

12. Die Desillusion des Euro: Eine Währungsunion ohne wirtschaftliche Konvergenz (1988-1993)

Die Verhandlungen über die Verwirklichung des Binnenmarkts warfen ab 1985 die Frage der WWU erneut auf, die von Delors zum Leidwesen der Bundesregierung in die EEA aufgenommen wurde. Der Liberalisierungsprozess ging daher mit der Wiederaufnahme der Diskussionen über die Währungsunion und der schrittweisen Akzeptanz ihrer Verwirklichung durch die Bundesregierung einher. Diese ausschlaggebende Entwicklung fand vor dem Fall der Berliner Mauer statt und hatte ihren Ursprung keineswegs in einer späteren mythischen deutsch-französischen Abmachung, die die Zustimmung zur Wiedervereinigung von dem Verzicht auf die DM abhängig gemacht hätte.¹ Die wichtigsten politischen Grundsätze dieser Entscheidung wurden bereits im Frühjahr 1988 im Verlauf einer grundlegenden Debatte festgelegt, die zur Aktualisierung des WWU-Projekts durch die Bundesregierung selbst führte. Diese Beschleunigung setzte die Abkehr von dem durch den Werner-Plan definierten Muster voraus, das auf der allmählichen Konvergenz und einer langfristigen »Krönung« der Wirtschaftsunion durch die Währungsunion beruhte. Der doppelte Kontext der Wiedervereinigung und der Verhandlungen über den Binnenmarkt veranlasste die westdeutsche Diplomatie und die Bundesbank dazu, unter Zeitdruck ein neues WWU-Konzept zu entwickeln, das die Grundzüge

1 Diese Auffassung wird noch immer regelmäßig von manchen deutschen Historikern vertreten (Vgl. W. Abelshauser: »Deutsche Wirtschaftspolitik«, S. 558). Für eine zusammenfassende Richtigestellung siehe Bozo Frédéric/Rödder, Andreas/Sarotte Mary Elise: German reunification. A Multinational History, London: Taylor and Francis 2016 und Loth, Wilfried: »Between France and the Bundesbank: Hans-Dietrich Genscher, Helmut Kohl and the Breakthrough of the Monetary Union«, in: Gehler/Loth, Reshaping Europe (2020), S. 331–346.

des 1992 verabschiedeten Vertrags von Maastricht und des 1997 angenommenen Stabilitäts- und Wachstumspakts inspirierte.

Die Veränderung der westdeutschen Verhandlungsposition zur WWU

Der WWU-Prozess war 1973/74 durch das Scheitern des Werner-Plans infolge des allgemeinen Währungsfloatings auf Eis gelegt worden. Das BMWi, das BMF und die Bundesbank waren seither der Ansicht, dass die WWU aufgrund des fehlenden politischen Willens zu einer echten Konvergenz erst dann verwirklicht werden könnte, wenn die grundlegenden wirtschaftspolitischen Konzeptionen der Nationen sich geändert hätten. Das EWS hatte zudem eine für die westdeutsche Wirtschaft besonders günstige abwartende Situation geschaffen, da ihre Exporte durch die Stabilisierung der europäischen Währungen gestärkt wurden, während gleichzeitig ein Sachzwang eingeführt wurde, der die Konvergenz zur Preisstabilität förderte. Der Eindruck einer Konvergenz war umso stärker, als das System zwischen Januar 1987 und dem Sommer 1992 nur einmal aufgrund der Abwertung der Lira im Januar 1990 angepasst werden musste. In dieser Hinsicht erschien die durch das EWS geschaffene *Stabilitätsgemeinschaft* in den ersten zehn Jahren ihres Bestehens auch für die Bundesbank als ein unbestreitbarer Erfolg.² Trotz dieser Entwicklung lehnte diese jeden Versuch ab, die Asymmetrie des Systems zu korrigieren. Sie zweifelte immer noch an der Realität der wirtschaftspolitischen Konvergenz und war der Ansicht, dass die Wiederaufnahme des WWU-Prozesses verfrüht war.

Der Anstieg der DM gegenüber dem Dollar veranlasste jedoch die gesamte Zone, eine deflationäre Politik zu verfolgen. Schon im Juni 1984 hatte die französische Regierung ein Memorandum vorgelegt, das die Fortschritte des Binnenmarktprojekts mit denen der Währungsfragen verknüpfte. Dieses Ziel wurde sofort vom zukünftigen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors, zur Priorität seines Mandats erklärt.³ Die Strategie dieses Vorschlags zielte darauf ab, die Bundesbank und die westdeutschen Finanz- und Wirtschaftsministerien zu isolieren, da das Bundeskanzleramt und das

2 BArch, B 102, 366818, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Pressartikel, Nr. 15 – 1. Mai 1988, S. 1–4.

3 Vgl. Bussière, Éric/Maès, Ivo: »La dynamique de l'Union économique et monétaire«, in: Dujardin, La Commission européenne...1986-2000 (2014), S. 233.

AA Verhandlungen über die WWU angesichts einer verstärkten Konvergenz der Wirtschaftspolitik und der Fortschritte des Binnenmarktprojekts politisch schwer ablehnen konnten.⁴ Im Vorfeld des Luxemburger Gipfels, der am 3. und 4. Dezember 1985 stattfinden sollte, sahen sich Pöhl, Stoltenberg und Bangemann daher gezwungen, die westdeutsche Position zur WWU zu verdeutlichen und legten drei Bedingungen vor: weitere Fortschritte bei der Konvergenz der Wirtschaftspolitiken; Liberalisierung des Kapitalverkehrs; vollständige Integration aller Mitglieder in den Wechselkursmechanismus des EWS.⁵ Auch wenn dies Kohl und Tietmeyer ermöglichte, auf dem Luxemburger Gipfel die Aufnahme der WWU in die EEA auf die Idee »währungspolitischer Befugnisse« (Art. 20) zu beschränken, zeigten diese Bedingungen nun einen möglichen Weg zu WWU-Verhandlungen.

Im Kontext der Aufwertung der DM gegenüber dem Dollar verstärkte sich 1987 der Druck zur Reform des EWS und zur Wiederaufnahme der WWU-Verhandlungen. Stoltenberg und die Bundesbank stimmten im September einer Verstärkung des EWS im Rahmen des Basel-Nyborg-Abkommens zu, das die intramarginalen Interventionsverpflichtungen erweiterte.⁶ Die Interventionsentscheidung unterlag jedoch weiterhin der Bundesbank. Gleichzeitig erkannte das Abkommen die Bedeutung der Liberalisierung des Kapitalverkehrs für die Stabilitätspolitik an, während sich alle Zentralbankpräsidenten der Priorität der Preisstabilität verpflichteten. Angesichts der Hartnäckigkeit der Bundesbank, die einen Automatismus der Interventionen ablehnte, versuchte Mitterrand den bilateralen diplomatischen Dialog zu stärken. Anlässlich des 25. Jahrestags des Élysée-Vertrags erklärte sich Kohl bereit, die 1977 eingeführten deutsch-französischen Wirtschaftskonsultationen in einen beratenden Wirtschafts- und Finanzrat umzuwandeln.⁷ Anfang 1988 legten der französische Finanzminister, Édouard Balladur, und der italienische Schatzminister, Giuliano Amato, je ein Memorandum vor, das die Schaffung einer einheitlichen Währung und einer unabhängigen Europäischen Zen-

4 PA-AA, ZA 130.958, Gespräch BM mit Delors am 23. Oktober 1984 in Bonn – 23. Oktober 1984.

5 »Ministergespräch mit Bundeskanzler Kohl – 28. November 1985«, AAPD 1985, Dokument 325.

6 Vgl. Stoltenberg, Gerhard: Wendepunkte. Stationen deutscher Politik 1947–1990, Berlin: Siedler 1997, S. 326–327.

7 Vgl. Bozo, Frédéric: »In the Search of the Holy Grail: France and European Monetary Unification 1984–1989«, in: Gehler/Loth, Reshaping Europe (2020), S. 300–301.

tralbank (EZB) bis 1992 forderte.⁸ Diese französisch-italienische Front, die von den neu beigetretenen Mitgliedsländern unterstützt wurde, unterstrich die zunehmende Isolierung der Bundesregierung in der WWU-Frage und veranlasste das AA dazu, die Verwirklichung einer »Solidargemeinschaft« auf der Grundlage des EWS konkreter auszuarbeiten.⁹

Am 26. Februar unterbreitete Genscher ein vom AA ausgearbeitetes Memorandum.¹⁰ Mit dieser Initiative wollte der Außenminister die Frage der WWU politisieren und im Hinblick auf die beginnende Ost-West-Annäherung alle Unklarheiten über die westliche Verankerung der Bundesrepublik beseitigen.¹¹ Der Text sah die Schaffung einer Währungszone zwischen allen EG-Mitgliedern mit einer gemeinsamen Währung und einer autonomen EZB vor, die sich auf die Einhaltung einer »Magna Charta der europäischen Stabilitätspolitik« konzentrieren würde. Der Plan räumte zwar ein, dass die Konvergenz noch nicht ausreichend sei, brach jedoch mit der »Krönungstheorie« und schlug die Aufnahme von Verhandlungen am Ende der deutschen Ratspräsidentschaft im Juni 1988 vor. Zum ersten Mal sprach sich damit ein Bundesminister öffentlich für die kurzfristige Umsetzung eines WWU-Prozesses aus. Kohl schloss sich der Initiative an und unterstützte sie am 9. März vor dem Europäischen Parlament. Während der Bundeskanzler bis 1986 aus wirtschaftlichen Gründen zurückhaltend gegenüber der WWU gewesen war, machte nun die Aussicht auf politische Veränderungen im Osten die Verstärkung der europäischen Verankerung der Bundesrepublik zwingender.

Als Reaktion auf das Genscher-Memorandum legten Stoltenberg und Tietmeyer in Absprache mit Pöhl am 15. März ein zweites Memorandum vor.¹² Un-

8 Vgl. H. James: *Making*, S. 228.

9 BArch, B 102, 366818, Überlegungen zu einer Weiterentwicklung des EWS – 18. Februar 1988.

10 »Memorandum für die Schaffung eines Europäischen Währungsraumes und einer Europäischen Zentralbank« (26. Februar 1988), in: Henry Krägenau/Wolfgang Wetter (Hg.), *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner Plan zum Vertrag von Maastricht*, Baden-Baden: Nomos 1993, S. 310–312.

11 Vgl. Genscher, Hans-Dietrich: *Erinnerungen*, Berlin: Siedler 1995, S. 384–387. Siehe auch Ritter, Gerhard: »Deutschland und Europa. Grundzüge der Außenpolitik Genschers 1989 bis 1992«, in: Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hg.), *Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik*, Berlin: Springer 2015, S. 209–241.

12 »Memorandum zur weiteren Entwicklung der Währungspolitischen Zusammenarbeit in Europa« (15. März 1988), in: Krägenau/Wetter, *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion* (1993), S. 310–312.

ter Rückgriff auf die »Krönungstheorie« betrachtete das »Stoltenberg-Memorandum« die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Verwirklichung des Binnenmarkts als grundsätzliche Bedingungen für die Konvergenz sowie einen politisch-institutionellen Aufbau als Voraussetzung für die Gründung einer Solidargemeinschaft. Das BMF-Memorandum wurde Anfang April durch ein internes Papier der Bundesbank ergänzt, in dem drei notwendige Bedingungen für die Konvergenz genannt wurden: absoluter Vorrang der Preisstabilität; Begrenzung der Zahlungsbilanzdefizite; ausgeglichene Staatshaushalte.¹³

Die Reaktionen der europäischen Partner auf die beiden Memoranden bestätigten die westdeutsche Vorstellung eines unvollendeten Konvergenzprozesses. Sowohl Mitterrand als auch der britische Schatzkanzler hielten eine Angleichung der künftigen EZB an das Modell der Bundesbank für inakzeptabel. Nur die Regierung González unterstützte die Unabhängigkeit der EZB. Mitterrands Wiederwahl am 8. Mai mischte die Karten für eine Wiederaufnahme der WWU-Verhandlungen jedoch neu. Bereits auf dem Treffen in Evian am 2. Juni erhielt Kohl vom französischen Präsidenten die Zusage, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ohne Vorbedingungen zu akzeptieren, um den Weg für WWU-Verhandlungen zu sichern.¹⁴ Dieses Zugeständnis erfüllte die Hauptbedingung, die seit 1985 von der Bundesbank und dem BMF für die Neubelebung der WWU gestellt worden war. Damit wurde es für die Bundesregierung schwieriger, sich auf dem Gipfeltreffen in Hannover am 27. und 28. Juni gegen die Wiederaufnahme der Verhandlungen zu stellen.

Kohl und Genscher wollten vor allem in der Währungsfrage vorankommen, um die Verwirklichung des Binnenmarkts und die politische Integration parallel zu beschleunigen. Sie waren daher bereit, einen großen Teil der Forderungen der Bundesbank zu vertreten, um deren Beitritt zum Prozess zu erreichen. Letztere stellte drei grundlegende Bedingungen: Vorrang der wirtschaftlichen Integration vor der Währungsintegration, Status (Unabhängigkeit) und Ziele (Stabilitätspolitik) der EZB, Konkretisierung von Konvergenzfortschritten. Diese Bedingungen bildeten die Grundlage für die diplomatische Linie der Bundesrepublik, die am 22. Juni von Kohl, Pöhl, Genscher, Stoltenberg und Bangemann angenommen wurde.¹⁵ Es waren vor

13 PA-AA, ZA 168.786, Positionspapier der Deutschen Bundesbank: »Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems« – 8. April 1988.

14 Vgl. Fr. Bozo: »In the Search«, S. 303.

15 BArch, B 136, 35479, Kurzbericht über das Ministergespräch am 22. Juni 1988.

allem politische Gründe, »jenseits der Wirtschaft«, die Kohl bei seinem Treffen mit dem Zentralbankrat der Bundesbank am 14. Juli vorbrachte, um die Wiederaufnahme der WWU-Verhandlungen zu rechtfertigen.¹⁶ Diese Einigung verschleierte jedoch das Fortbestehen einer grundsätzlichen Meinungsverschiedenheit zwischen der »ordoliberalen Koalition« und den Befürwortern eines parallel zur Errichtung des Binnenmarkts beschleunigten WWU-Prozesses. Diese Meinungsverschiedenheit betraf den politischen Willen der europäischen Nationen sich souverän an die Stabilitätspolitik zu halten.

Sachzwang ohne Bekenntnis: der Einfluss der Bundesbank

Auf dem Gipfeltreffen in Hannover wurde ein Ausschuss eingesetzt, der sich aus den elf Zentralbankpräsidenten und sechs Experten zusammensetzte und von Delors geleitet wurde.¹⁷ Pöhl hatte zwar nicht den Vorsitz, spielte jedoch eine Schlüsselrolle, da der Erfolg der WWU hauptsächlich von der Bundesbank abhing.¹⁸ Die Unabhängigkeit der Zentralbank war für die Bundesbank die grundlegende Voraussetzung jeglichen Fortschritts und wurde daher sofort vom Ausschuss akzeptiert. Zusätzlich würde die Preisstabilität das vorrangige Ziel der künftigen EZB sein. Um die Konvergenz zu gewährleisten, schlug Pöhl die Einführung von Stabilitätsregeln vor, insbesondere die Senkung der Inflationsraten und der Defizite auf unter 3 % des BSP.¹⁹ Es wurde klar, dass einer der wichtigsten Beiträge des Delors-Ausschusses darin bestehen würde, Haushalts- und Steuerkriterien für die Konvergenz festzulegen und diese durch einen vertraglich verstärkten Sachzwang zu beschleunigen, was mit der politischen und schrittweisen Logik des Werner-Plans brach.

Schließlich entsprach der am 17. April 1989 veröffentlichte Bericht den Grundzügen der im Frühjahr 1988 von der Bundesbank festgelegten Position. Er schlug einen Drei-Stufen-Plan vor: Verwirklichung des Binnenmarkts und Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit (Stufe 1); Errichtung eines europäischen Zentralbanksystems und Verringerung der Schwankungsbreiten (Stufe 2); Übertragung der wirtschafts- und währungspolitischen

16 Vgl. H. James: »Karl-Otto Pöhl«, S. 181.

17 Vgl. K. Dyson/K. Featherstone: *The Road to Maastricht*, S. 339–342.

18 PA-AA, ZA 168.728, Delors-Ausschuß – Erste Ausschuß-Sitzung am 13.09.1988 – 20. September 1988.

19 Vgl. H. James: »Karl-Otto Pöhl«, S. 183.

Kompetenzen auf die Union, verbindliche Konvergenzregeln, Einführung einer einheitlichen Währung (Stufe 3). Der Bericht zentrierte die WWU somit auf die Konvergenz durch eine verbindliche Preisstabilitatspolitik. Dies widersprach dem Vorschlag des Präsidenten der Banque de France, Jacques de Larosière, der die Notwendigkeit einer aktiven Politik der Wechselkursstabilisierung durch die schnelle Einführung des Europäischen Währungsfonds verteidigte. Indem er Pohls Empfehlungen folgte, entfernte sich der Delors-Bericht weiter von dem Kompromiss, der dem EWS zugrunde lag und die Integration Großbritannien ermöglicht hatte. Da jedoch kein genauer Zeitplan für den Übergang zu den letzten Schritten der Wahrungunion festgelegt worden war, hing diese noch von der Verwirklichung der Konvergenz ab. Der Zentralrat der Bundesbank konnte sich daher darüber freuen und wundern, dass »alle Mitglieder des Ausschusses sich der deutschen Position angeschlossen« hatten.²⁰

Der Delors-Bericht wurde dennoch von den Befürwortern der wirtschaftlichen Souveränität kritisiert. Der wissenschaftliche Beirat des BMWi befürchtete, dass die Einführung verbindlicher Stabilitätskriterien den gesamten europäischen Integrationsprozess gefährdet könnten.²¹ Olaf Sievert, Herbert Giersch, aber auch Helmut Schlesinger, der Vizepräsident der Bundesbank, betonten, dass die Staaten einen Spielraum für die Anpassung erhalten sollten, um die Konvergenz sozial und politisch akzeptabel zu machen.²² Diese Kritik wurde im BMF von Tietmeyer geteilt, der in dem Plan das Ende des institutionellen Parallelismus sah, den er 1969 vorgestellt hatte.²³ Der neue Bundeswirtschaftsminister Helmut Haussmann widersetzte sich daher dem Delors-Plan. Das BMWi verfügte jedoch nicht mehr über genügend Gewicht, um der Autorität des Bundesbankprasidenten entgegenzuwirken.

Bereits im Sommer 1989 erarbeiteten das BMF und das BMWi neue Konzepte auf der Basis des Delors-Berichts, die von Otto Schlecht und Bernhard Molitor, Leiter der Abteilung I und ehemaliges Mitglied der GD II, verfasst wurden.²⁴ Diese neuen Vorstellungen verzichteten auf ein allmähliches politi-

20 Vgl. H. James: Making, S. 261.

21 Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi: »Stellungnahme zum Bericht des Delors-Ausschusses« – Gutachten vom 5. Juni 1989.

22 IfZ-Archiv, ED 150/49, Protokoll der 286. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi am 21. und 22. April 1989, S. 7–8.

23 Vgl. K. Dyson: »Hans Tietmeyer«, S. 156.

24 BArch, B 136, 35484, Aufzeichnung (BMW – IA5) zur Wirtschafts- und Wahrungunion – 18. Juli 1989.

sches Bekenntnis der Nationen zu einer Wirtschaftsordnung und setzten nun auf die Stärkung des wirtschaftlichen Sachzwangs im Rahmen des Binnenmarkts sowie durch die politische Festlegung präziser Haushaltsregeln zur Begrenzung der Inflation und der Defizite.²⁵ Schließlich würde die Schaffung einer Währungsunion ohne wirtschaftliche Institutionen dazu führen, dass der Wettbewerbsdruck auf die Löhne und die sozialen Bedingungen verlagert würde.²⁶ Der Wettbewerb zwischen den nationalen Staaten würde folglich zum Schlüssel der liberalen Ordnung, wodurch der Markt – und nicht die Politik – als organisierendes Prinzip der Gesellschaft inthronisiert würde. Diese Logik brach mit dem regulierenden Ansatz, der bis dahin in den westdeutschen Konzepten vorherrschte, und orientierte sich stark an den Entwicklungen des neoliberalen Denkens in Richtung einer Deregulierung zugunsten der Marktkräfte.

Allerdings lag die Zuständigkeit über die WWU-Verhandlungen nun beim BMF und seinem Staatssekretär Horst Köhler. Dieser brach allmählich mit den institutionellen und theoretischen Forderungen und konzentrierte sich auf die Begrenzung der Defizite und Schulden.²⁷ In diesem Sinne sprach sich auch der Sachverständigenrat für Kriterien für die Haushaltspolitik aus, die zwar weitgehend willkürlich definiert wurden und deren Effizienz schwer nachzuweisen war, die aber unerlässlich waren, um der Staatsverschuldung und ihrer Finanzierung durch die Sparländer Grenzen zu setzen.²⁸ Trotz dieser Veränderungen hielt die im November 1989 festgelegte Verhandlungsposition der Bundesrepublik zur WWU an der Idee der Parallelität von Währungsunion und wirtschaftlicher und politischer Union fest.²⁹

Deutsche und europäische Einheit: die Beschleunigung der WWU

Auf diese Neubestimmung der Position der Bundesministerien zur WWU im Herbst 1989 folgten die diplomatischen Konsequenzen des Falls der Berliner

25 BArch, B 136, 35485, Vermerk (BMW i – IA5): »Ordnungspolitik und Grundprinzipien im Zusammenhang mit der WWU« – 28. September 1989.

26 BArch, B 136, 35485, Vermerk (BMW i – IA5): »Strukturpolitik/Sozialpolitik in der künftigen Wirtschafts- und Währungsunion« – 28. September 1989.

27 Vgl. K. Dyson/K. Featherstone: *The Road to Maastricht*, S. 361–362.

28 Jahresgutachten 1989/90 des Sachverständigenrates, S. 183–186.

29 BArch, B 136, 35484, Aufzeichnung (BMF): »Deutsche Grundpositionen und Fragen im Zusammenhang mit der WWU« – 23. November 1989.

Mauer. Parallel zu seinem Zehn-Punkte-Programm zur Wiedervereinigung richtete Kohl am 27. November einen Brief an Mitterrand, in dem er vorschlug, das Projekt einer Politischen Union wiederzubeleben.³⁰ Die meisten EG-Länder befürchteten, dass die Bundesrepublik sich nach der Einheit allmählich von der europäischen Integration abwenden würde. Um seine Partner zu beruhigen, stimmte Kohl auf dem Straßburger Gipfel am 8. und 9. Dezember zu, das Datum für die Eröffnung der Regierungskonferenz über die WWU auf Dezember 1990 festzulegen. Dies war ein wichtiges Zugeständnis, da es nun nicht mehr möglich war, den Einstieg in den WWU-Prozess hinauszuzögern, wie es das BMF und die Bundesbank gehofft hatten.

Die WWU trat am 1. Juli 1990 in ihre Anfangsphase ein. Gegen die Vorschläge der Kommission, die eine starke Autonomie der Staaten im Bereich der Haushaltspolitik vorsahen, gelang es Tietmeyer und Köhler im Bericht des Währungsausschusses einige Grundsätze zur Begrenzung von Defiziten festzulegen: das Verbot ihrer monetären Finanzierung; keine gemeinschaftliche Haftung für die Schulden der Mitglieder; die Verpflichtung, übermäßige Defizite zu vermeiden oder zu korrigieren.³¹ Dieser Bericht setzte sich schnell unter den meisten Mitgliedstaaten durch, die – allen voran Frankreich, Italien und Spanien – versuchten, ihr Bekenntnis zur Stabilitätspolitik zu beweisen. Um die Unabhängigkeit der zukünftigen EZB zu gewährleisten, lehnten Pöhl und Tietmeyer auch die Pläne Großbritanniens und Frankreichs ab, eine gewisse Autonomie der nationalen Zentralbanken beizubehalten. Das Gleiche galt für den britischen Vorschlag, der EZB die Aufsicht über Geschäfts- und Privatkundenbanken anzuvertrauen, was die Kontrolle über die Stabilität des Finanzsystems gestärkt hätte. Am 19. September legte der Zentralrat der Bundesbank Grundbedingungen für den EZB-Status fest: Vorrang des Ziels der Preisstabilität; Garantie der Unabhängigkeit; Verzicht der nationalen Zentralbanken auf eine eigene Geldpolitik; Führung durch einen Exekutivrat der Präsidenten der Nationalbanken; alleinige Verantwortung für Devisenmarktinterventionen; keine Verpflichtung zur Kreditvergabe an die öffentliche Hand.³² Diese Vorschläge wurden vom Ausschuss der Zentralbankpräsidenten

30 Vgl. Loth, Wilfried: »Helmut Kohl und die Währungsunion«, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 61 (2013), S. 455–480; Bozo, Frédéric: Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification, Oxford: Berghahn Books 2009, S. 84–86.

31 BArch, B 136, 35486, »Verhandlungsposition für die Regierungskonferenz über die WWU« – 30. Juli 1990. Vgl. K. Dyson/K. Featherstone: The Road to Maastricht, S. 382.

32 Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1990, S. 6–8.

übernommen, die sie als erhebliche Verbesserung ihrer Autonomie gegenüber den Regierungen betrachteten.³³

Die wichtigsten Grundsätze der WWU waren somit bereits festgelegt, als am 15. Dezember 1990 in Rom die beiden Regierungskonferenzen über die Politische Union und die WWU eröffnet wurden. Das BMF erarbeitete mit der Bundesbank einen Vertragsvorschlag, den Köhler am 26. Februar 1991 auf der Regierungskonferenz vorstellte. Dieser Vorschlag zielte zunächst darauf ab, den Verzicht auf die DM von der Akzeptanz der Ordnungspolitik in der EG abhängig zu machen.³⁴ Die Einführung einer Preiskontrolle oder einer Lohnindexierung würde nunmehr die Zustimmung der Zentralbank erfordern, während eine Schuldenbremse mit Sanktionen Defizite verhindern sollte. Der Übergang zur letzten Stufe der WWU würde von der Erfüllung der Konvergenzkriterien abhängen, die als langfristiger und unsicherer Prozess betrachtet wurde, was die Irreversibilität des WWU-Prozesses in Frage stellte. Der westdeutsche Vorschlag verzichtete gleichzeitig auf jegliche Bezugnahme auf den sozialen Zusammenhalt, der damals von Delors unterstützt wurde. Außerdem gelang es der westdeutschen Delegation, den vom französischen Premier Minister, Pierre Bérégovoy, vorgelegten Entwurf einer »Wirtschaftsregierung« und einer gemeinsamen »Wirtschaftspolitik« zu blockieren.

Trotz dieser Erfolge konnte die Bundesrepublik nicht all ihre Vorschläge zur Ausrichtung der Wirtschaftspolitik durchsetzen. Zum Leidwesen des BMWi wurden die wirtschaftlichen Instrumente, mit denen das Ende der Wechselkursanpassung kompensiert werden sollte (Privatisierungen, Arbeitsmarktflexibilität, Lohnanpassungen), nicht übernommen, was die zukünftige Union auf eine Logik des Wettbewerbs zwischen den Staaten durch den Markt ausrichtete.³⁵ Das AA war seinerseits bereit, die Konvergenzkriterien zu lockern und eine politische Dimension bei ihrer Anwendung einzubringen, um zu vermeiden, dass die Bundesrepublik für ein mögliches Scheitern des WWU-Prozesses verantwortlich gemacht wird. Dennoch behielt das BMF

33 Vgl. H. James, *Making*, S. 289.

34 »Deutsche Delegation bei den WWU-Verhandlungen: Vorschlag einer Änderung des EWG-Vertrages im Hinblick auf die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion« (25. Februar 1991), in: Krägenau/Wetter, *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion* (1993), S. 333–334.

35 BArch, B 136, 35487, Vermerk (BMWj): »Überlegungen zum Gegenwärtigen Stand der Verhandlungen über die Europäische WWU« – 22. Oktober 1991. Vgl. K. Dyson/K. Featherstone: *The Road to Maastricht*, S. 429.

in dem von Kohl im Herbst 1991 eingesetzten »Mini-Kabinettt«, das Genescher, Waigel und den neuen Bundeswirtschaftsminister Jürgen Müllemann umfasste, die Vorherrschaft in Sachen WWU.

Letztendlich sollte die europäische Wirtschaftspolitik auf einigen Stabilitätskriterien basieren, die auf dem Außenministertreffen am 28. Oktober 1991 beschlossen wurden: Begrenzung der Staatsverschuldung auf 60 % des BIP, des Defizits auf 3 % und der Inflation auf 1,5 % über der Inflation der drei strengsten Länder. Um den Automatismus dieser Kriterien gegenüber einer politischen Fassung durchzusetzen, hatte Köhler auf eine zwingende Schuldenbremse verzichtet.³⁶

Die deutsche Kritik an Maastricht: das Fehlen einer politischen Einheit

Auf der Grundlage dieser unausgewogenen WWU zwischen einer monetären Institutionalisierung auf der einen Seite und einfachen wirtschaftlichen Konvergenzkriterien auf der anderen Seite wurde der EU-Vertrag auf dem Europäischen Rat von Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991 angenommen. Auf dem Gipfel musste Kohl die Parallelität zwischen der Währungsunion und der politischen Union aufgeben. Letztere blieb hinsichtlich der Souveränität und der Stärkung des Parlaments weit hinter den deutschen Erwartungen zurück.³⁷ Der Bundeskanzler akzeptierte auch die Unumkehrbarkeit des WWU-Prozesses und den 1. Januar 1998 als Termin für den Beginn der letzten Stufe.

Trotz dieser Zugeständnisse erfüllte der Vertrag viele der ursprünglich von der Bundesbank und dem BMF formulierten Forderungen (Stabilitätsmandat, Konvergenzkriterien, Defizitbegrenzung).³⁸ Auch das BMWi war u. a. mit dem absoluten Primat der Preisstabilität (Art. 105–1) und dem strikten Verbot der Kreditvergabe an öffentliche Einrichtungen (Art. 104A) zufrieden.³⁹ In diesem Bereich bot der Vertrag mehr Garantien als die Satzung der Bundesbank. Er

36 Vgl. H. James: Making, S. 302 und 444.

37 »Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl am 13. Dezember 1991«, Bundestagsprotokolle, 12. Wahlperiode, 68. Sitzung, 13. Dezember 1991, S. 5799.

38 BArch, B 136, 35488, Vermerk: »Der unumkehrbare Weg in die Stabilitätsgemeinschaft« – 11. Dezember 1991.

39 IfZ-Archiv, ED 150/49, Protokoll der 307. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi am 13./14. Dezember 1991, S. 3.

war auch deutlicher als das Grundgesetz auf die Ordnungspolitik ausgerichtet, indem er das Ziel eines »nachhaltigen, nicht-inflationären Wachstums« (Art. 2) durch einen freien Wettbewerb festlegte. Im sozialen Bereich wurden keine Gegenleistungen für die Liberalisierung der Märkte eingeführt und die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen wurde einfach aufgegeben. Zwei wichtige Einschränkungen verblieben jedoch: die mangelnde Stabilitätskultur in den meisten EU-Ländern und die Unvollständigkeit der politischen Union.

In der deutschen Öffentlichkeit stieß die WWU auf zwei Arten von Opposition. Die erste stellte die Abschaffung der DM zugunsten einer europäischen Währung in Frage, die in den Medien als schwächer angesehen wurde.⁴⁰ Die zweite stützte sich auf die »Krönungstheorie« und kritisierte zusammen mit der Bundesbank das Fehlen einer echten Konvergenz und einer politischen Union.⁴¹ Der wissenschaftliche Beirat beim BMWi äußerte »große ordnungspolitische Sorgen«.⁴² Für Watrin und Sievert öffnete der Vertrag erneut den Weg für einen »selektiven Interventionismus« im Bereich der Industriepolitik, da nunmehr die »notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie« (Art. 130) und nicht mehr der Wettbewerb selbst garantiert werden sollten.⁴³ Die Bedenken bezüglich der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik veranlasste 62 Ökonomen – darunter Giersch, Watrin und Schiller – am 11. Juni 1992 in der *FAZ* ein Manifest zu veröffentlichen, in dem sie die Übereilung der WWU kritisierten.⁴⁴ Im September 1992 sprach sich die Mont Pèlerin Society auf ihrer Konferenz in Vancouver fast einstimmig gegen den Vertrag aus und sah in der Europäischen Union den Beginn eines zentralisierten und bürokratischen »Superstaates«.⁴⁵

Trotz all dessen genoss die Regierung Kohl dank der Verbindung zwischen deutscher und europäischer Einheit einen soliden parlamentarischen

40 Vgl. Stark, Hans: *Kohl, l'Allemagne et l'Europe. La politique d'intégration européenne de la République fédérale. 1982–1998*, Paris: L'Harmattan 2004, S. 238–242.

41 Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1992, S. 87–92.

42 Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi: »Stellungnahme zu den Vorschriften über eine Industriepolitik in den Verträgen über die Europäische Politische Union und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion« – Gutachten vom 24. Januar 1992.

43 »Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums für Wirtschaft für einen Artikel »Industriepolitik« (28. November 1991)«, in: Hellmann, Europäische Industriepolitik (1994), S. 177–182.

44 Ohr, Renate/Schäfer, Wolf: »Die währungspolitischen Beschlüsse von Maastricht: Eine Gefahr für Europa«, *FAZ* vom 11. Juni 1992.

45 Vgl. Ph. Plickert: *Wandlungen des Neoliberalismus*, S. 453–455.

Konsens. Die Ratifizierung des Vertrags erfolgte daher problemlos im Bundestag am 2. Dezember und im Bundesrat am 18. Dezember 1992. Das Bundesverfassungsgericht wurde mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Souveränitätsübertragungen angerufen und stellte in seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 fest, dass das WWU-Zustimmungsgesetz die Verwirklichung einer *Stabilitätsgemeinschaft* als Ziel festlegte, dessen erfolgreiche Umsetzung die rechtliche Rechtfertigung darstellte. Dieses Urteil machte daher die Legitimität der WWU von der Stabilität innerhalb der Gemeinschaft abhängig (C-2-e).⁴⁶ Es ermöglichte jedoch, dass der Vertrag von Maastricht wie geplant am 1. November 1993 in Kraft trat.

Der Stabilitätspakt: Sachzwang als Grundlage für die Union

Diese Konditionalität der Verfassungsmäßigkeit des Vertrags war umso wichtiger, als die EWS-Krise 1992–1993 die Stabilitätspolitik der Partner gefährdete.⁴⁷ Die Krise hatte ihren Ursprung zum Teil in den Meinungsverschiedenheiten zwischen der Regierung Kohl, die nach der Wiedervereinigung eine expansive Politik verfolgte, und der Bundesbank, die hohe Zinssätze beibehielt, um die Inflation zu bekämpfen, die vor allem durch die großzügigen Wechselkurse im Zuge der innerdeutschen Währungsunion entstanden war. Am 2. Juni 1992 löste die Ablehnung des Vertrags von Maastricht durch Dänemark eine Spekulationswelle aus, die auf der Skepsis der Märkte gegenüber der Erfüllung der Konvergenzkriterien beruhte. Die Zinserhöhung der Bundesbank wirkte sich auf die gesamte Zone aus und führte zum Austritt der Lira und des Pfunds aus dem Wechselkursmechanismus des EWS. Der Escudo, die Peseta und das irische Pfund wurden abgewertet, während dem Franc Abwertung drohte.⁴⁸ Trotz des Drucks ihrer Partner weigerte sich die Bundesbank, von ihrem Stabilitätsziel abzuweichen, und rechtfertigte dies durch die Vereinbarung zwischen Emminger und Schmidt vom November 1978, die der Währungsstabilität in der Bundesrepublik Vorrang vor der Stabilität des EWS einräumte.⁴⁹ Auf der Sitzung des Währungsausschusses am 31. Juli und 1. August setzten

46 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 12. Oktober 1993, Az. 2 BvR 2134, 2159/92.

47 Vgl. H. James: *Making*, S. 324–381.

48 Vgl. Aeschimann, Éric/Riché, Patrick: *La guerre de sept ans: histoire secrète du franc fort 1989–1996*, Paris: Calmann-Lévy 1996, S. 148–153.

49 Vgl. K. Kaltenthaler: *Germany*, S. 96–98.

Schlesinger und Tietmeyer eine erhebliche Ausweitung der Schwankungsbreiten von 2,25 % auf 15 % durch. Die Bundesbank erreichte damit die Umwandlung des EWS von einem System fester, anpassungsfähiger Wechselkurse in eine Zone mehr oder weniger flexibler Wechselkurse, die den Staaten einen erheblichen Spielraum ließen. Vor allem aber wurde damit die Preisstabilität zum absoluten Kriterium für die Geldpolitik in der künftigen EU.

Zu dieser Währungskrise kamen die allgemeine Rezession in der EG 1993 und das schwache Wachstum in der Mitte des Jahrzehnts hinzu, die die Erfüllung der Konvergenzkriterien in den meisten Ländern gefährdeten. Der Übergang zur dritten Stufe wurde auf den 1. Januar 1999 verschoben. 1996 sprachen sich 58 % der Deutschen gegen die Einheitswährung aus und forderten hinter Tietmeyer, dem neuen Präsidenten der Bundesbank, eine strikte Anwendung der Konvergenzkriterien.⁵⁰ Um die deutschen Befürchtungen zu zerstreuen, wurde der Sitz des Europäischen Währungsinstituts (EWI), das als Vorläufer der EZB diente, in Frankfurt a.M. eingerichtet und ein Drittel seines Personals aus Deutschland rekrutiert. Die Bundesregierung erreichte auch, dass der ECU zugunsten einer neuen Währung aufgegeben wurde, die bessere Stabilitätsgarantien aufweisen sollte und den Namen »Euro« erhielt.

Dies war für die deutsche Öffentlichkeit jedoch nicht ausreichend. Waigel schlug daher im November 1995 vor, einen »Stabilitätspakt für Europa« zu verabschieden, der eine Währungszone vorsah, die auf Länder beschränkt war, die einen ausreichenden Grad an Konvergenz erreicht hatten.⁵¹ Dieser Vorschlag war das Ergebnis von Gesprächen zwischen dem BMF und der Bundesbank auf der Grundlage eines vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel veröffentlichten Berichts. Dieser schlug eine Verschärfung der Haushaltsregeln vor, insbesondere automatische Sanktionen für Staaten mit einem Defizit über 3 %. Auf dieser Grundlage wurde die Architektur des Pakts vom Europäischen Rat

50 Vgl. Thiemeyer, Guido: »Der Kampf um das wahre Europa. Anti-Europäismus und Euro-Skeptizismus in der Opposition gegen die Wirtschafts- und Währungsunion in der deutschen Öffentlichkeit 1990–1999«, in: Maria Gainar/Martial Libera (Hg.), *Contre l'Europe? Anti-européisme euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bd. 2, Acteurs institutionnels, milieux politiques et société civile, Stuttgart: Steiner 2013, S. 271–284.

51 Vgl. Stark, Jürgen: »Genesis of a Pact«, in: Anne Brunila/Marco Buti/Daniele Franco (Hg.), *The Stability and Growth Pact: Architecture of Fiscal Policy in EMU*, New York: Palgrave Macmillan 2001, S. 77–105. Siehe auch Heipertz, Martin/Verdun, Amy: *Ruling Europe. The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

am 13. und 14. Dezember 1996 festgelegt. Das Prinzip von Sanktionen wurde jedoch ohne Automatismus vereinbart. Frankreich gelang es außerdem, dass der Begriff »Wachstum« zusätzlich zur Stabilität hinzugefügt wurde. Mit der Verabschiedung des Pakts auf dem Amsterdamer Gipfel im Juni 1997 erreichte die Bundesregierung eine Verschärfung der Konvergenzregeln sowie eine Aufrechterhaltung der Stabilitätskriterien als Grundlage für die Wirtschaftspolitik in der EU im Anschluss an die WWU.

Die Rückkehr des Wachstums 1997 förderte schließlich die Konvergenz und die Erfüllung der Stabilitätskriterien durch die europäischen Staaten. Die öffentliche Debatte in Deutschland hielt jedoch bis Februar 1998 an, als 155 Ökonomen, darunter Tietmeyer, in der *Financial Times* Kohl dazu aufriefen, die Frist für die Einführung des Euro zu verlängern und der Konvergenz mehr Zeit zu geben.⁵² Nach der Entscheidung der Bundesregierung, die WWU zu akzeptieren, stimmte die Bundesbank im März 1998 schließlich zu, betonte aber, dass die Bemühungen um die Verbreitung einer »Stabilitätskultur« fortgesetzt werden müssten.⁵³ Am 23. April 1998 verabschiedete der Bundestag mit 575 von 615 Stimmen die Einführung des Euro zum 1. Januar 1999.

* * *

Die Verwirklichung der WWU erfolgte letztlich trotz des Widerstands der »ordoliberalen Koalition« nicht gegen das Prinzip einer Währungsunion, sondern gegen das im Vertrag von Maastricht festgelegte Projekt. Die Einführung des Euro ab 1999 bedeutete den Verzicht auf zwei grundlegende Konzeptionen, die das BMWi und das BMF seit dem Werner-Bericht gefordert hatten: die Konvergenz der Wirtschaftspolitik durch eine langfristige Veränderung der nationalen Kulturen; die Institutionalisierung einer wirtschaftspolitischen Steuerung parallel zur Institutionalisierung der Geldpolitik, um die Einhaltung der Stabilitätsordnung zu gewährleisten.

52 *Financial Times* vom 9. Februar 1998.

53 Deutsche Bundesbank, »Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion« (26. März 1998), in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank von April 1998, S. 17–40. Vgl. Tietmeyer, Hans: »Der Euro ist nicht ein Ergebnis, sondern auch eine Herausforderung für alle«, in: Michael Gehler/Marcus Gonschor/Hinnerk Meyer (Hg.), *Banken, Finanzen und Wirtschaft im Kontext europäischer und globaler Krisen*, Hildesheim: Olms 2015, S. 137.

Der Verzicht auf diese beiden Bedingungen ab dem Delors-Bericht spiegelte eine entscheidende Veränderung der Position der Bundesrepublik seit dem Frühjahr 1988 wider, als die Bundesregierung selbst das WWU-Projekt gegen den Widerstand der Bundesbank wiederbelebt hatte. Die Entscheidung, den WWU-Prozess zu beschleunigen, erklärt sich sowohl durch den politischen Druck der EG-Partner bezüglich des Parallelismus zwischen WWU und Binnenmarkt als auch durch die Politisierung der Währungsfrage durch Kohl und Genscher im Laufe der gesamten Veränderung der internationalen Lage in Europa.

Während die Festlegung einer umfassenden Wirtschaftspolitik das Herzstück des vom BMWi in den 1960er Jahren konzipierten Projekts einer politischen und wirtschaftlichen Union gewesen war, konzentrierte das wachsende Gewicht der Bundesbank im WWU-Prozess ab den 1980er Jahren die deutschen Forderungen auf technische Konvergenzkriterien, die zwar souverän akzeptiert werden sollten, aber das politische Bekenntnis der Nationen zu den Regeln der Ordnungspolitik nur sehr unvollkommen widerspiegeln. Die Annahme des Delors-Berichts durch die Bundesbank und das Bundeskanzleramt bedeutete den Verzicht auf die Konvergenz der nationalen wirtschaftspolitischen Kultur als Vorbedingung für die WWU und verwandelte die *Stabilitätsgemeinschaft* in eine »Gemeinschaft durch Zwang«, da nun die externen Sachzwänge weniger als liberales Instrument der politischen Konvergenz, sondern viel mehr als autoritäre Modalität der Kontrolle und Sanktion konzipiert wurden. Angesichts dieser als technokratisch betrachteten Entwicklung der WWU ging es nun hauptsächlich darum, zu verhindern, dass ihre Verwirklichung die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik beeinträchtigte.

Schließlich waren nur vier Elemente des Maastrichter Vertrags vom Ordoliberalismus inspiriert: der Wettbewerb eines auf den vier Freiheiten beruhenden Binnenmarkts; das Primat der Preisstabilität; das Gebot der Haushaltsorthodoxie; das Verbot der Monetisierung von Schulden.⁵⁴ Die WWU kann daher auf keinen Fall als Wiederaufleben des ordoliberalen Denkens betrachtet werden.⁵⁵ Im Gegenteil war es das Scheitern des europäischen Projekts der »ordo-

54 Vgl. Joerges, Christian: »The Overburdening of Law by Ordoliberalism«, in: Hien/Joerges, *Ordoliberalism* (2017), S. 179–199.

55 Vgl. Lechevalier, Arnaud: »Eucken under the Pillow: The Ordoliberal Imprint on Social Europe«, in: Arnaud Lechevalier/Jan Wielgohs (Hg.), *Social Europe. A Dead End: What the Eurozone Crisis Is Doing to Europe's Social Dimension*, Kopenhagen: Djøf Publishing 2015, S. 49–102.

liberalen Koalition«, das zur Systematisierung des externen Sachzwangs im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts führte. Im Gegensatz zu dem durch den Markt geschaffenen Sachzwang, fand das Konzept eines vertraglich systematisierten und supranational kontrollierten Sachzwangs sehr spät seinen Weg in die Vorstellungen der Bundesregierung und blieb mit dem Stabilitätspakt eine unbefriedigende Ersatzlösung. Darüber hinaus würde das Fehlen einer umfassenden Steuer- und Umverteilungspolitik die zwischenstaatlichen Transfers und die Sozialpolitik einschränken und die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der EU-Länder begrenzen. All diese Mängel drohten folglich, die neue EU in eine bloße Deflationszone abgleiten zu lassen, die langfristig ihr wirtschaftliches, soziales und politisches Gleichgewicht gefährden würde.

