

AUS DER BANKEN- UND FINANZGESCHICHTE

Die Entstehung der Europäischen Währungsunion

Primat der Politik? – Schaffung des Euro hat Kräfte entfesselt, die nicht beherrschbar sind

Von Andreas Rödder

Börsen-Zeitung, 11.1.2014

War der Euro der Preis für die französische Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung? Oder war die Europäische Währungsunion schon vor der Wiedervereinigung beschlossene Sache, ging ihre Entstehung vielmehr auf den Werner-Plan in den frühen siebziger Jahren zurück? Beide Versionen sind in der öffentlichen Diskussion immer wieder zu hören, und in beiden Fällen ist der politische Unterton nicht zu verkennen. Im Folgenden wird eine dritte Lesart vorgestellt, die die Entstehungsgeschichte des Euro in der großen Verwandlung Europas zwischen 1988 und 1992 verortet, als ein europäischer Integrationsprozess und das Ende des Ost-West-Konflikts zusammenflossen und die deutsche Frage wieder auftauchte.

Zäsur 1973

Dieser Schub war noch wenige Jahre vorher undenkbar gewesen. Anfang der 1980er Jahre war von der „Eurosklerose“ die Rede gewesen, als die westlichen Industrieunternehmen unter den vielfältigen Krisen nach dem Ende des langen Nachkriegsbooms in den frühen 1970er Jahren litten. Dazu zählten die Turbulenzen frei floatender Währungen, nachdem das Weltwährungssystem von Bretton Woods im Jahr 1973 zusammengebrochen war. Die Westeuropäer versuchten diese Turbulenzen abzumildern, indem sie ihre Währungen koordinierten: zunächst durch die sogenannte Währungsschlange, dann seit 1979 durch das Europäische Währungssystem, das Schwankungsbreiten zwischen den Mitgliedswährungen festlegte und die Zentralbanken zu gegenseitigen Interventionen verpflichtete.

Aber auch dieses System war nicht krisenfest und das lag zuerst an volkswirtschaftlichen Ungleichgewichten, die sich in den 1980er Jahren zunehmend bemerkbar machten – vor allem zwischen Frankreich und der Bundesrepublik. Genau hier liegt das Zentrum der Geschichte des Euro.

Nach seiner Wahl zum Staatspräsidenten im Jahr 1981 betrieb François Mitterrand zunächst eine expansive Ausgabenpolitik in Frankreich. Zwar vollzog er bereits 1983 unter der Leitung seines Finanzministers Jacques Delors eine Kehrtwende hin zu einer Konsolidierungspolitik. Dennoch musste der Franc in den 1980er Jahren gleich dreimal gegenüber der D-Mark abgewertet werden.

Demgegenüber erlebte die Bundesrepublik unter der Regierung Helmut Kohls, die bereits nach dem Regierungswechsel von 1982 eine Politik der Haushaltskonsolidierung betrieben hatte, ein zunächst langsames, aber stetiges Wachstum, das Ende der 1980er Jahre in einen veritablen Boom überging. Die stabilitätsorientierte Bundesbank reagierte darauf mit einer Hochzinspolitik, die zugleich die europäischen Volkswirtschaften drückte und dominierte. Kohl realisierte in aller Deutlichkeit, dass der wirtschaftliche Erfolg der Bundesrepublik eine „gewaltige Kehrseite“ offenbare: „Erhebliche, ganz erhebliche psychologische Verwerfungen.“

In der Tat galt die D-Mark in Paris als „Deutschlands Atombombe“. Mitterrand zog daraus den Schluss, wie er 1989 der britischen Premierministerin Margaret Thatcher gegenüber äußerte, nur die europäische Union könne die deutsche Macht eindämmen. Ohne gemeinsame Währung seien alle europäischen Staaten dem deutschen Willen unterworfen. Allein eine europäische Zentralbank, in der die Entscheidungen gemeinsam getroffen werden, mache eine Mitsprache möglich.

Machtkämpfe

Dabei stießen zwischen Paris und Bonn, aber auch in Bonn selbst unterschiedliche Positionen aufeinander, die mit ebenso kraftvollen wie erklärungsbedürftigen Begriffen etikettiert waren.

Als „Monetaristen“ wurden in diesem Zusammenhang nicht die Vertreter der Geldwertstabilität, sondern

im Gegenteil diejenigen bezeichnet, die erst eine gemeinsame Währung schaffen wollten und als deren Folge auf ökonomische Konvergenz zwischen den Teilnehmern hofften. Entsprechend der „Lokomotiv-“ oder „Schöpfungstheorie“ mit den Institutionen zu beginnen, war vor allem die französische Haltung.

Ihr standen mit den „Ökonomen“ die Verfechter der Geldwertstabilität gegenüber: Sie wollten zuerst ökonomische Konvergenz herbeiführen und die stabilitätspolitischen Grundlagen sichern, bevor eine gemeinsame Währung diesem Prozess als „Krönung“ aufgesetzt werden konnte. Dies war vor allem die Position der bundesdeutschen Stabilitätspolitiker in der Bundesbank und im Finanzministerium.

Freilich verlief die Trennlinie zwischen diesen Positionen nicht nur zwischen Paris und Bonn, sondern durch Bonn selbst: Dort trennte sie die Integrationspolitiker um Außenminister Hans-Dietrich Genscher und die Ordnungspolitiker um Finanzminister Gerhard Stoltenberg, die sich einen veritablen Machtkampf lieferten.

Mit großem Verständnis für die französischen Positionen und in enger Abstimmung mit Delors ging Genscher im Februar 1988 mit einem Memorandum in die Offensive, das eine Währungsunion mit einer unabhängigen Zentralbank, aber ohne Bedingungen einer vorausgehenden ökonomischen Konvergenz vorschlug. Damit brachte er die Bonner Ordnungspolitiker in die Defensive, die knapp drei Wochen später mit einem Gegenmemorandum Stoltenbergs antworteten und eine Währungsunion gemäß der Krönungstheorie als langfristiges Ziel adressierten, für das die Zeit freilich noch nicht reif sei.

Und der richtlinienkompetente Kanzler? Kohl selbst zögerte zunächst, zumal er noch eine andere europäische Agenda verfolgte: die politische Union. Bis heute ist dieser Begriff inhaltlich zumeist unklar. Kohl verstand darunter vor allem eine institutionelle Demokratisierung der Gemeinschaft, insbesondere die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, um einen „demokratischen europäischen Bundesstaat“ zu schaffen. Im Zweifelsfall war Kohl eher Proeuropäer als Ordnungspolitiker.

Ende des Ost-West-Konflikts

1988 gewann die Frage einer europäischen Währungsunion an Fahrt und der Weg zur Währungsunion wurde von vier entscheidenden Stationen zwischen dem Europäischen Gipfel von Hannover im Juni 1988 und der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht im Februar 1992 gesäumt. In diesen Jahren veränderte sich Europa grundlegend, indem das Ende des Ost-West-Konflikts und die Vertiefung der europäischen Integration zusammenkamen. Dabei verstärkte sich die deutsch-französische Allianz, während die deutsch-britischen (und die kontinentaleuropäisch-britischen) Wege auseinandergingen. Margaret Thatcher hatte eine klare Vorstellung von Problemen einer weiteren europäischen Integration, aber sie hatte keine Idee für eine europäische Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Kohl und Mitterrand hatten eine klare Idee für eine solche europäische Ordnung, aber sie hatten keinen Sinn für die ökonomischen Probleme der weiteren europäischen Integration.

Bereits an der ersten Station des Weges zur Währungsunion fiel eine Vorentscheidung im Machtkampf zwischen Integrationspolitikern und Ordnungspolitikern in Bonn. Der Europäische Rat setzte in Hannover Ende Juni 1988 ein Komitee ein, dem alle Notenbankpräsidenten angehörten und das „Prinzipien für die Entwicklung eines europäischen Währungsraums und ein Statut für die Errichtung einer Europäischen Zentralbank“ entwerfen sollte. Auf Betreiben Kohls fiel seine Leitung dabei nicht, wie im Vorfeld ventiliert, an den grundsätzlich skeptischen Bundesbankpräsidenten Karl Otto Pöhl, sondern, wie im Vorfeld arrangiert, an Kommissionspräsident Delors. So führte die Einrichtung einer Kommission nicht zum Ruin der Idee einer

Währungsunion. Stattdessen nahm sie die Skeptiker ins Boot, aus dem sie nicht mehr herauskamen – zumal das Komitee sich gegen alle Erwartungen Pöhls auf die Einrichtung einer unabhängigen, auf Geldwertstabilität verpflichteten Zentralbank nach dem Vorbild der Bundesbank einigte.

Der Delors-Bericht wurde vom Europäischen Rat in Madrid Ende Juni 1989 angenommen. Damit war die Währungsunion grundsätzlich beschlossen, aber nicht unumkehrbar. Denn der Bericht ließ wesentliche Fragen (die engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Einrichtung der Zentralbank und die Festlegung fixer Wechselkurse) offen, die eine Regierungskonferenz erforder-

DER AUTOR

Internationaler Historiker



Andreas Rödder

BZ – Andreas Rödder, geboren 1967 in Wissen (Sieg), ist seit 2005 Professor für Neueste Geschichte an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Er wurde 1995 mit einer Dissertation über „Stresemanns Erbe. Julius Curtius und die deutsche Außenpolitik 1929-1931“ in Bonn promoviert und habilitierte sich 2001 in Stuttgart mit einer Studie über „Die politische Kultur der englischen Konservativen zwischen ländlicher Tradition und industrieller Moderne 1846-1868“. Darüber hinaus hat er ein Buch über die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1969-1990 sowie 2009 seine vielbeachtete Monografie „Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung“ vorgelegt. Er war Stipendiat am Historischen Kolleg in München, Gastprofessor an der Brandeis University, Boston (Ma.), sowie 2012/13 Gerda-Henkel-Gastprofessor an der London School of Economics und am Deutschen Historischen Institut London.

(Börsen-Zeitung, 11.1.2014)

ten. Die Einsetzung einer solchen Regierungskonferenz wurde im Herbst 1989 zur zentralen Frage und zum Gegenstand eines offenen Konflikts zwischen Paris und Bonn. Die Währungsunion stand, so schien es in Paris, auf Messers Schneide – und dann kam nach dem Fall der Mauer am 9. November auch noch die deutsche Frage hinzu.

Showdown

Das Ergebnis war ein wahrer Showdown an zwölf Tagen zwischen dem 27. November und dem 8. Dezember 1989. Er begann mit einem Brief Kohls an Mitterrand, in dem der Kanzler auf „große Differenzen in der Stabilitätentwicklung“ hinwies, für den Gipfel in Straßburg lediglich Vorbereitungen für eine Regierungskonferenz in Aussicht stellte, über die Einsetzung aber erst ein Jahr später entscheiden lassen wollte.

Diesem ersten Schlag ins Pariser Kontor folgte am 28. November – ohne jede Vorabsprache mit anderen Regierungen – Kohls Zehn-Punkte-Programm „zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas“, das die deutsche Frage auf die politische Agenda setzte. In Paris herrschte Alarmstufe rot über die „incertitudes allemandes“. Mitterrand zeichnete – und das war als unverzohlene Drohung zu verstehen – in

einem Gespräch mit Genscher die Perspektive einer Rückkehr zu den Verhältnissen von 1913.

Während es Kohl mit seiner Initiative innenpolitisch und innerdeutsch gelungen war, die Führung im beginnenden Wiedervereinigungsprozess an sich zu ziehen, schlug Bonn aus den internationalen Hauptstädten ein Sturm der Entrüstung über dieses unabgesprochene Vorgehen entgegen – der sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse hielt Genscher sogar vor, so etwas habe sich „nicht einmal Hitler erlaubt“. Vor dieser Kulisse entschloss sich Kohl zur entscheidenden Konzession. Er schrieb Mitterrand, in Straßburg möge beschlossen werden, die Regierungskonferenz in einem Jahr zu eröffnen.

Entscheidende Station

Der Straßburger Gipfel markierte damit die dritte und entscheidende Station auf dem Weg zur Währungsunion. Dieser Weg hatte zwar vor der Wiedervereinigung begonnen, doch hatte der politische Druck nach dem Mauerfall und dem Zehn-Punkte-Programm die deutsche Verhandlungsposition verändert. Er nötigte Bonn zu Konzessionen, die Kohl sonst so wohl nicht gemacht hätte: erstens die Zurückstellung der politischen Union hinter die Währungsunion; zweitens die frühe Festlegung auf den entscheidenden Schritt zur Währungsunion: die Einsetzung der Regierungskonferenz und damit drittens ein stärker „monetaristisches“ Verfahren unter Hintanstellung stabilitätspolitischer Sicherungen – vor dem Hintergrund freilich, dass die Festlegung auf eine unabhängige, der Geldwertstabilität verpflichtete Zentralbank allgemein als entscheidendes Zugeständnis an die Deutschen angesehen wurde.

Das Ergebnis von Maastricht zwei Jahre später war eine Währungsunion ohne weitergehende politische Union, in der auch die fiskal- und strukturpolitische Dimension im Sinne einer Fiskalunion oder Wirtschaftsregierung institutionell nicht weiter ausgestaltet wurde. Stattdessen beruhte die Währungsunion auf einer unabhängigen Zentralbank und einem System von ordnungspolitischen Regeln für die Einzelstaaten: den Konvergenzkriterien für den Beitritt (Obergrenzen der öffentlichen Verschuldung, Stabilität des Preisniveaus und des Wechselkurses, Zinssätze langfristiger Staatsanleihen innerhalb eines bestimmten Rahmens) und weiteren stabilitätspolitischen Regelungen (dem Verbot übermäßiger Haushaltsdefizite, dem Verbot der Staatsschuldenfinanzierung durch Zentralbanken sowie dem Haftungsausschluss). Die Währungsunion war mithin explizit nicht als Transferunion beschlossen. Auch der europäische Kohäsionsfonds blieb weit hinter diversen Wünschen und hinter den Volumina dessen zurück, was innerhalb der Nationalstaaten umverteilt wird.

Fixes Einführungsdatum

Schließlich blieb die Frage, ob die Gemeinschaftswährung zu einem festen Stichtag eingeführt werden solle oder ob ihr Start vom Fortgang des Konvergenzprozesses abhängig sein solle. Kohl entschied bei den Verhandlungen in Maastricht im Dezember 1991 – offenbar ohne Rücksprache mit Bundesbank und Finanzministerium – zugunsten des fixen Einführungsdatums bis spätestens 1999. Die Unumkehrbarkeit der Einführung hatte Vorrang vor der unbedingten Stabilitätsgarantie.

Die Frage, wie langfristige Stabilität innerhalb der Währungsunion zu garantieren sei, begleitete den weiteren Prozess bis zur Einführung des Euro. Um die Stabilitätskriterien für den Beitritt auf Dauer zu stellen, erreichten Bundesbank und Bundesfinanzministerium schließlich den Stabilitätspakt von 1996/97, der Obergrenzen für Haushaltsdefizite von 3% und für die öffentliche Gesamtverschuldung von 60% des Bruttoinlandsproduktes einfuhrte, allerdings weniger weitreichende Sanktionsmechanismen vorsah als von deutscher Seite gewünscht. Dabei enthüllt der Stabilitätspakt ein deutsches Spezifikum im gesamten

Zusammenhang der Währungsunion: die Orientierung an vertragsrechtlichen Regeln.

Das war das eine. Das andere war der Primat der Politik, der im März 1998 in der Frage des Beitritts Belgiens und Italiens zur Währungsunion erneut zum Tragen kam. Trotz stabilitätspolitischer Bedenken verwies der Zentralbankrat der Bundesbank in seiner Stellungnahme darauf, dass die „Auswahl der Teilnehmer (...) letztlich (...) eine politische Entscheidung“ bleibe. Wie diese politische Entscheidung ausfiel, ist bekannt.

Vorrang für politische Motive

Aus alledem ergeben sich vier Schlussfolgerungen. Erstens: Es gab den Primat der Politik. Die Währungsunion war ein ökonomisches Projekt zu politischen Zwecken: Sicherheit vor Deutschland beziehungsweise Vergemeinschaftung deutscher Machtressourcen auf französischer Seite, Selbsteinbindung Deutschlands und europäische Integration als Ziel an sich auf Seiten Genschers und Kohls, wobei die politischen Motive den Vorrang vor ökonomischen Argumenten besaßen. Und was den politischen Prozess betrifft, so wurde die europäische Integration im Allgemeinen und die Einführung des Euro im Besonderen von einer kleinen Gruppe von Akteuren in den Zentren der nationalen Exekutiven und in Brüssel betrieben, während Lobbygruppen, ökonomische Expertise oder die nationalen Öffentlichkeiten faktisch nicht einbezogen wurden. Und auch die sogenannten Veto-Spieler wie die Bundesbank und das Bundesverfassungsgericht in Deutschland erhoben zwar stets Bedenken. Sie legten aber gerade kein Veto ein, sondern erkannten letztlich immer den Primat der Politik an.

Zweitens: Die deutsche Wiedervereinigung hatte Auswirkungen auf die Währungsunion. Im entscheidenden Moment, vor dem Gipfel von Straßburg im Dezember 1989, schränkte die heraufziehende Wiedervereinigung die deutsche Verhandlungsposition in der Frage der Währungsunion ein, weil die Bundesrepublik nun zusätzlich die Zustimmung für die Wiedervereinigung benötigte. Bonn musste die politische Union zurückstellen, sich früher als geplant auf die Regierungskonferenz festlegen und sich stärker als geplant auf das „monetaristische“ Verfahren einlassen.

Nicht die Währungsunion an sich war die deutsche Konzession für die Wiedervereinigung, sondern der Verzicht auf eine stärker ordnungspolitische Ausgestaltung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Ordnungs-

Das IBF

Auftrag des Instituts für bankhistorische Forschung e.V. (IBF), das die in loser Reihe erscheinenden Beiträge „Aus der Banken- und Finanzgeschichte“ initiiert, ist die wissenschaftliche Aufarbeitung und Vermittlung der historischen Entwicklung unseres Geld- und Finanzwesens.

Informationen zu den Publikationen, Veranstaltungen und sonstigen Aktivitäten des Instituts unter www.ibf-frankfurt.de

politiker in Bonn gegenüber den Integrationspolitikern schon vor 1989 in die Defensive geraten waren – und dass der Kompromiss von Maastricht, vor allem die Regelung der Zentralbank, in Europa als Triumph der deutschen Stabilitätspolitik angesehen wurde.

Ob eine stärker ordnungspolitische Ausgestaltung die Tragfähigkeit der Währungsunion grundlegend verändert hätte, ist eine andere Frage. Denn gerade aus heutiger Sicht ist deutlich erkennbar, dritte These, dass die institutionellen Regeln der Währungsunion mit grundlegenden politisch-kulturellen Differenzen in Europa kollidierten. Was für den Norden, was vor allem für

Deutschland der Primat der Verträge und des Rechts, ist für Frankreich und den Süden der Primat der Politik; was für Deutschland die Stabilität der Währung, ist für Frankreich der Sozialstaat; und schließlich ist das Trauma der Deutschen die Inflation, das der Franzosen hingegen die deutsche Dominanz. Diese Differenzen waren der Europapolitik des Integrationschubs, waren auch Helmut Kohl durchaus bewusst, aber gerade Kohl hat sie am Ende nonchalant zur Seite geschoben.

Kraftakt

Das führt zur vierten These, dass die Wiedervereinigung die integrationspolitische Bereitschaft der politischen Eliten in Deutschland noch einmal deutlich verstärkt hat. „Um die Ängste (...) ringsum in der Nachbarschaft abzubauen“ – so Kohl im März 1992 – „gibt es nur eine wirkliche Chance: Das ist die volle Integration, die politische Union in Europa, und zwar die Wirtschafts- und Währungsunion ebenso wie die politische Union.“ Ein politisches Projekt von solcher Tragweite ohne verlässliches Wissen über die notwendigen Voraussetzungen einer funktions- und tragfähigen Währungsunion und gegen vielfältige ökonomische Expertise durchzusetzen, ist ein enormer Kraftakt. Um ihn durchzustehen, dürfen handelnde Politiker nicht permanent ins Zweifeln geraten, sondern sie müssen sich ihrer Sache sicher machen. Dem dienen komplexitätsreduzierte Bilder und Rechtfertigungsnarrative mit eindeutigen Gegensätzen: „Die Alternative“ zur europäischen Währungsunion, so Kohl im Oktober 1990, „heißt zurück zu Wilhelm II., das bringt uns nichts“ – oder: „Die Frage des Baus des europäischen Hauses unter irreversibler Einbindung des mit Abstand stärksten Landes, Deutschland, ist die Frage von Krieg und Frieden im 21. Jahrhundert.“

Krieg und Frieden – rückwärts oder nach vorn – dafür oder dagegen: Mit diesen dichotomischen Mustern öffentlicher Rede hat die deutsche Europapolitik seit den 1990er Jahren etabliert, was Hans Joas die „Sakralisierung Europas“ genannt hat. Dass diese Gewissheiten inzwischen von der Realität eingeholt und in Frage gestellt werden, erklärt auch die Gereiztheit der gegenwärtigen Debatten in Deutschland.

Eindeutig wie selten sind wir in der Euro-Frage allerdings mit dem Umstand konfrontiert, dass die Analyse der Entstehung eines Problems faktisch nichts zu seiner Lösung beiträgt. Der Euro ist da und es gibt kein einfaches Zurück auf Los, etwa vor den Gipfel von Hannover 1988. Zugleich wird nach wie vor keine wirklich offene Debatte darüber geführt, welche Lösung für Europa und die einzelnen Beteiligten am besten wäre.

Hinzu kommt, dass die Weltfinanzkrise von 2008 fundamentale politisch-ökonomische Konfusion hinterlassen hat, wie sich etwa an der Einschätzung von Mario Draghis Politik des „whatever it takes“ zeigt: was Ordnungspolitiker als nicht rückholbaren Sündenfall beklagen, begrüßen andere Liberale als entscheidendes Instrument, mit dem es im Gegensatz zur vorherigen Rettungs- politik gelungen sei, die Märkte zu beruhigen.

Zerstörte Routinen

Die Krisen haben Routinen zerstört und neue zeichnen sich noch nicht ab. Es fehlt an verlässlichem Orientierungswissen, und gerade die Geschichte der Euro-Einführung hat gezeigt, wie problematisch es ist, auf einer solchen Grundlage weitreichende politische Veränderungen durchzusetzen. Insofern ist ein realistisches, pragmatisches „piecemeal engineering“ wahrscheinlich die angemessenste Reaktion.

Auch dann wird Europa freilich in 20 Jahren ganz anders aussehen als heute, ganz anders aber auch, als wir uns heute vorstellen, wie Europa in 20 Jahren aussehen wird. Denn die Geschichte der Entstehung des Euro führt uns eine Grunderfahrung des modernen Menschen vor Augen: Er kann Kräfte entfesseln, aber er kann sie nicht beherrschen.