellten Fragen und damit auf die realen rechtspolitischen Aussichten einer Währungsintegration nur geben,

- wenn die Rolle des Staates/der Zentralbanken für Geld, Kredit und Liquidität richtig bestimmt wird,
- wenn eine korrekte Analyse der gesellschaftlichen und politischen Interessen an den Zielen und Ergebnissen von Geld- und Währungspolitik gelingt,
- wenn Klarheit darüber besteht, ob diese Interessen mit Notwendigkeit an den Nationalstaat gebunden sind, oder ob die Geldordnung lediglich nach Staatlichkeit verlangt, also nach einer Instanz, die das der bürgerlichen Gesellschaft spezifische Allgemeininteresse repräsentiert und durchsetzt, das strukturell ja keineswegs national definiert ist,
- wenn also der in der Integrationsdebatte zentrale Begriff der Souveränität für die Geld- und Währungspolitik mit Inhalt gefüllt ist: Ist das Geld Gut unter Gütern, das sich die am Warentausch potentiell Beteiligten selbst schaffen und keineswegs vom Staat souverän gesetzt wird? Erfüllt der Staat mit seinem monopolistischen

¹³ So die Auffassung von J. Blanc, a. a. O. (Fn. 7), S. 247.

¹⁴ So der Präsident der Deutschen Bundesbank, K. O. Pohl, Ein europäisches Notenbanksystem ist nur federalistisch strukturiert vorstellbar, zitiert nach: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, 2. 1. 1989, S. 1.

¹⁵ So der britische Finanzminister N. Lawson, zitiert nach K. Nemitz, Auf dem Wege zur europäischen Währungsunion, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, 1. 12. 1988, S. 1 ff./5.

¹⁶ So der ehemalige französische Premierminister M. Debré, L'Europe du renoncement, Le Monde vom 3. 8. 1989, S. 8.

Zugriff auf die Geldordnung genuine nationale Aufgaben? Ist die nationale Währung mit dem aufgeprägten Staatschef bloßes Symbol oder materielle Substanz der Souveränität?

Für die Funktionsbeschreibungen und Begriffsbestimmungen des Geldes beschränkt sich das Grundgesetz – wie andere Verfassungen – auf die des Maßstabes und der Recheneinheit. In Art. 73 Nr. 4 GG ordnet es das Geld in die Reihe der Maße, Gewichte und Zeiteinteilung ein und unterstellt damit, daß es wesentlich dazu dient, einen Wertausdruck, eine Quantifizierung, einen Preisvergleich, eine Unterteilung zuzulassen, also »Maßeinheiten anderer Gebiete, Kilogramm, Meter, Grad Celsius«¹⁷ zu entsprechen. An der Notwendigkeit dieses Kriteriums für die Bestimmung des Geldes – präziser: der Geldeinheit, des Geldquantums – wird nicht gezwifelt und auch wenig daran, daß ihre Bestimmung durch staatliches Gesetz erfolgen muß, um rechenhaftes, zweckrationales, planvolles, kontinuierliches, gesamtgesellschaftliches Wirtschaften¹⁸ zu ermöglichen und um zu verhindern, daß Private zu eigenem Vorteil falsche Maße ausgeben. Symbolik, Pfund Sterling, Lira, Dollar und ECU hin oder her, die Bestimmung der Geldeinheit und ihrer Stückelung ist ein Akt reiner Festlegung, und sie kann national, europäisch oder weltweit erfolgen, sofern sie nur endgültig, generell und unverändert bleibt.

In der Maßeinheit erschöpft sich jedoch, anders als es das Grundgesetz suggeriert, das ›Geldwesen‹ nicht¹⁹. Um als Maßstab akzeptiert zu werden, muß das Geld weitgehende allgemein anerkannte Qualitäten haben. Der Eigentümer einer spezifischen Ware – eines Produkts, der Arbeitskraft, einer Wohnung, einer Idee – muß davon überzeugt sein, daß er die jeweils spezifische Ware, die für ihn nur Tauschwert hat, und die er los werden muß, gegen ein ›Etwas‹ hingibt, das ihm die Sicherheit und die Freiheit gibt, es in Zukunft im Handel mit noch Unbekannten und für noch unbestimmte körperliche und unkörperliche Sachen, Dienstleistungen, Rechte hingeben zu können. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, daß die für die Organisation der Warenzirkulation unabdingbaren Qualitäten des Geldes – die Gewährung der von Sachwert und Gegenstand gelösten Sicherheit und Liquidität, die allgemeine Akzeptanz als abstrakter Kaufkraft – nicht von jenen verbürgt werden kann, die an der Warenzirkulation selbst teilnehmen und in ihr privaten Vorteil suchen, gleichgültig ob als Käufer und Verkäufer oder als Kreditgeber und Kreditnehmer. Es bedarf einer Gewalt, die bürgerliche Allgemeininteressen an der Aufrechterhaltung und Erleichterung der Warenzirkulation vertritt und gegen Partikularinteressen durchsetzt. Dies kann nur der Staat sein: ›Gesellschaftlich‹ kann unter den Bedingungen der Konkurrenz von Unternehmen und Banken nur ›staatlich‹ heißen, so daß *insofem* auch kein Unterschied zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Theorien des Geldes bestehen kann.

Von dieser Feststellung zu unterscheiden ist die Frage nach der Organisation der Geldpolitik und -verwaltung. Der Entschluß, mit einer Zentralbank eine getrennte Institution aufzubauen und auf sie ihre Durchführung in mehr oder weniger unabhängiger Weise zu übertragen, ändert an der Staatlichkeit der Aufgaben nichts. Die Zentralbank orientiert sich nicht an der Logik der Rentabilität; sie ist Teil der Staatsverwaltung. Das Phänomen der (Privat-) Bankgeldschöpfung ändert an diesem Befund nichts: Deren grundsätzliche Zulassung oder Untersagung sowie ihr erlaubter Umfang ist eine nach Grund und Modalität gesetzlich festgelegte geldpolitische

¹⁷ O. Veit, *Reale Theorie des Geldes* (1966), S. 51.

¹⁸ Diese im Zusammenhang mit Geld entwickelten Charakteristika entnehme ich M. Weber a. a. O. (Fn. 9), S. 11/31 ff./98 ff.

¹⁹ Ausführlich dazu Knieper a. a. O. (Fn. 9).

Entscheidung, die – wenn man so will – einer kontrollierten Delegation von Hoheitsbefugnissen entspricht. Sie ist in der Bundesrepublik über § 16 BBankG variabel und könnte jederzeit gesetzlich aufgehoben werden.

Die bloße Tatsache, daß in nicht wenigen Ländern die in diesem Punkt angegebenen Geldfunktionen nicht durch eine nationale Währung, sondern implizit, in Ausnahmefällen auch explizit durch eine Fremdwährung erfüllt werden, entweder durch formale und unwiderrufliche Paritätenfestsetzung oder durch die Hinnahme der faktischen Verwendung dieser Währung, belegt, daß die notwendigerweise staatlichen Aufgaben nicht an die Existenz des Nationalstaates oder einer nationalen Zentralbank geknüpft sind. Ebensowenig wie die Festsetzung der Maßeinheit ist die zur Akzeptanz als Geld notwendige Qualitätssicherung an territoriale Begrenzungen gebunden. Eher ist das Gegenteil der Fall, da das Bestehen verschiedener (nationaler) Geldarten die Charakteristika von Liquidität und Sicherheit einschränken oder wenigstens verteuern können.

2. Die Währungs- und Wirtschaftspolitik

Während die bisherigen Punkte an den Funktionen und Qualitäten des Geldes ansetzen mit dem Ergebnis, daß sie nur durch den Staat, nicht aber notwendigerweise durch den Nationalstaat garantiert werden können, soll im Folgenden der Blickwinkel verschoben und der Frage nachgegangen werden, ob sich der Nationalstaat nicht den Zugriff auf das Geld erhalten muß, um genuine Eigeninteressen durchsetzen und finanzieren zu können. Die Klage des ehemaligen Finanzministers Brasiliens bildet den Ausgangspunkt der Problembehandlung:

»Dieser Prozeß der Dollarisation (Sudamerikas-R. K.) stellt einen Verlust nationaler Souveränität dar, wenn man bedenkt, daß die Einheit der nationalen Währung ein wesentliches Charakteristikum der Nationalstaaten ist. Die Möglichkeiten, eine autonome Wirtschaftspolitik zu führen, in Unterstützung der nationalen Wirtschaftsinteressen, werden mit der Dollarisation jedes Mal schwächer“¹⁰.

Ich benutze dieses Zitat, da es mehrere für unseren Zusammenhang wesentliche Aspekte enthält. Zunächst fällt auf, daß in einer *petitio principii* das nationale Geld zum Symbol der nationalen Souveränität erklärt wird mit der Folge, daß deren Aufgabe diese schwächt.

Darüber hinaus aber ist ein reales Problem angesprochen, nämlich das der Schwächung der wirtschaftspolitischen Autonomie eines Nationalstaates, der die Währungshoheit aufgibt. Dieses Problem hat eine binnen- und eine außenwirtschaftliche Dimension. Der Staat kann verschiedenartige wirtschaftspolitische Optionen und Niveaus öffentlicher Investitionen verfolgen, die finanziert werden müssen. Neben Steuereinnahmen und Verschuldung am Markt hat der Staat, besonders über die Einflußnahme auf die Zentralbank, die Möglichkeit, versteckte Einnahmen über eine inflationistische Geldpolitik zu erzielen, die seine realen Binnenschulden verringert. Anzumerken ist, daß nur die Vereinigten Staaten dank der Sonderposition des Dollar auch die Möglichkeit einer Außenentschuldung haben, indem sie den Wert des Dollar politisch beeinflussen und so alle anderen Länder an der Finanzierung des US-Budget-Defizits beteiligen. Ebenfalls anzumerken ist, daß die Regierung der USA sich diese Option 1971 durch eine Verletzung des IWF-Abkommens, also durch den Bruch eines völkerrechtlichen Vertrages eröffnet

¹⁰ L. C. Bresser Pereira, in: Salama, La Dollarisation (1989), S. 97; vgl. ähnlich Salama selbst, S. 14 ff.

haben²¹, der unter anderem den Bemühungen um eine europäische Antwort in einer Währungsunion eine langfristige Dynamik verliehen hat.

Mit dem Aufgeben der nationalen Währung, das juristisch über die Anerkennung einer anderen Währung als Parallelwährung, die schlichte Ersetzung der nationalen durch eine fremde oder eine unauflösbar Paritätsbindung geschehen kann, wird den Staaten mit Ausnahme der USA diese Form der Finanzierung aus der Hand genommen.

Die außenwirtschaftliche und praktisch wichtigere Dimension des Problems liegt darin, daß zu den Mitteln der binnengewirtschaftlichen Wirtschaftspolitik in einer mehr oder weniger offenen Weltwirtschaft die Beeinflussung des Warenverkehrs mit dem Ausland gehört: Ex- und Importe können durch Zölle und nicht-tarifäre Maßnahmen wie Kontingentierungen, administrative Schwierigkeiten, Verbote etc. gelenkt werden. Alle Nationalstaaten haben ein Instrumentarium zu dieser Art von Außenwirtschaftspolitik entwickelt. In der Bundesrepublik ist es im Außenwirtschaftsgesetz gesammelt. Das ursprüngliche Hauptziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war seine progressive Abschaffung im Inner-Gemeinschafts-Verkehr.

In diesem Konzert ist das währungspolitische Instrument der Konjunkturpolitik die Veränderung des Wechselkurses der nationalen Währung gegenüber allen oder bestimmten Fremdwährungen sowie die Beeinflussung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit dem Ausland.

Offensichtlich sind öffentliche Investitionen ebenso wie Wirtschaftspolitik zur Konjunkturbeeinflussung genuin staatliche Aufgaben. Da Staat und Nationalstaat bisher real wesentlich identisch waren, wurden sie als nationalstaatliche definiert und realisiert. Strukturell notwendig ist das nicht. Öffentliche Investitionen können ebenso über Territorialgrenzen hinweg durchgeführt werden wie die Instrumente des Stabilitätsgesetzes supranational ins Werk zu setzen sind. Allerdings verliert der einzelne Staat bei Konvergenz und Parallelisierung die Möglichkeit, eine autonome, eigenständige Wirtschaftspolitik zu führen und sie durch Kapitalverkehrs- und Währungspolitik gegenüber Einflüssen aus dem Ausland abzusichern. Vergleicht man einzelne Nationalstaaten mit ihren unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Akzentsetzungen etwa im Bereich von Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, Zahlungsbilanzgleichheit und Wachstum, denen unterschiedliche Ergebnisse entsprechen, so wird deutlich, daß das Beharren auf Autonomie eine reale Substanz haben kann.

Tatsächlich wäre also das Geld in allen seinen Bezügen als supranationales, als Weltgeld denkbar, das Beharren auf der nationalen Prägung, der nationalen Bezeichnung hätte lediglich einen wenn auch nicht zu unterschätzenden Symbolwert und wäre dementsprechend ersetzbar oder aus nostalgischen Gründen künstlich – etwa im Aufdruck – erhaltbar. Anders jedoch scheint es sich mit den internationalen Beziehungen zu verhalten, für die die Nationalstaaten nicht nur begriffliche Voraussetzung sind, sondern in denen sie den Kapitalverkehr steuern und Wechselkurse verwalten mit gewollten Konsequenzen für Nationalökonomien. Obwohl die starken Symbole wie nationale Würde und Souveränität im Vordergrund der politischen Rede stehen, scheinen hier die tatsächlichen Probleme zu liegen.

In diesem Zusammenhang ist interessant, daran zu erinnern, daß Keynes, dessen Name gemeinhin für die Konzeption der wirtschaftspolitischen Verantwortung des

²¹ S. dazu Welcker a. a. O. (Fn. 6), S. 99; R. Knieper, Weltmarkt, Wirtschaftsrecht und Nationalstaat (1976), S. 89 f.

Staates steht, die Auffassung verband, daß einerseits angesichts der ökonomischen Situation seiner Zeit die Vorstufe zu einem Weltgeld zu schaffen und der Grundstein einer künftigen ökonomischen Weltregierung zu legen seien, um aggressive Währungspolitiken zu verhindern, daß andererseits aber Nationalstaaten aufrufen seien, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu fördern und zu diesem Zweck auch den Kapitalverkehr zu kontrollieren²².

Diese Konzeption entspricht einer Periode, in der die Weltwirtschaft noch eindeutig geprägt war durch den grenzüberschreitenden Handel national zuordenbarer Unternehmen, so daß auch der Einsatz von Kapital und Kredit zu Investitionen noch national bestimmbar und kontrollierbar war. Mit der Internationalisierung des Kapitals selbst wurde und wird diese Konzeption mehr und mehr in Frage gestellt. Dies hat zum einen zur Folge, daß national-ökonomische Politiken immer weniger greifen. Es gelingt der nationalen Wirtschaftspolitik nicht, den internationalen Kapitalverkehr nach gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsnwendigkeiten zu kanalisieren oder gar zu unterbinden, vielmehr erzwingt die Transnationalisierung des Kapitals neue, grenzüberschreitende Dimensionen von Wirtschaftsrecht, d. h. von Geld- und Währungsrecht ebenso wie von konjunkturbeeinflussendem Fiskalrecht, von Wettbewerbsrecht ebenso wie von Gewerbe(policy)-recht.

Zum anderen schärft sich die Erkenntnis darüber, daß zwischen der für kapitalistische Produktion unabdingbaren Staatlichkeit und dem im engeren Sinne historischen Produkt „Nationalstaat“ zu unterscheiden ist. An anderer Stelle habe ich diese Unterscheidung ausführlicher zu entwickeln versucht und dargelegt, daß das kapitalistische Gesellschaftsverhältnis, obwohl seinem Begriffe nach territorial oder national unbegrenzt, seine konstruktive wie zerstörerische Dynamik mit aus den real existierenden Nationalstaaten erhalten hat. Deren historische Entwicklung aber verdankt sich keiner „Strukturlogik“, sondern einer bunten Vielfalt von sozialen, ökonomischen, politischen, prokreativen und kulturellen Gründen, deren Zusammenwirken dem jungen, fragilen kapitalistischen Produktionsverhältnis den entscheidenden Anstoß zum take-off und langzeitige Stütze gegeben haben. Ich hatte ferner die Auffassung vertreten, daß die multi- (oder in der heutigen Terminologie: trans-)nationalen Unternehmen diese historisch notwendige Stütze abzubauen beginnen, und daß sich dem auch nicht die kulturellen, sprachlichen, religiösen etc. Merkmale entgegenstemmen können, die häufig als Identitäts-Kriterien des Nationalstaats und als verteidigenswerte Symbole bezeichnet werden²³.

Inzwischen hat sich der Trend zur Transnationalisierung von Produktion, Handel und Dienstleistungen ungebrochen fortgesetzt. In seinem letzten Bericht zu „Transnational Corporations in World Development“ belegt das „UN-Zentrum zu Transnationalen Unternehmen“ diesen Befund ausführlich.

Der in den letzten Jahren wieder einmal beschleunigte Prozeß der grenzüberschreitenden Kapitalkonzentration, die aggressiven Übernahmemanöver, die durch relativ unbedeutende Anlässe ausgelösten weltweiten Erschütterungen – die Kette reicht von der Herstatt-Krise bis zum Börsenkrach –, all dies belegt, daß die Transnationalisierung den Zwang und die Erbittertheit der einzelkapitalistischen Konkurrenz nicht gemildert hat. Und die aktuelle, trotz fortdauernd hoher Arbeitslosigkeit als

²² Vgl. dazu ausführlich und mit Nachweisen Knieper a. a. O. (Fn. 21), S. 108 ff.

²³ Knieper a. a. O. (Fn. 21), S. 16 ff.; s. auch: *Mulinationales Unternehmen und Nationalstaat im Konflikt* in: Knieper, Zwang, Vernunft, Freiheit (1981), S. 227 ff.; zur Entstehung des Nationalstaats verweise ich bereits jetzt auf die im Erscheinen begriffene Arbeit von H. Gerstenberger, *Die subjektlose Gewalt – Theorie der Entstehung burgerlicher Staatsgewalt*.

²⁴ United Nations Centre on Transnational Corporations. *Transnational Corporations in World Development – Trends and Prospects* (1988).

günstig und ausgeglichene Kommentierte Konjunktur sollte nicht über die Fragilität und Krisenansfälligkeit der Weltwirtschaft hinwegtäuschen.

55

Die Gefahr aber liegt nicht mehr in Wettbewerbsabwertungen und (Handels-)Kriegen, die im Interesse des nationalen Kapitals angezettelt werden und in denen junge Patrioten sich für ein Vaterland umbringen lassen können, sondern darin, daß das seinem Begriff entsprechende grenzenlose Kapital nicht nur die Fesseln nationaler Beschränkung abstreift, sondern mit ihnen auch die Zügel, die ihm in der (national-)staatlichen Wirtschaftsgesetzgebung angelegt worden waren, um die Gesellschaft und damit es selbst vor den zerstörerischen Krisen zu bewahren, in die es – getrieben durch die Konkurrenz – drängen muß. Wenn die Transnationalisierung der Ökonomie die substantielle Basis des Nationalstaates untergräbt, so bleibt doch die Notwendigkeit zur disziplinierenden und Gesellschaftlichkeit herstellenden Staatlichkeit erhalten, und es mag sein, daß die weltweit zu beobachtenden Deregulierungen nicht ein Triumph des Neoliberalismus sind, sondern das Abräumen von wirkungslos gewordenem und nur mehr einengendem Wirtschaftsrecht, das nun auf supranationaler Ebene wiederaufleben muß: Zunehmende Flugzeugabstürze, Umweltzerstörungen, Schwindelfirmengründungen und andere »Katastrophen« beweisen täglich, daß Anlaß und Notwendigkeit von Regulierungen nicht weggefallen sind.

In diesen Zusammenhang ist die häufig geäußerte Ansicht zu stellen, die auf der Fortgeltung des Geld- und Währungsrechts als nationalem besteht, aus Sorge um die mangelnde Seriosität und unzureichende Stabilitätsüberzeugung inter- und supranationaler Organisationen: Die »zunehmende wechselseitige Abhängigkeit und gegenseitige Durchdringung der Waren-, Geld- und Kapitalmärkte«²⁵ lässt auch die – unterstellte – beste Stabilitätsabsicht der nationalen Geldpolitik real ins Leere laufen.

IV. Die Europäisierung von Geld, Kapital und Wirtschaftspolitik

Neben der realen Transnationalisierung des Kapitals und der wachsenden, wenn auch emotional bestreitenen Einsicht, daß »die nationale Souveränität in zunehmendem Maße durch die wachsende wirtschaftliche Interdependenz sabotiert« wird²⁶, waren es wohl die aus der anhaltenden politischen Hegemonie der USA bei abnehmender wirtschaftlicher Macht resultierenden ungleichgewichtigen Begünstigungen, die zu einer Politikänderung geführt haben.

Ihren währungspolitischen Ausdruck hatte die nationalistische Politik der USA in der Einführung freier Wechselkurse und deren juristischer Absicherung in der Reform des IWF-Übereinkommens gefunden. Die (Währungs-)Politiker und -Experten haben sich inzwischen durch Beobachtung dieses neoliberalen Großexperiments davon überzeugen können, daß Liberalisierung eines Politikteils bei Aufrechterhaltung der weltweiten wirtschaftlichen Machtverhältnisse nicht zu Freiheit, sondern zu unproduktiver Unordnung und Bereichung Einiger sowie zur Erschwerung einer am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht im Sinne des IWF-Übereinkommens, des EWG-Vertrages, des Grund- und Stabilitätsgesetzes orientierten Wirtschaftspolitik führt.

²⁵ Nemitz a. a. O. (Fn. 15), S. 2.

²⁶ T. Padoa-Schioppa, *Wirtschafts- und währungspolitische Probleme der europäischen Integration* (1984), S. 215.

Art. IV des IWF-Übereinkommens lässt nun zwar alle »Wechselkursregelungen nach Wahl des Mitglieds« zu (Art. IV Abschnitt 2), begünstigt aber »die Einführung eines weitverbreiteten Systems von Wechselkursregelungen auf der Grundlage stabiler, aber anpassungsfähiger Paritäten« (Art. IV Abschnitt 4), wohl auch, nachdem 1976, also zur Zeit der Reform des Übereinkommens, die ersten negativen Erfahrungen mit dem »freien Floaten« bereits vorlagen. Unter dem »stummen Zwang der (Konkurrenz-)Verhältnisse« war das »freie« längst zum »schmutzigen« Floaten geworden, d. h. es fanden massive Interventionen der Zentralbanken zur Kurs-»pflege« statt, da die IWF-Mitglieder ihre Verpflichtung nicht erfüllten, »erratische Störungen« der Wechselkurs-Stabilität zu vermeiden (Art. IV Abschnitt 1 ii).

Die europäischen Länder haben nie an den Gehorsam der zwei bis drei Dutzend weltumspannenden Banken gegenüber dem »Marktgesetz« und damit an frei ausgetauschte Währungsparitäten geglaubt und seit dem Basler Abkommen vom 21. 3. 1972 versucht, in engeren Bandbreiten Wechselkursparitäten aufrechtzuerhalten (Währungs-Schlange) als es gemäß dem »Smithsonian Agreement« vom 18. 12. 1971 nötig war.

Auf die verschiedenen informellen Koordinierungsversuche will ich hier nicht eingehen²⁷. Von bis heute fortbestehender institutioneller Bedeutung im Zusammenhang der europäischen Wechselkurspolitik ist die Schaffung des mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ)²⁸, der die Verringerung der Schwankungsbreiten zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten unterstützen sollte und der eine Reihe von Verwaltungsaufgaben beim kurzfristigen Währungsbeistand zu erfüllen hatte, die sich wesentlich am Abkommen der Zentralbanken der Gemeinschaft ergaben. Im Ergebnis haben fünf Länder die »Schlangen«-Vereinbarung verlassen (Großbritannien, Frankreich, Dänemark, Italien, Schweden), und in den Jahren von 1972 bis 1978 sind fast 20 Auf- und Abwertungen erfolgt, wobei die Höchst- und Niedrigst-kurse um bis zu 60% schwankten. Ein Beteiligter zieht dementsprechend die Bilanz: »Eine zehnjährige Erfahrung mit diesen Vereinbarungen hat sowohl die Wirtschaftswissenschaftler als auch die Politiker davon überzeugt, daß die neue ›Ordnung‹ nicht befriedigend ist. Inflation, protektionistische Forderungen, Ungewißheiten im allokativen Prozeß gehören zu den Konsequenzen...«²⁹.

Ein Amalgam von Erfahrungen mit solchen Experimenten verschiedener Wechselkurssysteme auf der Basis sanktionsloser und wenig institutionalisierter Abreden von Einsicht in die fortschreitende Transnationalisierung des Kapitals und Fragilisierung der weltwirtschaftlichen Strukturen, vielleicht auch die wieder keimende Erkenntnis vom neuerlichen Scheitern eines deregulierten und *Laissez-Faire*-Wirtschaftssystems hat wohl die großen, über die bis 1978 verfolgte Politik hinausgehenden institutionellen und juristischen Reformen innerhalb der EG möglich gemacht, die sich in der ersten größeren Revision des Römischen Vertrages durch die Einheitliche Europäische Akte³⁰, der Einführung und Bestäigung des Europäischen Währungssystems (EWS) mitsamt European Currency Unit (ECU)³¹, in der für die Mitglieder verbindlichen (Art. 189 Abs. III EWGV) Richtlinie zur Beseitigung der Beschränkungen des Kapitalverkehrs³² und in der Verankerung der Regionalpolitik

²⁷ Vgl. dazu etwa die knappe Schilderung in: Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank (Nr. 3), Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft, 3. Aufl. 1986, S. 1/258 ff.

²⁸ Verordnung (EWG) Nr. 907/73 vom 3. 4. 1973 – ABl. Nr. L 89/2 vom 5. 4. 1973.

²⁹ T. Padon-Schioppa, a. a. O. (Fn. 26), S. 225.

³⁰ BGBl. II (1986), S. 1102; BGBl. II (1987), S. 451.

³¹ Verordnung (EWG) Nr. 3181/78 des Rates über das Europäische Währungssystem vom 18. 12. 1978 – ABl. Nr. L 379/2 vom 30. 12. 1978.

³² Richtlinie des Rates vom 24. 6. 1988 zur Durchführung von Art. 67 des Vertrages (Fn. 4).

und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im EWG-Vertrag (Art. 130a–e) niedergeschlagen haben.

57

Im einzelnen: Nach Art von Strukturangepassungsprogrammen verpflichten sich die Mitgliedstaaten unter Aufstellung eines präzisen Kalenders, den Binnenmarkt, d. h. »einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet ist«, bis zum 31. 12. 1992 schrittweise zu verwirklichen (Art. 8a EWG-V). Um dieses Ziel als allgemeines zu erreichen, werden »einigen Volkswirtschaften mit unterschiedlichem Entwicklungsstand« (Art. 8c EWG-V) vorübergehende Ausnahmeregelungen und längere Anpassungszeiten zugestanden, eine als Verhandlungskompromiß verständliche Formulierung, die aber im Falle der Begrenzung des Kapitalverkehrs eher zum weiteren Auseinanderdriften des Entwicklungsstandes und zu »schmutzigem Verkehr«, d. h. zur Umgehung nationaler Vorschriften führen werden als schwache Volkswirtschaften zu schützen.

Für den hier behandelten Problemkreis begründet Art. 102a EWG-V jetzt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit bei der Suche nach dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht. Er geht von einer »Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik« aus, die es nur noch »zu sichern« gelte. Das gesamte Kapitel beinhaltet die Verwirklichung der »Wirtschafts- und Währungsunion« (so die offizielle Kapitelüberschrift). Der bereits 1975 über die Generalklausel des Art. 235 EWG-V eingerichtete EFRE erhält Vertrags-, d. h. Verfassungsrang. Damit ist ein den Art. 104a/107 GG³³ entsprechendes Prinzip und Instrumentarium als logische Konsequenz einer Währungsunion begründet.

Das Europäische Währungssystem weist mit seiner Bezeichnung darauf hin, daß es über die klassische völkerrechtliche Fixierung von Wechselkursen der verschiedenen nationalen Geldsorten hinausgeht, wie sie bereits 1905 bei von Stofflichkeit gelöstem Geld als möglich beschrieben worden war³⁴. Über die jeweils nationale konventionale Verpflichtung hinaus bedient es sich embryonaler europagemeinschaftlicher Prozeduren und Institutionen, die als Test- und Erfahrungsfeld eingeführt worden sind und zu deren »Weiterentwicklung« nun die Europäische Akte verpflichtet (Art. 102a EWG-V).

Das System besteht aus mehreren Teilen:

- a) der Währungs(-Rechen)einheit ECU, deren »Wert« nicht mehr in Bezug auf Gold festgesetzt wird, sondern aus Anteilen der europäischen Nationalwährungen (Art. 1 VO (EWG) Nr. 3180/78). Deren Gewichtung ergibt sich aus einem Koeffizienten, der das Bruttonsozialprodukt sowie den Umsatz des Außenhandels jedes Mitglieds berücksichtigt. Die ECU ist nicht eine Bezugsgröße für die (Fluktuation der) Wechselkurse und Rechnungsmaßstab der Zentralbanken, sondern kann inzwischen auch als Denominator des privaten Geld- und Kapitalmarktes verwendet werden;
- b) dem »Beratenden Währungsausschuß« (Art. 105 Abs. 11 EWGV), der allerdings lediglich konsultative Aufgaben hat;
- c) dem »Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedsstaaten der EWG«, der bereits durch Ratsbeschluß vom 8. 5. 1964 gegründet wurde und der sich inzwischen »zur zentralen Institution der geld- und kreditpolitischen Koordinierung entwickelt« hat³⁵;
- d) dem bereits erwähnten EFWZ, der im Moment wesentlich Buchungs-, Hinterlegungs- und Informations- sowie Durchführungs-Aufgaben der Zentralbanken-Politik wahrt;
- e) dem »Abkommen vom 13. 3. 1979 zwischen den Zentralbanken der Mitgliedsstaaten der EWG über die Funktionsweise des Europäischen Währungssystems«³⁶. Dieses Abkommen könnte als prozedurale Basis der Wechselkurstabilisierung und substantielle Basis des EFWZ

33 Vgl. dazu BVerfGE 72, 330 (1986).

34 G. F. Knapp a. a. O. (Fn. 9), S. 273 ff.

35 Bundesbank Sonderdruck Nr. 3 a. a. O. (Fn. 27), S. 248.

36 Abgedruckt bei Picker, Das Europäische Währungssystem (1981), S. 143 ff.

bezeichnet werden. Es schafft die Voraussetzungen des Wechselkursmechanismus, indem es das Verbindlichwerden der Leitkurse der nationalen Währungen gegenüber der ECU regelt (Art. 1), Interventionsregeln aufstellt (Art. 2 ff.), der ECU durch Hinterlegung von Gold und Dollar ein Substrat verleiht (Art. 17), kurzfristige Kreditsafitäten zur Währungsstabilisierung in unbegrenzter Höhe schafft sowie über Verzinsungs- (Art. 8) und Rückzahlungspflichten (Art. 9 ff.) Anpassungspoliiken erzwingt.

Diese Systemelemente enthalten Momente einer Währungsunion, jedoch ist die Wechselkursfixierung weder vollständig noch unwiderruflich und die nationalstaatliche Währungs-Souveränität sowie die Zentralbanken-Selbständigkeit nicht angetastet: Der EFWZ ist lediglich Exekutionsorgan fremder Entscheidungen.

Wenn eine Fortentwicklung des aktuellen Zustands politisch kontrovers behandelt und verzögert wird, dann wohl deshalb, weil im Moment das Maximum dessen erreicht ist, was noch ohne formelle Aufhebung der nationalstaatlichen Geld- und Währungshoheit, und das heißt angesichts der automatischen Kopplung der Geld- zur allgemeinen Wirtschaftspolitik: ohne Aufhebung einer eigenständigen nationalen Wirtschaftspolitik möglich ist. Der nächste Schritt wäre tatsächlich jener oft beschriebene qualitative Sprung, der ohne institutionelle Veränderungen, ohne Übertragung weiterer Stücke von Souveränität auf die Gemeinschaft, ohne erneute Änderung des EWG-Vertrages also, nicht auszuführen ist. Die deklaratorische Betonung des Selbstverständlichen in der Europäischen Akte, daß derartige Veränderungen nur über Ratifizierung durch alle Mitgliedsstaaten gültig werden können (Art. 102a Abs. II i. V. m. Art. 236 Abs. 3), belegen die aktuelle Unsicherheit.

Mit der Freigabe des Kapitalverkehrs ist bereits eine der beiden Bastionen der Wirtschaftspolitik aufgegeben, für die der Nationalstaat noch eine substantielle Bedeutung zu haben schien und die ihm substantielle Bedeutung verlieh. Es bleibt die Wechselkurs- und Währungspolitik, deren Denationalisierung auf dem Programm steht. Ihre rechtpolitische Dimension ergibt sich wesentlich aus den hier entwickelten Überlegungen. Sie soll an Hand des Delors-Berichtes³⁷ erörtert werden, der als Willensäußerung der Kommission und der Zentralbankpräsidenten trotz einiger Kritik als Grundlage für die Reform des europäischen Währungsrechts gelten muß, insbesondere da er inzwischen durch eine Entschließung des Europäischen Parlaments³⁸, die seine Ergebnisse weitgehend übernimmt, zusätzliches Gewicht bekommen hat.

Der Bericht unterstreicht den schrumpfenden Spielraum nationaler Wirtschaftspoliiken bei sich verstärkender wirtschaftlicher Interdependenz (S. 11) und die abnehmende Wirksamkeit nationaler Geldpolitik und nationaler Zentralbanken bei freiem Kapitalverkehr und integrierten Finanzmärkten (S. 18). Gleichzeitig hält er an den seit A. Smith klassischen Staatsfunktionsbestimmungen des Staates – Schutz des Eigentums, Erstellung von Infrastrukturen (S. 21) – ebenso fest wie an dessen Verantwortlichkeit für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (S. 15/27). Da deren Wirksamkeit national nicht mehr gewährleistet sei, da im Gegenteil angesichts der Internationalisierung nationale Politiken Ungleichgewichte verstärken und untragbare Unterschiede schaffen könnten, sei eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen in den Bereichen der Geldpolitik und makroökonomischen Steuerung notwendig (S. 16). Da Konjunkturpolitik wesentlich über öffentliche Haushalte laufe, müsse auch eine verbindliche Koordinierung über die Haushaltspolitik erfolgen (S. 22). Die Währungsunion sei nur erfüllt, wenn die nationalen Währungen uneingeschränkt, irreversibel und zu unwiderruflich fixierten und festen Wechselkursen gegeneinander getauscht werden, der Kapitalmarkt frei und die Finanzmärkte integriert seien (S. 17). In einem solchen System wären nationale Währungen einander vollständig substituierbar und verlören infolgedessen ihre eigenständige

³⁷ Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion: Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft (Delors-Bericht) (1989), S. 17/33, s. o. Fn. 27.

³⁸ Europäisches Parlament, Anlage zur Entschließung zur Europäischen Währungsintegration – Dok. A 2-14/89.

Bedeutung. Um Kosten der Transaktion von einer in die andere Währung zu senken und aus psychologischen Gründen wäre es aber wünschenswert, eine einheitliche Währung zu schaffen, die die ECU sein könnte, wenn sie sich von einem Währungskorb zu einer eigenständigen Geldeinheit entwickelte (S. 17/33). Diese Währung könnte ausschließlich oder Parallelwährung sein, d. h. neben den nationalen Währungen bestehen (S. 33)³⁹.

Eine nationale Geldpolitik innerhalb eines derartigen Verbundes ist offensichtlich nicht möglich, insbesondere entfällt die Möglichkeit, außenwirtschaftliche Ungleichgewichte über Wechselkursanpassungen auszugleichen. Infolgedessen schlägt der Bericht die Einrichtung eines Europäischen Zentralbankensystems vor, in dem EFWZ und Zentralbankpräsidentenausschuß aufgehen sollen (S. 24/39). Dieses sollte – in Anlehnung an das US-Federal Reserve System – föderalistisch strukturiert sein und – wie die Deutsche Bundesbank – autonom und nur dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet sein. Das Gesamtkonzept soll in drei Phasen verwirklicht werden (S. 31 ff.). Während der Bericht von der Aufstellung eines Zeitplans absicht, verlangt die erwähnte Entschließung des Europäischen Parlaments seine Vollendung zum 1. 1. 1995.

Die im Delors-Bericht präzisierten politischen Vorstellungen zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion lassen erkennen, wie weit der jahrhundertelang als für unverrückbar im Zentrum der Wirtschafts-, Währungs- und Handelspolitik stehend gehaltene Nationalstaat in diesen Domänen marginalisiert wird. Seine Macht beruht nicht mehr auf der Evidenz der Bodin'schen Souveränität, sondern auf einem Funktionsverteilungskalkül, das einer Mischung aus Erwägungen von Praktikabilität und Respekt vor Traditionen folgt.

Angesichts der limitierten Einflußmöglichkeiten der einzelnen nationalen Zentralbanken auf die Währungspolitik in einer international hochintegrierten Weltwirtschaft scheinen mir diese Vorschläge zur Währungsunion nicht Ausdruck einer voluntaristisch-dezisionistischen Politik zu sein, sondern der Versuch, der Transnationalisierung des Kapitals, der die Substanz und Symbolik der nationalen Souveränität ausgehöhlt hat, eine organisatorisch-institutionelle (Teil-)Verfassung an die Seite zu stellen.

Mit der Irreversibilität der Denationalisierung der Geldordnung ist selbstverständlich noch nichts über die Modalitäten und Bedingungen ihrer praktischen Umsetzung gesagt. Besonders die plötzlich aufbrechende und von den wirtschaftsschwächeren Ländern mit Nachdruck ins Bewußtsein gerufene⁴⁰ Erkenntnis der Tatsache, daß nationale Ungleichgewichte, die mit Wechselkursanpassungen ausgeglichen werden konnten, in einer Wirtschafts- und Währungsunion zu regionalen Ungleichgewichten innerhalb des Binnenraumes werden, die über Regionalpolitik und -finanzierung ausgeglichen werden müssen, läßt offensichtlich insbesondere die stärkeren Länder erschrecken, deren nationaler Zahlungsbilanzvorsprung in Finanzausgleichsfonds verschwinden könnte.

Diese politischen Politiküberlegungen wie nationalistische Emotionen, Symbolik und Folklore mögen dem Irreversiblen den Kurs vorgeben. Es mag auch sein, daß es ohne den Anstoß durch eine neue weltwirtschaftliche Krise nicht zur Denationalisierung kommen kann. Reformen könnten aber auch aus Erfahrung, Erkenntnis und Einsicht entstehen. Dabei gehe ich davon aus, daß der Staat im Kapitalismus die Aufgabe hat, die herrschende Gesellschaftsstruktur politisch zu bewahren, »und das

³⁹ M. E. ist der auch in der Literatur viel diskutierte Begriff der Parallelwährung irreführend. Es handelt sich vielmehr um das Wiederaufleben der Knappischen Unterscheidung nach provisorischem und definitivem Geld (a. a. O. – (Fn. 7) S. 91 ff.). Ein solches System, in dem nationale Emissions-Institute sich verpflichteten, die ‚provisorischen‘ in ‚definitive‘ Nationalwährungen umzutauschen, befriedigte nostalgische Bedürfnisse. Substantielle Bedeutung hätte ein solcher Umtausch nicht.

⁴⁰ Vgl. etwa die Rede des Gouverneurs der Zentralbank von Irland, M. F. Doyle, vom 18. 12. 1988; Economic and Monetary Union: The Regional Dimension, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, 1. 12. 1988, S. 6 ff.; vgl. auch den Delors-Bericht, S. 20 ff.

heißt, Gefährdungen dieses Zustandes infolge ökonomischer und politischer Veränderungen und Ungleichgewichte durch ausgleichende, integrierende, stabilisierende Gegenmaßnahmen entgegenzutreten, also den Versuch zu unternehmen, die entstandenen Konfliktpotentiale durch neue Gleichgewichtslagen zu eliminieren⁴¹. Angewandt auf das vorliegende Problem heißt das, daß Nationalstaaten sich selbst supranationalisieren müssen, wenn nur so eine neue Gleichgewichtslage geschaffen werden kann. Dies scheint mir für Geld- und Währungsrecht der Fall zu sein: Weder die eiserne, konservative Premierministerin Großbritanniens noch der lebenslustige sozialistische Ex-Premierminister Griechenlands – diese beiden Länder nehmen am EWS nicht teil – können bzw. konnten die Transnationalisierung des Kapitals aufhalten und die Substanz nationaler Souveränität retten. Andererseits ist die Wirtschaftskrise wegen der weltweiten Unternehmensstrukturen und wegen der Organisierung der Lohnarbeiter in sich der Vereinigung widersetzenden Gewerkschaften kaum noch als »Reinigung«, sondern eher als Zusammenbruch des gesellschaftlichen Gefüges denkbar. Um die illusionäre Realität oder die realitätsgesättigte Illusion vom im Staat aufgehobenen bürgerlichen Allgemeininteresse zu erhalten, muß der Staat die Prozeduren und Institutionen schaffen und erhalten, die Gesellschaftlichkeit ermöglichen. Und dies ist im Geld- und Währungsrecht wohl nur noch supranational möglich. Die gewaltigen spekulativen Kapitalbewegungen der Jahre floatender Wechselkurse sind durch die neoliberalen illusionären Illusion ermöglicht, nach der Inhaber von Kapital dieses produktiven Zwecken zuwenden und damit von der »invisible hand« geleitet gesellschaftlich nützlich wirken. Die Anschauung belegt hingegen, daß dies nicht der Fall ist, da dem Gewinnsuchenden jedes Mittel recht ist. Speulative Kapitalbewegungen aber können heute nicht mehr national kontrolliert werden. Der Staat aber muß sie kontrollieren, denn seine Aufgabe ist ja nicht, reiche Leute zu schützen (auch wenn Funktionsträger das manchmal mißverstehen), sondern die Form der gesellschaftlichen Produktion zu erhalten, die strukturell eben nicht an die Nation gebunden ist.

Gegenüber der strukturellen Grundfrage, d. h. der Notwendigkeit der Denationalisierung der Geld- und Währungsordnung, hat deren Ausgestaltung im einzelnen eine eher sekundäre Bedeutung, obwohl der eine oder andere Vorschlag im Detail den Integrationsprozeß zu beeinflussen vermag. Ich meine damit rechtspolitische Überlegungen, die auch bereits in der Debatte um die nationale Organisation des Geld- und Währungswesens bedeutsam waren und sind, also etwa Fragen nach der Kompetenzteilung zwischen Regierung, Parlament und Zentralbank, nach deren Autonomie, nach der Orientierung auf das eine Ziel der Geldwertstabilisierung oder auf ein Zielbündel, nach einer regelgeleiteten oder einer diskretionären Geldmengevermehrung, nach der Zulassung der Geldschöpfung durch private Banken. Die Anzahl und die Bedeutung dieser Fragen sind bekannt. Über Alternativen ist politisch zu entscheiden, ohne daß die supra-nationale Dimension eine Problemverschiebung gegenüber der nationalen zur Folge hätte. Für die europäische Dimension wird sogar die Leichtigkeit hervorgerufen, »Entscheidungen zu fällen und bedeutende institutionelle Innovationen ... vorzunehmen, ... ohne daß irgend eine parlamentarische Ratifizierung erfolgt wäre«⁴².

⁴¹ Knieper a. a. O. (Fn. 8), S. 288.

⁴² Padoa-Schioppa a. a. O. (Fn. 26), S. 227.

Ich habe bisher bewußt von Denationalisierung und nicht von Europäisierung gesprochen, da die systematischen und strukturellen Gründe tatsächlich für ein nicht mehr territorial gebundenes Weltgeld sprechen und die Beendigung einer konfliktreichen Ordnung nahelegen, in dem das Weltgeld gleichzeitig nationale Währung ist, sei es das Pfund Sterling früher, der US-Dollar heute oder eine ECU später einmal. Es hat sich erwiesen, daß über Währungsfragen ausgetragene Konkurrenzkämpfe sehr rasch zu mörderischen Auseinandersetzungen degenerieren und wiederholt in kurzer Zeit nationalistisch aufgepeppt worden sind.

Diese Überlegung führt uns zu der Frage nach dem Warum eines *Europäischen* Währungssystems zurück. Handelt es sich um eine (Verhandlungs-)Etappe auf dem Weg zu einem nicht mehr hegemonialen Weltwährungssystem oder um das Aufblähnen der Klein- und Mittel-»Märkte« zu einem Europäischen Großreich, dessen Kapital im Konkurrenzkampf oder kürzer: im Kampf besser bestehen können soll?

Nehmen wir das Beispiel des weltweit integrierten Kapitalmarktes, an dem die Finanzinstitutionen und großen Unternehmen der Mitgliedsstaaten aktiv und passiv teilnehmen. Diese Kapitalbewegungen in allen ihren positiven und negativen Konsequenzen sind national-administrativ nicht mehr zu unterbinden: Die Kapitalverkehrsfreiheit läßt sich nur noch in Kapitalflucht umdefinieren. Wenn dies stimmt, dann ist die Frage unausweichlich, warum auch vom Aufbau eines europäischen Finanzmarktes die Rede ist, warum Kapitalverkehrsfreiheit im EG-»Raum ohne Binnengrenzen« geschaffen werden soll. Die Tatsache, daß die oben erwähnte Kapitalverkehrsfreiheits-Richtlinie vom 24. 6. 1988 die Mitgliedsstaaten auffordert, sich um die gleichen Liberalisierungen im Verkehr mit der Außenwelt zu »bemühen« (Art. 7), ist lediglich eine unverbindlich-salvatorische Klausel. Hier liegt eine politische Frontstellung, die der Weltökonomie, d. h. der Richtung und dem Maß der Transnationalisierung nicht entspricht.

Einer der einflußreichen Akteure im Europäischen Währungssystem hat die Notwendigkeit seiner weiteren Institutionalisierung u. a. mit dem »Versall einer dominierenden Macht«⁴³, d. h. der USA, begründet. Auch darin liegt eine Frontstellung.

Es mag als Hirngespinst abgetan werden, daßartige Frontstellungen zu konstruieren angesichts der »herzlichen Freundschaft«, die die Mehrheiten in Europa zu den USA einerseits und Japan andererseits empfinden. Es ist aber nicht zu überschén, daß in einem historischen Moment nicht vollends geklärter Einflußverteilungen in Afrika, Südamerika und Südostasien sowie atemberaubend rascher Veränderungen der geostrategischen Lage im Gefolge tiefgreifender Umbrüche im ehemaligen Lager des realen Sozialismus einerseits und der fortwährenden Konjunkturpolitik über Rüstungsproduktion andererseits die Notwendigkeit gesehen werden könnte, neue Feindkonstellationen zu bilden. Die bisherige Orientierung eines Europäischen Währungssystems und eines Europäischen Kapitalmarktes vermag meine Zweifel daran nicht zu zerstreuen, daß hier ein Block aufgebaut werden soll, der das alte Aggressivitätspotential der nur in guten Konjunkturen friedlichen Nationalstaaten in sich aufhebt.

⁴³ Padoa-Schioppa a. a. O. (Fn. 26), S. 227.