

FÜNFUNDZWANZIG JAHRE NACH DEM DELORS-BERICHT: WELCHE LEHREN KÖNNEN FÜR DIE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION GEZOGEN WERDEN?

Henrik Enderlein | *Direktor, Jacques Delors Institut – Berlin und
Professor für Politische Ökonomie, Hertie School of Governance*

Eulalia Rubio | *Senior Research Fellow, Notre Europe – Jacques Delors Institute*

ZUSAMMENFASSUNG

Im April 1989 veröffentlichte ein „Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion“ unter dem Vorsitz des damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors, und unter Beteiligung aller zwölf Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Europäischen Gemeinschaft einen Bericht, der die Grundlage für die heutige Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bildete. Der Bericht analysierte die grundlegenden Merkmale und Auswirkungen der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion und sah einen Dreistufenplan vor, der zu ihrer Verwirklichung führen sollte.

„DIE WICHTIGSTE LEHRE, DIE WIR AUS DEM BERICHT ZIEHEN KÖNNEN, IST JENE, DASS EINE WÄHRUNGSUNION NICHT ALS ISOLIERTES ELEMENT FUNKTIONIEREN KANN.“

Welche Lehren können wir, im Rückblick betrachtet, fünfundzwanzig Jahre nach der Veröffentlichung des Delors-Berichts ziehen, zu einem Zeitpunkt, an dem die Governance in der WWU im Kontext der tiefgreifenden Krise einem grundlegenden Wandel unterworfen ist? Ist der Bericht noch immer aktuell, was die Analyse der Auswirkungen und Anforderungen zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion betrifft? Inwiefern steht der Inhalt des Berichts in Zusammenhang mit den Ursprüngen der Krise und einigen der Defizite der WWU, die durch die Krise erst zutage traten? Sind die Vorschläge des Berichts auch heute noch angemessen, angesichts der Tatsache, dass wir nicht länger von der Annahme ausgehen können, dass alle EU-Mitglieder in absehbarer Zeit Mitglieder des Euroraumes werden?

Im vorliegenden Beitrag wollen wir etwas näher auf diese Fragen eingehen, indem wir die Vorschläge des Delors-Berichts den schlussendlichen Ergebnissen in Maastricht gegenüberstellen, und beide im Licht aktueller Diskussionen zur Governance in der WWU betrachten. Im Großen und Ganzen zeigt die Analyse, dass der Bericht recht hatte – sogar als Vorbote gelten kann – was das Aufzeigen gewisser Risiken betraf, die sich durch die aktuelle Krise offenbart haben, während er andere wiederum nicht vorhersah. Die wichtigste Lehre, die wir aus dem Bericht ziehen können, ist jedoch jene, dass eine Währungsunion nicht als isoliertes Element funktionieren kann. Anstatt ausschließlich auf Geldwertstabilität als Kernpunkt der WWU zu beharren, präsentiert der Bericht einen weitaus umfassenderen Zugang zur Wirtschafts- und Währungsunion, und führt die folgenden Voraussetzungen für eine Währungsunion an: (i) ein gewisses Ausmaß an politischer Integration, (ii) eine klar definierte Rolle der EU-Ebene als Steuerungsinstrument für makroökonomische und haushaltspolitische Fragen, (iii) einen Schwerpunkt auf Konvergenz in der WWU auf wirtschaftspolitischer Ebene.

Schlussendlich lässt sich auch aus der im Delors-Bericht angewandten Methode eine Lehre ziehen. Während zahlreiche Faktoren die Schaffung der WWU erläutern, besteht ein bedeutender Beitrag des Delors-Ausschusses in der Bereitstellung technischer Legitimation und in der Wahrung einer politischen Ausrichtung des Projektes. In dieser Hinsicht könnte er Vorbildcharakter für zukünftige Bestrebungen in der Reformierung der Wirtschafts- und Währungsunion aufweisen.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	3
1. Die Bedeutung des Delors-Berichts auf dem Weg zur WWU	4
2. Der Delors-Bericht im Überblick	6
3. Genauer betrachtet: Was der Bericht zu Finanzpolitik, Divergenzen in der WWU und Finanzstabilität sagte bzw. nicht sagte	8
3.1. Der finanzpolitische Rahmen der WWU	8
3.2. Divergenzen in der WWU	11
3.3. Finanzstabilität	14
4. Ausblick: Welche Lehren ergeben sich für den aktuellen Prozess der WWU-Reform?	17
LITERATUR	19
ZUM GLEICHEN THEMA...	20

EINLEITUNG

Im Juni 1988 rief der Europäische Rat einen Ausschuss ins Leben, der unter dem Vorsitz des Kommissionspräsidenten Jacques Delors stand, alle zwölf Präsidenten der nationalen Zentralbanken miteinschloss, und es sich zum Ziel setzen sollte „die konkreten Etappen zur Verwirklichung [einer Wirtschafts- und Währungsunion] zu prüfen und vorzuschlagen“¹. Die Arbeit dieses Ausschusses fand im April 1989 ihren Abschluss mit der Veröffentlichung eines Berichts, der von dessen Mitgliedern einstimmig bestätigt wurde. Der Bericht, gemeinhin als „Delors-Bericht“² bekannt, analysierte die wichtigsten Merkmale und Auswirkungen einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa (im Folgenden als WWU bezeichnet) und schlug einen Dreistufenplan vor, der zur WWU führen sollte.

Der Delors-Bericht wurde im Rahmen des Europäischen Rates von Madrid im Juni 1989 formell bestätigt und bildete die Grundlage für die Bestimmungen zur WWU im Vertrag von Maastricht. Nicht alle Empfehlungen des Berichts fanden jedoch auch Eingang in den Vertrag. Einige wurden im Zuge der Vertragsverhandlungen oder in nachfolgenden Entwicklungen in der Gesetzgebung ignoriert oder abgeschwächt.

Inmitten der aktuellen Krise erinnerte die deutsche Kanzlerin Angela Merkel in einer Rede vor dem Europäischen Parlament an die Bedeutung des Berichts, betonte dabei den Vorschlag des Delors-Ausschusses, den beiden Pfeilern der Wirtschafts- und Währungsunion gleich viel Gewicht zu verleihen und wies darauf hin, dass „eine Währungsunion ohne einen ausreichenden Grad an wirtschaftspolitischer Konvergenz kaum Bestand haben und der Gemeinschaft sogar abträglich sein könnte.“³ Diese ziemlich weitreichende Betrachtungsweise ist der Ausgangspunkt unserer Analyse: Fünfundzwanzig Jahre nach der Veröffentlichung des Delors-Berichts, zu einem Zeitpunkt, an dem die Governance in der WWU im Kontext der tiefgreifenden Krise einem grundlegenden Wandel unterworfen ist, stellen wir uns die Frage, welche Lehren rückblickend aus dem Delors-Bericht gezogen werden können. Ist der Bericht noch immer aktuell, was die Analyse der Auswirkungen und Anforderungen zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion betrifft? Inwiefern steht der Inhalt des Berichts in Zusammenhang mit den Ursprüngen der Krise und einigen der Defizite der WWU, die durch die Krise erst zutage traten? Ebenso betrachten wir die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf das Gefüge des Euroraums: Entgegen der ursprünglichen im Delors-Ausschuss anlässlich der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht vertretenen Erwartungen, können wir heute nicht länger von der Annahme ausgehen, dass alle EU-Mitglieder in absehbarer Zeit Mitglieder des Euroraumes werden. Dieser neue Kontext hat direkte Auswirkungen auf die Beziehung zwischen dem Binnenmarkt und der gemeinsamen Währung.

Wir gehen etwas näher auf diese Fragen ein, indem wir die Vorschläge des Delors-Berichts den schlussendlichen Ergebnissen in Maastricht gegenüberstellen, und beide im Licht aktueller Diskussionen zur Governance in der WWU betrachten. In gewissem Maße liegt unserem Versuch ein Anachronismus inne. Aus heutiger Perspektive betrachten wir etwas, das vor fünfundzwanzig Jahren in einem Bericht veröffentlicht wurde. Zwei Punkte fehlen in unserer Analyse jedoch ganz eindeutig.

Erstens würdigen wir die außerordentlichen Errungenschaften des Delors-Berichts wohl nicht ausreichend, was das Vorantreiben von Ideen und Vorschlägen betrifft, die zur Zeit seiner Publikation weitreichend und revolutionär waren. Gegen Ende der 1980er-Jahre glaubte so gut wie niemand, dass nur ein Jahrzehnt später die

1. **Schlussfolgerungen** des Europäischen Rates von Hannover, 27. und 28. Juni 1988.

2. Der offizielle Name des Berichts lautet „Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft“.

3. „Ich möchte noch einmal daran erinnern: Der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors hat in seinem 1989 vorgelegten Bericht zur Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Bedeutung beider Pfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion hingewiesen, weil „eine Währungsunion ohne einen ausreichenden Grad an wirtschaftspolitischer Konvergenz kaum Bestand haben und der Gemeinschaft sogar abträglich sein könnte.“ – So Jacques Delors 1989. Die Krise hat gezeigt, wie richtig Jacques Delors' Analyse war.“ Rede der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel vor dem Europäischen Parlament in Brüssel, 7. November 2012.

Währungsunion in Europa Realität sein würde. Das einfache Unterfangen in diesem spezifischen historischen Kontext, allen Widrigkeiten zum Trotz und gegen den erbitterten politischen Widerstand zahlreicher europäischer Akteure, einen Bericht zur Währungsunion zu verfassen, würde eine detaillierte Betrachtung der Frage verdienen warum und wie bestimmte Vorschläge es in den Bericht schafften, andere hingegen nicht. Auch die Tatsache, dass der Bericht, ungeachtet vielfältiger Bedenken in ganz Europa, einhellige Unterstützung erfuhr, ist erstaunlich und könnte Grundlage weiterer Erörterungen sein. Eine solche Betrachtung ist jedoch nicht Teil unseres Berichts. Wir ziehen den Delors-Bericht einfach in der vorliegenden Form heran, um zu analysieren, was wir aus heutiger Sicht betrachtet daraus lernen können.

Zweitens berücksichtigen wir auch den historischen Kontext nicht angemessen, welcher der effektiven Umsetzung der Währungsunion im Vertrag von Maastricht Gestalt verlieh. Auch einen Großteil die Diskussionen und Ereignisse während des knappen Jahrzehnts zwischen der Veröffentlichung des Delors-Berichts und dem Beginn von Phase drei der Währungsunion (z. B. die Währungskrise von 1992/93, die Debatte über den Stabilitäts- und Wachstumspakt oder die Diskussion über die Anzahl an WWU-Mitgliedern) decken wir hier ab. Deshalb gilt auch hier: Unser Ziel ist es nicht, die Geschichte der WWU niederzuschreiben, sondern den Wissensstand und die anfänglich im Bericht vorgebrachten Erwartungen dem gegenüberzustellen, was wir im Laufe der Zeit über die WWU gelernt haben.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert. Abschnitt 1 gibt einen kurzen Abriss über den historischen Kontext, der zur Veröffentlichung des Delors-Berichts führte, sowie seine Bedeutung auf dem Weg zur WWU. Abschnitt 2 fasst die wichtigsten Vorschläge des Delors-Berichts zusammen. In Abschnitt 3 kommen wir nochmals auf die Sichtweisen und Lösungsvorschläge des Delors-Ausschusses zurück, im Hinblick auf drei Herausforderungen, die die Diskussionen zur WWU im Augenblick beherrschen: Das Sicherstellen von Haushaltsdisziplin, die Vermeidung und Korrektur großer Ungleichgewichte in der WWU und die Garantie von Finanzstabilität. Wir stellen die Vorschläge des Berichts den endgültigen Ergebnissen in Maastricht gegenüber und diskutieren diese im Licht dessen, was wir im Laufe der Zeit über die Funktionsweise der WWU gelernt haben, im Besonderen während der aktuellen Krise. In Abschnitt 4 ziehen wir aus dieser Analyse schließlich einige Lehren für den laufenden Prozess der Reformierung der WWU.

1. Die Bedeutung des Delors-Berichts auf dem Weg zur WWU

Obwohl die ersten Versuche zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft (EG) schon auf die 1970er-Jahre zurückgehen, standen Vorschläge, die den Weg zu einer Währungsunion ebneten, nicht länger ganz oben auf der Agendenliste der EG, als Jacques Delors 1985 die Präsidentschaft der Europäischen Kommission antrat. Weniger als ein Jahrzehnt später wurde jedoch der Vertrag von Maastricht unterzeichnet. Die EU-Integrationsforschung versucht diese grundlegende Verlagerung als Konsequenz einer Reihe wirtschaftlicher und politischer Faktoren zu erklären – einem neuen Konsens der EG-Regierungen zu Monetarismus und soliden öffentlichen Finanzen, die durch die Dominanz der D-Mark hervorgerufenen Spannungen im Zentrum des Europäischen Währungssystems (EWS) sowie die Aussicht auf freien Kapitalverkehr als Teil des Binnenmarktprojektes von 1992, welche die Stabilität des EWS potentiell gefährden hätten können.⁴ Von einer institutionellen Warte aus betrachtet, ist es jedoch eindeutig der Delors-Bericht, der diese Elemente zusammenführte und den Weg für eine Währungsunion ebnete.

„DIE ENTSCHEIDUNG EINEN
FACHAUSSCHUSS EINZUSETZEN,
UM DEN MÖGLICHEN WEG
IN RICHTUNG EINER WWU
ZU UNTERSUCHEN, FIEL
IM RAHMEN DES EUROPÄISCHEN
RATES VON HANNOVER
IM JUNI 1988.“

4. Kenneth Dyson und Kevin Featherstone (1999), *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press; Nicolas Jabko, "In the name of the Market: how the European Commission paved the way for monetary union", in: *Journal of European Public Policy* 6, 3. September 1999, S. 475–495.

Die Entscheidung einen Fachausschuss einzusetzen, um den möglichen Weg in Richtung einer WWU zu untersuchen, fiel im Rahmen des Europäischen Rates von Hannover im Juni 1988. Seit Beginn des Jahres 1988 hatten verschiedene politische Faktoren zur Schaffung eines politischen Klimas beigetragen, das die Idee einer Währungsunion begünstigte.⁵ Der damalige Präsident der Kommission, Jacques Delors, war sich dieser Tatsache bewusst und schlug dem deutschen Kanzler Helmut Kohl – der zu diesem Zeitpunkt die EG-Präsidentschaft innehatte – vor, die Gelegenheit zu nützen und eine WWU anzustreben. Die Zeit war jedoch noch nicht reif für eine politische Entscheidung durch den Europäischen Rat. Anstatt eine Diskussion zu eröffnen, ob man sich nun Richtung WWU bewegen sollte oder nicht, überzeugte Kohl seine Kollegen davon, die Gelegenheit zu ergreifen und eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die die Durchführbarkeit einer WWU diskutieren sollte.

Entsprechend dem Vorschlag von Jacques Delors wurde beschlossen, dass der Ausschuss sich in erster Linie aus Präsidenten der Zentralbanken der EG zusammensetzen sollte. Indem diese eingeladen wurden darüber nachzudenken, wie die WWU realisiert werden könnte (anstatt darüber, ob die WWU überhaupt erstrebenswert ist), gelang es dem Ausschuss, die fachliche Glaubwürdigkeit des WWU-Projektes zu erhöhen, während man gleichzeitig Vertreter der Zentralbanken durch die Beteiligung einband.

Der Europäische Rat betraute Jacques Delors mit der Aufgabe, den Vorsitz des Ausschusses zu übernehmen und nominierte vier zusätzliche Mitglieder: Frans Andriessen (Vizepräsident der Europäischen Kommission), sowie die drei unabhängigen Experten Alexandre Lamfalussy (Generaldirektor der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich), Miguel Boyer (Präsident der Banco Exterior de España) und Niels Thygesen (Professor für Volkswirtschaft in Kopenhagen). Die von Jacques Delors ausgewählten Berichterstatter waren Tommaso Padoa-Schioppa und Gunter D. Baer, hochrangige Beamte des DG ECFIN bzw. der Bundesbank.

Der Ausschuss trat in Basel nach Abschluss der regulären Ausschusssitzungen der Zentralbank-Präsidenten der EG zusammen. Nach neun Monaten Beratung legte der Ausschuss im April 1989 einen 38-seitigen Bericht vor, der von seinen Mitgliedern einstimmig bestätigt wurde.

Im Juni 1989 empfahl der Europäische Rat von Madrid den Bericht als „gute Grundlage für die weiteren Arbeiten“⁶. Ganz konkret verabschiedete er die für den Start der ersten Stufe zur WWU notwendigen Maßnahmen (wie im Delors-Bericht vorgeschlagen) und stimmte einer Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten der EG (=Regierungskonferenz) grundsätzlich zu, um die Vertragsänderungen zu beschließen, die notwendig waren, um die zweite und dritte Phase zu einer WWU realisieren zu können, auch wenn noch kein Datum für diese Konferenz festgelegt wurde. Dieses wurde schließlich im Dezember 1989 bestimmt, als der Europäische Rat übereinkam, die Regierungskonferenz „vor Ende 1990“⁷ abzuhalten. Die Verhandlungen zum neuen Vertrag begannen im Dezember 1990 in Rom und fanden ihren Abschluss ein Jahr später in Maastricht. Nach Verzögerungen im Ratifizierungsprozess auf nationaler Ebene, trat der Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union) schließlich am 1. November 1993 in Kraft.

5. Anfang 1988 zirkulierten einige Memoranden zwischen französischen, italienischen und deutschen Ministern, welche die Beschränkungen des EWS kritisierten und nach einer Reform riefen. Zeitgleich hatte eine Gruppe von EG-Politikern, Bankern und Industriellen auf Initiative der ehemaligen Präsidenten der BRD und von Frankreich, Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing, begonnen, sich in der „Assoziation für die Europäische Währungsunion“ zusammenzuschließen, um Lobbying für die WWU zu betreiben. Ausführlicher behandelt in: Dyson und Featherstone, *op. cit.*

6. *Schlussfolgerungen* des Europäischen Rates von Madrid, 26. und 27. Juni 1989, B. 2.

7. Die Entscheidung ein Datum zu wählen war in erster Linie vom Fall der Berliner Mauer im November 1989 und von der Aussicht auf eine Deutsche Wiedervereinigung beeinflusst. Letzteres setzte Deutschland unter enormen Druck, seine Verpflichtung zu einer europäischen Einigung nochmals zu bekräftigen, indem ein früher Termin für die Regierungskonferenz zur WWU vorgeschlagen wurde. Dyson, *op. cit.*, S. 4.

2. Der Delors-Bericht im Überblick

Der Delors-Bericht ist in drei Kapitel unterteilt. Das erste Kapitel analysiert bisherige Erfahrungen und aktuelle Entwicklungen in der wirtschaftlichen und währungspolitischen Integration in der EG und verdeutlicht die wirtschaftlichen Gründe für eine Hinwendung zur WWU. Das zweite Kapitel stellt den Hauptteil des Berichts dar. Es untersucht die wichtigsten Bestandteile und Konsequenzen der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion, und die damit einhergehenden Übertragungen der Souveränität. Das dritte Kapitel schlägt schließlich die Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion in drei Stufen vor.

„EINE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION ALS EINE ‚NATÜRLICHE FOLGE DER VERPFLICHTUNG ZUR SCHAFFUNG EINES MARKTES OHNE BINNENGRENZEN‘.“

Obwohl der Bericht nicht eindeutig für die absolute Notwendigkeit einer WWU plädiert, sieht er die Bewegung hin zu einer Wirtschafts- und Währungsunion doch als eine „natürliche Folge der Verpflichtung zur Schaffung eines Marktes ohne Binnengrenzen“ (Absatz 14)⁸. Wie auch im Werner-Bericht (1970) ist „Währungsunion“ definiert als Währungssystem mit voll konvertierbaren Währungen, vollständiger Freiheit des Kapitalverkehrs und unwiderruflich festgelegten Wechselkursen, d. h. eine de-facto-Währungsunion mit unterschiedlichen Währungen. Obwohl also der Delors-Bericht die einheitliche Währung nicht als unbedingt notwendiges Element einer Währungsunion erachtet, hält er diese jedoch „aus psychologischen als auch aus politischen Gründen“ für wünschenswert (Absatz 23). Gleichzeitig betont er, dass eine tatsächliche Währungsunion auch nach einer gemeinsamen Geldpolitik verlangt und spricht sich zu diesem Zweck für die Schaffung einer einheitlichen Währungsinstitution aus.⁹ Am Vorbild der Bundesbank orientiert, muss diese in erster Linie dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet und unabhängig von politischen Weisungen sein.

„Wirtschaftsunion“ wird im Bericht mithilfe von vier grundlegenden Elementen definiert: (1) der Binnenmarkt, (2) Wettbewerbspolitik und andere Maßnahmen, die auf eine Stärkung von Marktmechanismen abzielen, (3) gemeinsame Regional- und Strukturpolitik sowie (4) makroökonomische Koordinierung „einschließlich verbindlicher Regeln für die Budgetpolitik“ (Absatz 25).

Der Bericht hebt an mehreren Stellen hervor, wie wichtig die Sicherstellung eines hinreichenden Gleichgewichts zwischen Wirtschaftsunion und Währungsunion ist. Er betont die Notwendigkeit, die beiden parallel zu realisieren, da „der Weg zur Errichtung einer Währungsunion nur vorstellbar ist, wenn ein hoher Grad an wirtschaftlicher Konvergenz erreicht wird“ (Absatz 21). Besonders die Vollendung des Binnenmarktes und die Verminderung der vorhandenen Disparitäten „durch eine Konsolidierung der Staatshaushalte in den betreffenden Ländern sowie über wirksamere Struktur- und Regionalpolitiken“ (Absatz 51) werden als notwendige Voraussetzungen für den Sprung von Stufe eins zu Stufe zwei auf dem Weg zur WWU betrachtet.

In der dritten Stufe der WWU wird eine gut funktionierende Wirtschaft als wesentlich erachtet, um das Ausmaß an Divergenzen zu limitieren und die Festlegung eines allumfassenden politischen Kurses für die gesamte Gemeinschaft zu ermöglichen. In Ermangelung des Wechselkursinstrumentes betont der Bericht die Bedeutung von Arbeitsmobilität, gemeinsam mit Lohn- und Preisflexibilität, auf nationaler Ebene, um ökonomische Ungleichgewichte zu verhindern und zu korrigieren. Er erkennt jedoch auch an, dass „um die Anpassungslasten vorübergehend zu vermindern, [...] sich in bestimmten Situationen Finanzierungen über offizielle Kanäle als notwendig erweisen [könnten]“. Diese sollten „zu Bedingungen gewährt werden, die den Empfänger zur Intensivierung seiner Anpassungsbemühungen veranlassen würden“ (Absatz 29).

8. Genau genommen lautete eine der wichtigsten Botschaften in Kapitel 1, dass die Vollendung des Binnenmarkt-Programmes, und vor allem die vollständige Liberalisierung der Kapitalverkehrs, rasch zu Wechselkursspannungen führen werden, was „eine intensivere und wirksamere wirtschaftspolitische Koordinierung“ erfordern würde (S. 11). Letzteres war tatsächlich ein Formulierung des Padoa-Schioppa Theorems des „inkonsistenten Quartetts“, das bereits in Padoa-Schioppas Bericht von 1987 aufgestellt wurde: Tommaso Padoa-Schioppa (1987), *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit: eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft*, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

9. Man beachte, dass Letzteres in leichtem Widerspruch zu der Aussage stand, dass die einheitliche Währung kein unbedingt notwendiges Element der Währungsunion wäre, da „sobald Entscheidungen zur Währungspolitik durch eine einzige Instanz getroffen und umgesetzt werden [...] die verschiedenen Währungen in der Praxis einer nichtdezimalen unbedeutenden Währung gleich[kommen].“ Padoa-Schioppa (1990), „Monetary Union and Competition“, in: *The Road to Monetary Union in Europe: The Emperors, the Kings and the Genies*, Oxford: Oxford University Press, S. 126–140.

Abgesehen von der Vollendung des Binnenmarktes und der Einführung von Maßnahmen zur Lohn- und Preisflexibilisierung auf nationaler Ebene, hält es der Bericht auch für höchst bedeutend, in der letzten Phase der WWU ein Rahmenwerk für die Koordinierung der makroökonomischen Politik zu schaffen. Im allgemeinen makroökonomischen Bereich „müsste eine Gesamtbeurteilung der kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinschaft periodisch vorgenommen werden und würde als Rahmen für eine bessere Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken dienen.“ Mithilfe dieses Rahmenwerks müsste die Gemeinschaft „in der Lage sein, ihre gesamtwirtschaftliche Situation zu beobachten; sie müsste beurteilen können, ob die Entwicklungen in den einzelnen Ländern im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele konsistent sind, und sie müsste wirtschaftspolitische Leitlinien entwickeln können“. Im Bereich der öffentlichen Haushalte wären bindende Regeln erforderlich, um abweichende Fiskalentwicklungen zu vermeiden. Im Besonderen empfiehlt der Bericht die Einführung von Regeln, die „wirksame Obergrenzen für die Haushaltsdefizite der einzelnen Mitgliedsländer vorsehen [...], den Zugang zu Zentralbankkrediten und anderen Formen monetärer Finanzierung ausschließen [...] und die externe Kreditaufnahme in außergemeinschaftlichen Währungen begrenzen“. Angesichts der begrenzten Mittel des Gemeinschaftshaushaltes, sollten die Maßnahmen zur Koordinierung der Haushaltspolitik auch der Festlegung einer übergreifenden Fiskalpolitik dienen und der Gemeinschaft „einen kohärenten Mix aus Finanz- und Geldpolitik ermöglichen“ (Absatz 30).

Der Bericht erörtert zudem die Auswirkungen der Errichtung einer WWU im Hinblick auf die Rolle der Gemeinschaft in der Weltwirtschaft. Er betont die Notwendigkeit der Gemeinschaft die Fähigkeit zu verleihen auf internationalen Foren „mit einer Stimme zu sprechen“, um „ihre Position in der Weltwirtschaft voll auszuschöpfen und auf das Funktionieren des internationalen Wirtschaftssystems einwirken zu können“ (Absatz 38).

Was die exakten institutionellen Strukturen betrifft, so kommt den Mandaten, Funktionen und Prinzipien, welche die neue zentrale Währungsbehörde regulieren sollen, große Aufmerksamkeit zu. Der Bericht schlägt insbesondere die Schaffung einer eher „föderativen“ Struktur vor (das Europäische System der Zentralbanken – EZSB), das aus einer zentralen Institution sowie den nationalen Zentralbanken besteht. Die neue Währungsbehörde muss der Preisstabilität verpflichtet sein und „soweit dies mit dem Vorstehenden vereinbar ist [...] die auf Gemeinschaftsebene von den zuständigen Instanzen beschlossene Wirtschaftspolitik unterstützen“ und wäre zudem „an der Koordinierung der Bankenaufsichtspolitik der zuständigen Behörden beteiligt“ (Absatz 32). Der Bericht verweist auf die Notwendigkeit, die politische Unabhängigkeit der EZSB zu garantieren, während er gleichzeitig die demokratische Rechenschaftslegung dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat gegenüber fordert. Im Gegensatz dazu finden sich nur wenige Details betreffend die institutionellen Änderungen, die im wirtschaftlichen Bereich erforderlich wären: Der Bericht gibt im Wesentlichen an, dass keine Notwendigkeit für eine neue Institution bestünde, dass in einem neuen Vertrag jedoch „die Rolle der bestehenden Gremien in Hinblick auf die Funktionen, die sie in einer Wirtschafts- und Währungsunion zu erfüllen hätten, erweitert oder umgestaltet werden“ müssten (Absatz 33). Jedenfalls habe jeder Übergang von Souveränität so begrenzt wie möglich zu erfolgen, gemäß der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (Absatz 20), und der neue institutionelle Rahmen zur Steuerung der WWU müsse „eingebettet in den demokratischen Prozess“ sein (Absatz 31). Insbesondere gibt der Bericht zu bedenken, dass das Europäische Parlament befugt¹⁰ wäre, direkt vollstreckbare Entscheidungen zu treffen, d. h. „für die nationalen Haushalte Vorgaben festzulegen [...]; diskretionäre Änderungen bei den finanziellen Mitteln der Gemeinschaft [...] vorzunehmen, um die strukturpolitischen Transfers an die Mitgliedsstaaten zu ergänzen oder den gesamtpolitischen Kurs in der Gemeinschaft zu beeinflussen; [und] die vorhandenen Strukturpolitiken der Gemeinschaft und die Gemeinschaftsdarlehen an Auflagen zu knüpfen, die die Mitgliedsländer zu intensiveren Anpassungsbemühungen veranlassen würden“ (Absatz 59).

Das dritte Kapitel des Berichts schlägt schließlich einen dreistufigen Ansatz auf dem Weg Richtung WWU vor. Obwohl er darin die wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen beschreibt, die notwendig sind, um von einer Phase zur nächsten zu gelangen, betont der Bericht auch, dass jede solche Veränderung „sich im

10. Man beachte, dass diese „Befugnis“ nicht vorsah, dem Europäischen Parlament auch ein Vetorecht einzuräumen. Der Bericht empfahl im Besonderen den Einsatz des alten Verfahrens der Zusammenarbeit in der EG, um die in Absatz 59 zitierten Entscheidungen zu übernehmen. Im Rahmen dieses Verfahrens, das mit dem Vertrag von Lissabon abgeschafft wurde, konnte der Rat, mit Unterstützung des Parlaments und auf Vorschlag der Kommission, einen Legislativvorschlag mittels qualifizierter Mehrheit annehmen, er konnte die Ablehnung eines Gesetzesentwurfes durch das Parlament jedoch auch zurückweisen, indem er den Vorschlag einstimmig annahm.

Voraus nicht genau festlegen“ ließe, und es „auch heute noch nicht abzusehen [ist] wann diese Bedingungen erfüllt sein werden“. In Übereinstimmung mit dieser Vorstellung warnt er auch vor dem Festlegen definitiver Termine und gibt zu bedenken, dass über die Entscheidung, von einer Phase zu nächsten überzugehen, „der Rat [...] befinden“ würde (Absatz 43). Ebenso vorsichtig ist der Bericht was die Frage der Beteiligung betrifft. Während die Verpflichtung aller Mitglieder der Gemeinschaft zur WWU als höchst bedeutend betrachtet wird, um die Glaubwürdigkeit des Projektes sicherzustellen, betont der Bericht die Notwendigkeit „einer gewissen Flexibilität hinsichtlich des Zeitpunkts und der Bedingungen, zu denen sich einzelne Mitgliedsländer bestimmten Mechanismen anschließen“ (Absatz 44).

3. Genauer betrachtet: Was der Bericht zu Finanzpolitik, Divergenzen in der WWU und Finanzstabilität sagte bzw. nicht sagte

Die aktuelle Krise im Euroraum hat wichtige Lücken im ursprünglichen Entwurf der WWU aufgedeckt. Insbesondere herrscht augenblicklich die übereinstimmende Meinung vor, dass die im Vertrag von Maastricht begründete Struktur der WWU inhärente institutionelle Defizite aufwies. Drei Elemente werden diesbezüglich häufig genannt: (1) Das Fehlen eines angemessenen finanzpolitischen Rahmens in der WWU, (2) die Unmöglichkeit in der WWU Ungleichgewichte zu vermeiden und zu korrigieren, und (3) der Mangel an Maßnahmen zur Garantie von Finanzstabilität in der WWU.¹¹ In welchem Ausmaß sind diese Lücken und Entwurfsdefizite nun ein Erbe des Delors-Berichts? Im Folgenden versuchen wir, diese Frage zu beantworten, indem wir das analysieren, was der Delors-Bericht zu diesen drei Themen zu sagen hat. Wir werden es dem gegenüberstellen, was schlussendlich in Maastricht und darüber hinaus beschlossen wurde, und werden all dies im Licht dessen erörtern, was wir im Laufe der vergangenen Jahre über die Funktionsweise der WWU gelernt haben.

3.1. Der finanzpolitische Rahmen der WWU

Es besteht kein Zweifel daran, dass die Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin von Maastricht zum größten Teil auf dem Delors-Bericht basierten. Insbesondere die in Maastricht getroffene Entscheidung, Haushaltsdisziplin durch ein System zu sichern, das „marktorientierte“ Elemente mit Elementen hierarchischer Kontrolle (verbindliche Regeln) kombiniert, entstammt dem Bericht.

Interessanterweise entspringt die Entscheidung des Berichts, auf eine Mischung von marktorientierten und hierarchieorientierten Elementen zu setzen, einer gewissen Skepsis gegenüber der Fähigkeit des Marktes, angemessenen Druck auf die nationale Haushaltspolitik auszuüben. In einem Absatz, der heute wie ein Warnsignal wirkt, macht der Bericht auf die Gefahren aufmerksam, die darin begründet liegen, wenn man sich zu sehr auf den Marktdruck verlässt:

„Ein gewisser disziplinierender Einfluss kann von den Marktkräften ausgehen. [...] Die Erfahrung zeigt jedoch, dass von der Marktmeinung nicht immer kräftige und zwingende Signale ausgehen und dass der Zugang zu einem großen Kapitalmarkt eine Zeitlang sogar die Finanzierung wirtschaftlicher Ungleichgewichte erleichtern kann. Statt zu einer schrittweisen Anpassung der Finanzierungskosten zu führen, neigt die Markteinschätzung der Kreditwürdigkeit von offiziellen Kreditnehmern eher dazu, sich abrupt zu ändern, mit dem Ergebnis, dass der Zugang zur Finanzierung über den Markt gesperrt wird. Die von den Marktkräften ausgehenden Zwänge könnten sich entweder als zu langsam und zu schwach erweisen oder aber zu plötzlich und zu drastisch greifen.“ (Absatz 30)

11. Zu einer Analyse der verschiedenen Gründe für die Krise siehe z. B. den Bericht der „Tommaso Padoa-Schioppa Gruppe“: *Den Euro vollenden: Der Weg zu einer Fiskalunion in Europa, Notre Europe*, November 2012.

„DIE MISCHUNG VON
MARKTELEMENTEN UND
HIERARCHISCHEN ELEMENTEN
WURDE IM VERTRAG VON
MAASTRICHT ÜBERNOMMEN.“

Die Mischung von Marktelementen und hierarchischen Elementen wurde im Vertrag von Maastricht übernommen. Der Delors-Ausschuss hatte es als äußerst bedeutsam empfunden, jede Art von monetärer Finanzierung von Haushaltsdefiziten zu verbieten, und diese Klausel ist auch im Vertrag selbst enthalten. Bemerkenswerterweise findet sich im Delors-Bericht jedoch kein Wort über die Notwendigkeit der „Beistand“ durch andere EG-Mitgliedsstaaten oder durch die EG-Institutionen zu verbieten (die berühmte „Nichtbeistands-Klausel“, die sich im Vertrag von Maastricht findet).

Was finanzpolitische Regelungen betrifft, so sollten diese eine doppelte Rolle erfüllen: Sie sollten sowohl die Haushaltsdisziplin sicherstellen, als auch die Definition eines gemeinschaftlichen finanzpolitischen Kurses auf WWU-Ebene erlauben. Was die Haushaltsdisziplin anbelangt, empfahl der Bericht die Einführung von Obergrenzen für Haushaltsdefizite, gab jedoch keine spezifischen Regeln, Verfahrensweisen oder mögliche Sanktionen im Falle eines Verstoßes vor. Andererseits waren auch Schuldenstände kaum im Bericht vertreten. Aus heutiger Perspektive ist dieser Mangel an Aufmerksamkeit Fragen der Verschuldung gegenüber höchst bemerkenswert.

Der Delors-Bericht war jedoch äußerst explizit, was den verbindlichen Charakter finanzpolitischer Regeln angeht. Absatz 59 gibt an, dass „die Regeln und Verfahren der Gemeinschaft im makroökonomischen und budgetären Bereich bindend werden“ sollten. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, das im Vertrag von Maastricht eingeführt und später im Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 bestätigt wurde, kann nicht als bindende Regel in diesem Sinn verstanden werden. Es gibt zwar Grenzen vor, erlaubt auf EU-Ebene jedoch keine Vorgaben mit Vorschriftencharakter zur Durchführung von makroökonomischer Politik und Haushaltspolitik. Der Delors-Bericht befürwortet es „für die nationalen Haushalte Vorgaben festzulegen, soweit dies notwendig wäre, um Ungleichgewichte zu verhindern“, fordert gleichzeitig jedoch „diskretionäre Änderungen bei den finanziellen Mitteln der Gemeinschaft [...], um die strukturpolitischen Transfers an die Mitgliedsstaaten zu ergänzen oder den gesamtpolitischen Kurs in der Gemeinschaft zu beeinflussen“. Und was vielleicht am erstaunlichsten ist, er schreibt dem Europäischen Parlament die Befugnis zu, die Vollziehung und Umsetzung dieser Vorgaben zu beurteilen.

In Hinblick auf gemeinsame Vorgaben führte der Vertrag von Maastricht detaillierte Regeln und Verfahrensweisen ein, um übermäßige Defizite zu kontrollieren, mittels spezifischer numerischer Zielwerte und der Möglichkeit von Sanktionen (Art. 104c EG, das so genannte „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“), schuf jedoch nur die Empfehlung über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (BEPG=Broad Economic Policy Guidelines; Art. 103 EG), um die Klausel zu ergänzen, dass „Mitgliedsstaaten [...] ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamen Interessen“ betrachten (Art. 99 EG). Weder die Grundzüge der Wirtschaftspolitik noch die allgemeinen Regeln der „gemeinsamen Interessen“ wurden zum Mittelpunkt der Haushaltspolitik in der WWU. Die BEPG gaben den Mitgliedsstaaten die Anforderungen zur entsprechenden Durchführung der Haushaltspolitik (und anderer wirtschaftspolitischer Bereiche) vor, und doch behielten die Mitgliedsstaaten de facto ihre volle Autonomie, um gegen die Empfehlungen der BEPG anzugehen. Der Vertrag sah keinerlei Sanktionen oder Durchsetzungsmaßnahmen vor. Das Rahmenwerk verließ sich vollständig auf Gruppendruck und öffentlichen Druck - und es gab keine echte Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Umsetzung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

1997, vor der Einführung des Euro, wurden die Maßnahmen zur Haushaltsdisziplin (Art. 104c) mit Inkrafttreten des Stabilität- und Wachstumspaktes noch weiter gestärkt. In diesem Zusammenhang wurden Stimmen laut, die eine gleichzeitige Stärkung von Art. 103 EG verlangten. Besonders Jacques Delors selbst, der die Kommission zu diesem Zeitpunkt bereits verlassen hatte, legte der damaligen EU-Präsidentschaft Luxemburgs einen Vorschlagsentwurf für einen „Pakt zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ vor, der die Maßnahmen von Art. 103 EG zur makroökonomischen und haushaltspolitischen Koordinierung stärken und konkretisieren sollte (siehe Exkurs). Sein Vorschlag wurde jedoch schlussendlich nicht berücksichtigt.

EXKURS 1 ▶ Jacques Delors' Vorschlag für einen „Pakt zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik“

Im Sommer 1997 war es offenkundig, dass Phase 3 der WWU wohl demnächst umgesetzt werden würde und dass die Währungsunion relativ groß und somit auch relativ heterogen sein würde. Zu diesem Zeitpunkt veröffentlichte Jacques Delors einen Bericht, in dem er festhielt, dass die „Organisation des währungspolitischen Teiles der WWU in völligem Gegensatz zu den schwachen organisatorischen Prinzipien des wirtschaftspolitischen Teiles stand“. Er hob hervor, dass das Rahmenwerk keine „echte Koordinierung makroökonomischer Politiken auf europäischer Ebene“ erlaubte und formulierte verschiedene Vorschläge, um die „wirtschaftlichen Pfeiler“ der WWU zu stärken. Im Folgenden die wichtigsten Vorschläge, die Delors damals präsentierte:

- Die Darlegung einer detaillierteren Erklärung der institutionellen Maßnahmen, die der eigentlichen Koordinierung der in Art. 103 vorgesehenen Wirtschaftspolitiken unterliegen, durch die Unterzeichnung eines „Paktes“, entsprechend dem Stabilitäts- und Wachstumspakt für Art. 104c. Dieser Pakt sollte sich in erster Linie mit den Maßnahmen für den Austausch von Informationen, gemeinsamen Wirtschaftsanalysen und der tatsächlichen Koordinierung von Maßnahmen auf europäischer oder nationaler Ebene befassen.
- Die Festlegung einer Agenda für Strukturpolitik und Strukturreformen, wie im Weißbuch von 1993 vorgeschlagen, um Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erhöhen.
- Die Ausrichtung öffentlicher Ausgaben in Richtung von nachhaltigem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen, unter gleichzeitiger Einhaltung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Regeln.

In diesem Bericht betonte Delors, dass die Stärkung des wirtschaftlichen Pfeilers die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank nicht gefährden, sondern ganz im Gegenteil deren Beständigkeit im Laufe der Zeit noch absichern würde. Mit der Schaffung eines starken wirtschaftlichen Pfeilers, so argumentierte er, „wird Europa seine Sichtbarkeit und die Transparenz seiner Entscheidungsfindung erhöhen. Es wird seinen Bürgern die zu befolgenden Grundzüge der Wirtschaftspolitik erklären können und dadurch den Fokus von der EZB nehmen, die andernfalls Gefahr läuft, zum Sündenbock für Kritik an der europäischen Wirtschaftspolitik zu werden“.

Quelle: Jacques Delors, *Pacte pour la coordination des politiques économiques*, Paris: Groupement d'études et de recherches Notre Europe, 6. August 1997.

Welche Rückschlüsse können wir nun hinsichtlich des im Delors-Bericht vorgeschlagenen finanzpolitischen Rahmenwerks ziehen?

Erstens ging der Bericht eindeutig in die gleiche Richtung wie später der Vertrag von Maastricht, mit einem Fokus auf Begrenzungen und Beschränkungen zur Vermeidung finanzpolitischer Trittbrettfahrer. Gleichzeitig war der Bericht jedoch weitaus fortschrittlicher was gemeinsame verbindliche Regeln betraf, die auf Ebene der Währungsunion einen gemeinsamen finanzpolitischen Kurs anstrebten. In dieser Hinsicht hat der Vertrag von Maastricht die Empfehlungen des Berichts eindeutig nicht aufgenommen.

Was der Bericht jedoch zweitens nicht in Erwägung zog, war die Frage der Finanzierbarkeit der Schuldenlast und die Möglichkeit von Staatsbankrott oder Rettungsschirm. Es ist nicht das Fehlen einer „Nichtbeistands-Klausel“ im Bericht, die so bemerkenswert wäre, sondern vielmehr die Tatsache, dass es keinerlei Erörterung der Fragen zu möglichen Solvenz Krisen und Rettungsmaßnahmen gibt, die ja den Kernpunkt der aktuellen Krise bilden.

Von diesem Standpunkt aus betrachtet zeigt das vom Delors-Ausschuss vorgeschlagene finanzpolitische Rahmenwerk einige der gleichen inhärenten Schwächen wie jenes von Maastricht. Es verabsäumte die Identifizierung innewohnender Anfälligkeit der WWU-Regierungen für selbsterfüllende Attacken angesichts haushaltspolitischer Schwierigkeiten¹², wie auch den potentiellen Ansteckungseffekt, den der Staatsbankrott in einem WWU-Land verursachen könnte. Im Rückblick können die Mitglieder des Delors-Ausschusses nicht wirklich für diese Versäumnisse verantwortlich gemacht werden. Zunächst einmal war die Tatsache, dass Länder, die Schuldtitel nicht in ihrer eigenen Währung ausgeben, anfälliger für Zahlungsverzug sind, zu jener Zeit kaum bekannt – die ersten Analysen, die auf diese Anfälligkeit hinwiesen, erschienen tatsächlich erst gegen Ende der 1990er-Jahre.¹³ Zudem konnte damals niemand das Ausmaß gegenseitiger finanzieller Abhängigkeit absehen, das sich mit der Einführung des Euro und dem wachsenden Engagement von

12. De Grauwe, Paul (2011), „Managing a fragile Eurozone“, CESifo Forum 12 (2), S. 40–45.

13. Eichengreen, Barry und Hausmann, Ricardo (1999), „Exchange Rates and Financial Fragility“, in: *New Challenges for Monetary Policy*, Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, S. 329–368.

Banken in Staatsanleihen entwickeln würde, und die damit verbundenen bedeutenden Auswirkungen, die eine Zahlungsunfähigkeit im Euroraum mit sich bringen würde.¹⁴

Drittens legte der Bericht – anders als der Vertrag von Maastricht – den Schwerpunkt eindeutig stärker auf die Notwendigkeit Synergien zu berücksichtigen und auf die Koordinierung nationaler makroökonomischer und haushaltspolitischer Politiken, um sicherzustellen, dass Letztere in Richtung gemeinschaftlicher Interessen gingen. Obwohl konkrete Maßnahmen zur Koordinierung makroökonomischer und haushaltspolitischer Politiken nicht dargestellt werden, orientiert sich der Geist des Berichts doch sehr viel mehr in Richtung gemeinschaftlicher europäischer Ansätze und Leitlinien als der Vertrag von Maastricht.

3.2. Divergenzen in der WWU

Die im Bericht enthaltenen Vorschläge zu den Divergenzen innerhalb der WWU lassen sich in zwei Kategorien teilen; in diejenigen, die die Reduktion von wirtschaftlichen Divergenzen im Übergang zur WWU berühren und solche, die die Art und Weise betreffen, wie mit Ungleichgewichten nach erfolgter Umsetzung der WWU umzugehen ist.

Eine Kernaussage des Berichts in Bezug auf den Übergang zur WWU war es, dass wirtschaftliche Konvergenz zu einem gewissen Grad notwendig ist, bevor die letzte Phase der WWU erreicht werden kann. Im Gegensatz zu dem, was der Vertrag von Maastricht später bestimmte, wurden jedoch keine expliziten Konvergenzkriterien zum Übergang in die finale Phase der WWU angegeben. Dennoch wurde die Möglichkeit „einer gewissen Flexibilität hinsichtlich des Zeitpunkts und der Bedingungen, zu denen sich einzelne Mitgliedsländer bestimmten Mechanismen anschließen“ (Absatz 44) genannt und damit angedeutet, dass fehlende Konvergenz die Teilnahme einiger Staaten an der dritten Phase der WWU verzögern könnte.

Gemäß des Berichts sollte wirtschaftliche Konvergenz im Vorfeld der WWU „durch eine Konsolidierung der Staatshaushalte in den betreffenden Ländern sowie über wirksamere Struktur- und Regionalpolitiken erreicht werden“ (Absatz 51). Letztere wurden als unverzichtbar gesehen, um negative Auswirkungen zu mildern, die die Wirtschafts- und Währungsunion auf ärmere Regionen haben würde. Besonders wahrscheinlich schien es, dass „Transportkosten und Skaleneffekte [...] eine Abwanderung von Wirtschaftstätigkeiten aus weniger entwickelten Regionen, vor allem am Rande der Gemeinschaft, in die hochentwickelten Gebiete im Zentrum fördern [würden]“ (Absatz 29). Um diesen Effekten mit gleicher Kraft entgegenwirken zu können, hob der Bericht die Notwendigkeit hervor in der Gemeinschaft „die Produktionsbedingungen zu vereinheitlichen“, indem man verstärkt Kohäsionspolitik betreiben und größere EG-Investitionsprogramme in Bereichen wie materielle Infrastrukturen, sowie im Kommunikations-, Verkehrs- und Bildungswesen entwickeln sollte (Absatz 29). Schließlich betonte der Bericht auch die Notwendigkeit, der „effizienten Verwendung“ der EG-Kohäsionsfondsmittel: Die Wertentwicklung dieser Fonds müsse in Phase zwei „mit eventuellen Anpassungen im Licht der Erfahrungen“ evaluiert werden (Absatz 56).

Die Erwartungen des Berichts zu den Auswirkungen des Prozesses der wirtschaftlichen Integration auf ärmere Staaten wurden zur Hälfte bestätigt. Es stimmt, dass die Vollendung des Binnenmarktprogramms 1992 keine größeren geographischen Verschiebungen in der Wirtschaftstätigkeit auslöste, jedoch führte sie in den Ländern zu verstärkter Spezialisierung auf unterschiedliche Qualitätsstufen desselben Produkts; reichere bzw. ärmere Staaten spezialisierten sich auf Produkte der gleichen Branche mit hoher bzw. niedriger Qualität¹⁵. Gleichzeitig stellte die Währungsunion eine Antriebskraft für einen Prozess der wirtschaftlichen Spezialisierung dar (z.B. die wachsende Bauindustrie in einigen WWU-Staaten), obwohl letzteres nicht durch Transportkosten oder Massenproduktionsvorteile bewirkt wurde, sondern die Auswirkung eines gewaltigen Kapitalzuflusses in ärmere Volkswirtschaften war.

14. Pisani-Ferry, Jean (2012), „The euro crisis and the new impossible trinity“, in: *Bruegel policy contribution*, Ausgabe 2012/01, Januar 2012.

15. Fontagné, Lionel, et al. (1998), *Intra-Industry Trade and the Single Market: Quality Matters*, CEPR-Diskussionspapier Nr. 1959, September 1998.

„EINE KERNAUSSAGE DES BERICHTS WAR DIE NOTWENDIGKEIT, ZU EINEM GEWISSEN GRAD WIRTSCHAFTLICHE KONVERGENZ ZU ERLANGEN, BEVOR DIE LETZTE PHASE DER WWU ERREICHT WERDEN KONNTE.“

Obwohl sich die Erwartungen des Berichts als zur Hälfte richtig herausstellten, wurde die Empfehlung des Berichts zum Erreichen von wirtschaftlicher Konvergenz vor der Umsetzung der WWU größtenteils vernachlässigt. Die Genehmigung des sogenannten Delors-II-Pakets führte zu einem bedeutenden Anstieg der EG-Kohäsionsfondsmittel zwischen 1993–1999 und unter dem Druck der ärmeren EG-Staaten schuf der Vertrag von Maastricht ein neues Kohäsionsinstrument, um weniger entwickelte Staaten im Übergang zur WWU zu unterstützen (den Europäischen Kohäsionsfonds). Im Vorfeld der WWU wurden jedoch keine größeren EG-Investitionsprogramme umgesetzt, trotz einer diesbezüglichen Forderung der Kommission. Die Europäische Kommission hatte unter der Präsidentschaft von Jaques Delors insbesondere vor, dem Geist des Berichts zur WWU zu folgen und den wirtschaftlichen Pfeiler zu stärken, um mit dem währungspolitischen Pfeiler ein dynamisches Gleichgewicht herzustellen. Aus diesem Grund enthielt das 1993 von der Kommission publizierte Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auch den Vorschlag, ein größeres Programm für Infrastrukturen von europaweitem Interesse in den Bereichen Energie, Transport- und Kommunikationswesen zu initiieren, das teilweise durch die Emission von öffentlichen Anleihen finanziert werden sollte. Jedoch wurde dieser Vorschlag von den Mitgliedsstaaten schlussendlich nicht befürwortet.

Zudem verlagerte sich mit der Einführung der sogenannten „Konvergenzkriterien von Maastricht“¹⁶ der Schwerpunkt von der realen zur nominalen Konvergenz, wodurch das Gesamtkonzept des Berichts zum Ansatz der Konvergenz verloren ging. Insbesondere führte die Betonung der nominalen Konvergenz zu einer kurz-sichtigen und engstirnigen Einschätzung der wirtschaftlichen Tauglichkeit der Mitgliedsstaaten, zu Phase drei überzugehen. Einige EG-Staaten unternahmen im Laufe der 1990er-Jahre große Anstrengungen, ihre Defizit- und Inflationsniveaus zu reduzieren und erfüllten so die Konvergenzkriterien von Maastricht; jedoch vertrauten sie dabei in zu großem Maße auf einmalige Ermessensmaßnahmen (Privatisierungen, vorübergehende Steuererhöhungen, Sozialpakete mit den Sozialpartnern zur Senkung von Löhnen...). Obwohl mehrmals auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, der Verpflichtung zu niedrigen Defiziten und angemessenen Löhnen und Preisen durch die Einführung von Strukturreformen mit bleibender Wirkung (z.B. in den Konvergenzberichten der Kommission) mit der Zeit nachzukommen, ist es eine Tatsache, dass die Genehmigung dieser Reformen keine „*Conditio sine qua non*“ für den Beitritt zur WWU der 14 Mitglieder darstellte¹⁷.

Dieses fehlende Interesse an der Einführung langfristiger Strukturreformen spiegelt zu einem gewissen Grad den Optimismus wieder, der zu dieser Zeit bezüglich der Auswirkungen des Binnenmarktes und der WWU auf das BIP und die Arbeitsmarktpolitik vorherrschte. Tatsächlich dominierte vor der Schaffung der WWU die Annahme, dass sich die Beweglichkeit von Faktoren, die durch die Umsetzung des Binnenmarktes angespornt werden würden, gemeinsam mit dem Fehlen eines Wechselkursinstruments in einer einzelnen Währung, in einem gesteigerten Druck in Richtung einer Lohn- und Preisdisziplin auf nationaler Ebene äußern würde. Diese Idee wurde im Konvergenzbericht 1998 besonders gut dargestellt. Der Bericht merkt zur Nachhaltigkeit der von den EG-Staaten unternommenen Bemühungen in den 1990ern an, „dass die WWU und die durch sie bewirkten Änderungen bei den institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen die bisher erzielten Preisstabilitätserfolge sichern und stärken dürften“ (S. 106). Insbesondere,

„Die Anreize zur Lohndisziplin werden sich auch dadurch vergrößern, dass angemessene Lohnerhöhungen in Zukunft nicht mehr durch die Geld-, Haushalts- und Wechselkurspolitik akkommodiert werden. Steigen die Löhne schneller, als durch das Produktivitätswachstum in einem Land (oder einer Region) gerechtfertigt, so hat dies eine Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität der Investitionen zur Folge, und die Attraktivität als Unternehmensstandort nimmt ab. Die Ausführerergebnisse des Landes (oder der Region) würden darunter leiden, Unternehmen würden davon abgehalten, Investitionen zu tätigen, und die Arbeitslosigkeit würde zunehmen. Aus diesen Gründen führt die WWU wahrscheinlich nachhaltig zu einem Lohnverhalten, das den

¹⁶ Die Konvergenzkriterien von Maastricht konzentrierten sich auf das Inflationsniveau, den öffentlichen Schuldenstand, die Schuldenquote, Wechselkursstabilität und Zinssätze.

¹⁷ Siehe Konvergenzbericht der EG-Kommission 1998 (Bestätigung für 11 der 12 der antragstellenden EG-Staaten über die Erfüllung der Kriterien für den Übergang in die Phase drei der WWU), sowie Konvergenzbericht 2000 (Beurteilung der Bereitschaft Griechenlands zum Beitritt 2001 zur WWU).

Voraussetzungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen gerecht wird“ (Konvergenzbericht der EG-Kommission 1998, S. 106).

Mit der Zeit stellte sich diese Annahme als falsch heraus. Anstelle eines durch den Binnenmarkt ausgelösten Prozesses der Konvergenz und einer disziplinierenden Wirkung der WWU (dem „realen Wechselkurseffekt“), verstärkten sich die Preis- und Lohnunterschiede als Ergebnis der prozyklischen Wirkungen der für alle gleichen „universellen“ Geldpolitik der EZB (der „Realzinseffekt“). Letzteres entpuppte sich in den ersten zehn Jahren der WWU mit 15 Mitgliedern als die hauptsächliche Problemquelle¹⁸.

Was zum zweiten Diskussionsthema führt: Welche Erwartungen und Empfehlungen enthielt der Delors-Bericht zum Thema der Ungleichgewichte in der WWU? Zuerst fällt auf, dass der Bericht das Problem der „endogenen Asymmetrien“ nicht voraussah, das durch den Vorrang des Realzinseffekts vor dem realen Wechselkurseffekt entstand. Jedoch war er etwas weniger optimistisch als der Konvergenzbericht der Kommission 1998 zur disziplinierenden Wirkung des Binnenmarkts auf Löhne und Preise.

Obwohl Mitglieder des Delors-Ausschusses die Bedeutung von Lohn- und Preisflexibilität als Anpassungsmechanismus in einem gemeinsamen Währungsraum anerkannten, befürchteten sie, dass sich „bei unwiderruflich festgesetzten Paritäten [...] von den Devisenmärkten kein Druck für wirtschaftspolitische Korrekturen auf nationaler Ebene mehr ausgehen [würde], wenn wirtschaftliche Ungleichgewichte auftreten und anhalten [würden]“ (Absatz 26). Sie wiesen auch auf die Schwierigkeiten bei der Messung und Interpretation der wirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb eines gemeinsamen Währungsraums hin, da „Zahlungsbilanzdaten, die zur Zeit noch einen auffallenden, sensiblen Indikator für wirtschaftliche Ungleichgewichte bilden, als Orientierungspunkte für wirtschaftspolitische Entscheidungen nicht mehr so bedeutsam wären“ (Absatz 26).

Aus all diesen Gründen erwog der Bericht die Möglichkeit des Auftretens gefährlicher Ungleichgewichte durch „Arbeitskosten und sonstige Kosten“ oder „divergierende Wirtschaftspolitiken“, neben den klassischen externen Schocks mit jeweils unterschiedlichen Auswirkungen auf die einzelnen Volkswirtschaften (Absatz 26). Um diesen Ungleichgewichten vorzubeugen und sie auszugleichen wurden zwei Arten von Maßnahmen empfohlen:

Erstens, die Schaffung eines Rahmens zur Kontrolle und Koordination von einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken. Die genauen Merkmale dieses makroökonomischen Koordinationsprozesses waren nicht genauer dargestellt, jedoch deutete der Bericht an, dass in Phase drei der WWU „die Regeln und Verfahren der Gemeinschaft im makroökonomischen und budgetären Bereich bindend werden [würden]“ (Absatz 59 – siehe auch davor).

Zweitens, die Einrichtung eines Mechanismus für finanziellen Beistand, um Staaten Unterstützung zu gewähren, die sich vorübergehend in Schwierigkeiten befinden. Der Bericht legte die spezifischen Merkmale und die Beschaffenheit eines solchen Instruments des finanziellen Beistands nicht genauer dar. Unter der Annahme, dass damals vermutet wurde, alle EG-Staaten würden zu Mitgliedern der WWU, ist klar, dass die Mitglieder des Ausschusses keine Einrichtung eines Mechanismus „ex novo“ zur Ausführung dieser Aufgabe planten, sondern eine flexible Nutzung des EG-Haushalts in Betracht zogen. Der Bericht empfahl insbesondere, dem Rat und dem Europäischen Parlament die Befugnis zu übertragen „diskretionäre Änderungen bei den finanziellen Mitteln der Gemeinschaft (mit Hilfe eines noch festzulegenden Verfahrens) vorzunehmen, um die strukturpolitischen Transfers an die Mitgliedstaaten zu ergänzen“, sowie „die vorhandenen Strukturpolitiken der Gemeinschaft und die Gemeinschaftsdarlehen [...] an Auflagen zu knüpfen, die die Mitgliedsländer zu intensiveren Anpassungsbemühungen veranlassen würden“ (Absatz 59).

Diese beiden Empfehlungen wurden zum Zeitpunkt der Maastricht-Verhandlungen größtenteils vernachlässigt. So waren die Bestimmungen des Vertrags von Maastricht zur wirtschaftlichen Koordination letztendlich sehr schwach – im Gegensatz zur Philosophie des Berichts, ein entsprechendes Gleichgewicht zwischen dem wirtschaftlichen und dem währungspolitischen Pfeiler zu garantieren. Im Gegensatz zu Artikel

18. Siehe Enderlein, et al., *Den Euro vollenden: Der Weg zu einer Fiskalunion in Europa*, Notre Europe, November 2012.

104 (in dem eine detaillierte Vorgangsweise zur Kontrolle von Defiziten festgelegt wurde – das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit – das zu finanziellen Sanktionen führt), war Artikel 99 zur wirtschaftlichen Koordination eine allgemeine Bestimmung ohne eine rechtliche Basis für Sanktionen („Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat [...]“). Das Ergebnis war die Schaffung eines schwachen Koordinationsprozesses, der auf die Definition von vagen gemeinsamen Leitlinien vertraute (die Grundzüge der Wirtschaftspolitik – BEPGs) und es dem Rat erlaubte, unverbindliche Empfehlungen zu formulieren. Was die Schaffung eines finanziellen makroökonomischen Stabilisierungsmechanismus anging, wurde diese Idee trotz der Bemühungen der Kommission, dem Vorschlag¹⁹ Glaubwürdigkeit zu verleihen, beim Abschluss des Vertrags von Maastricht aufgrund des starken Widerstands gewisser EG-Mitgliedsstaaten vollständig ausgeklammert.

Wäre die Euroraum heute in einer besseren Verfassung, wenn wir die Empfehlungen des Delors-Berichts zu den Ungleichgewichten in der WWU befolgt hätten? Ein stärkerer Mechanismus zur politischen Koordinierung hätte dazu beitragen können, dem Aufbau starker Ungleichgewichte während der 2000er-Jahre vorzubeugen, dies können wir jedoch nicht mit vollständiger Sicherheit sagen. Die Erfahrung mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) 2003 zeigt, dass die mögliche Auflage von Sanktionen keiner Verletzung der Norm vorbeugt, wenn jene, die die Einhaltung der Regeln kontrollieren dieselben sind, die sie auch einhalten sollen. Im Gegensatz dazu hätte die Existenz eines makroökonomischen finanziellen Stabilisierungsmechanismus der WWU hier wahrscheinlich einen Unterschied gemacht. Gemäß der Einschätzung von Enderlein, et al. (2013) wären beim Einsatz eines makroökonomischen finanziellen Stabilisierungsmechanismus der WWU im Zeitraum 1999–2012 die Konjunkturdivergenzen in der Euroraum zwischen 15 und 40% gesenkt worden.

3.3. Finanzstabilität

„DIE RISIKEN DER FINANZMARKTSTABILITÄT WURDEN SOWOHL IM DELORS-BERICHT, ALS AUCH IM VERTRAG VON MAASTRICHT GRÖSSTENTEILS VERNACHLÄSSIGT.“

Die Risiken der Finanzmarktstabilität wurden sowohl im Delors-Bericht, als auch im Vertrag von Maastricht größtenteils vernachlässigt. Der Bericht beinhaltete keine Analyse der finanziellen Auswirkungen, eines gemeinsamen Währungsraumes; auch wurden die konkreten Herausforderungen, die finanzielle Stabilität in einer Währungsunion mit sich bringen würde, nicht erwähnt. In diesem Zusammenhang empfahl der Bericht keine Souveränitätsübertragung im Bereich der Finanzvorschriften, Kontrolle und Bankenliquidierung, abgesehen von der Übertragung einer untergeordneten Funktion in der Koordinierung von nationalen Bankenaufsichtsbehörden an die neue Währungsbehörde (ESZB). Der Ansatz des Berichts zur Finanzmarktstabilität wurde mit wenigen Änderungen in den Vertrag von Maastricht aufgenommen. Art. 105 (5) legte fest, dass „das ESZB zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen bei[-trägt]“, obwohl der Vertrag dem Rat die Möglichkeit offen ließ, der EZB im Bereich der Finanzaufsicht „besondere Aufgaben“ zu übertragen (Art. 105 (6)).

Rückblickend ist die fehlende Aufmerksamkeit der Ausschussmitglieder den Risiken der Finanzstabilität gegenüber verständlich. Die Risiken der Finanzmarktinstabilität wurden damals wahrscheinlich unterschätzt, da die Finanzsysteme in den frühen 1990er-Jahren viel weniger entwickelt und globalisiert waren als heute. Außerdem konnten einige der Schwächen der Eurozone, die durch die Krise aufgedeckt wurden (wie etwa die Anzahl der Staatsanleihen, die von den Banken gehalten werden) zum Zeitpunkt der Berichtserstellung nicht vorhergesehen werden. Tatsächlich wurde damals angenommen, dass die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs und später die Einheitswährung zur Schaffung eines wirklich paneuropäischen Finanzsystems führen würden. Aus dem folgenden Absatz über die Auswirkungen des Übergangs von einer nationalen zu einer gemeinsamen Geldpolitik geht diese zugrundeliegende Annahme hervor:

Rückblickend ist die fehlende Aufmerksamkeit der Ausschussmitglieder den Risiken der Finanzstabilität gegenüber verständlich. Die Risiken der Finanzmarktinstabilität wurden damals wahrscheinlich unterschätzt, da die Finanzsysteme in den frühen 1990er-Jahren viel weniger entwickelt und globalisiert waren als heute. Außerdem konnten einige der Schwächen der Eurozone, die durch die Krise aufgedeckt wurden (wie etwa die Anzahl der Staatsanleihen, die von den Banken gehalten werden) zum Zeitpunkt der Berichtserstellung nicht vorhergesehen werden. Tatsächlich wurde damals angenommen, dass die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs und später die Einheitswährung zur Schaffung eines wirklich paneuropäischen Finanzsystems führen würden. Aus dem folgenden Absatz über die Auswirkungen des Übergangs von einer nationalen zu einer gemeinsamen Geldpolitik geht diese zugrundeliegende Annahme hervor:

¹⁹ In Jahren nach der Veröffentlichung des Berichts publizierte die Kommission einige Studien, die die Merkmale und potentiellen Kosten eines möglichen makroökonomischen Stabilisierungsinstruments für die WWU detailliert darstellte (siehe Pisani Ferry und Italianer, „Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux“, *Economie Prospective internationale*, 1992).

„Lange vor der Entscheidung, die Wechselkurse unwiderruflich zu fixieren, hätten die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Integration der Finanzmärkte eine Situation entstehen lassen, in der die Geldpolitiken enger koordiniert werden müssen. Sobald jedes Bankinstitut in der Gemeinschaft ungehindert von jedem Kunden in der Gemeinschaft in jeder nationalen Währung Einlagen entgegennehmen und jedem Kunden in der Gemeinschaft in jeder nationalen Währung Darlehen gewähren kann, wird die weitgehende territoriale Deckungsgleichheit zwischen dem Hoheitsgebiet der nationalen Zentralbanken, dem Gebiet, in dem ihre Währung verwendet wird, und dem Gebiet, in dem „ihr“ Bankensystem tätig ist, verloren gehen. Die Wirksamkeit der nationalen Geldpolitiken wird dann mehr und mehr von der Kooperation zwischen den Zentralbanken abhängen.“ (Delors-Bericht, Absatz 24, S. 18)

TABELLE 1 ► Was der Delors-Bericht zum Thema Finanzpolitik, Divergenzen in der WWU und Finanzstabilität sagte bzw. nicht sagte

	DELORS-BERICHT	VERTRAG VON MAASTRICHT	NACHTRÄGLICHE ÄNDERUNGEN DES MAASTRICHT-VERTRAGS
FINANZPOLITISCHER RAHMEN DER WWU			
Fragen der Schuldenbelastbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> Keine Erwähnung des Bedarfs nach einer "Nichtbestands-Klausel". Verbot der monetären Finanzierung von öffentlichen Defiziten. Keine verbindlichen Regeln zum Schuldenstand. 	<ul style="list-style-type: none"> Einführung einer „Nichtbestands-Klausel“ (Art. 104 b (1)). Verbot der monetären Finanzierung von öffentlichen Defiziten (Art. 104 (1)). Keine verbindlichen Regeln zum Schuldenstand. 	<ul style="list-style-type: none"> Schuldenentwicklungen in die neuen Finanzvorschriften („Six-Pack“) einbezogen. Formelle Beibehaltung der „Nichtbestands-Klausel“, jedoch seit 2010 Schaffung von zwischenstaatlichen Mechanismen zur finanziellen Unterstützung von WWU-Mitgliedern in Schwierigkeiten (EFSF, EFSM, ESM).
Regeln der Haushaltsdisziplin	<ul style="list-style-type: none"> Einführung von Obergrenzen für Haushaltsdefizite. Europäisches Parlament in Entscheidungen eingebunden, die für die nationalen Haushalte Einschränkungen bedeuten. 	<ul style="list-style-type: none"> Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Art. 104 c), Obergrenze des nominalen Defizits bei 3%. Entscheidungen, die für die nationalen Haushalte Einschränkungen bedeuten, die vom Rat auf Empfehlung der Kommission verabschiedet werden. 	<ul style="list-style-type: none"> Verfahren bei einem übermäßigen Defizit durch die Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) 1997 gestärkt, 2005 reformiert. Seit 2011 Einführung von bedeutenden Reformen, die auf die Stärkung der Bestimmungen des SWP abzielen und nationale Haushaltsrahmen verbessern und die Funktion der Kommission stärken, nationale Bemühungen zur Umsetzung des SWP zu kontrollieren und zu beurteilen (Fiskalpakt, „Six-Pack“, „Two-Pack“).
Haushaltspolitische und makroökonomische Koordinierung	<ul style="list-style-type: none"> Notwendigkeit zur Koordinierung haushaltspolitischer und makroökonomischer Politiken, um einen entsprechenden haushaltspolitischen Kurs zu definieren und die kohärente Umsetzung nationaler Wirtschaftspolitiken sicherzustellen. Regeln und Verfahren zur haushaltspolitischen und makroökonomischen Koordinierung sollten verbindlich sein. 	<ul style="list-style-type: none"> Keine bindenden Richtlinien für die Umsetzung von haushaltspolitischer und makroökonomischer Politiken. Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 103), die zur Formulierung von unverbindlichen Empfehlungen durch den Europäischen Rat führen. 	<ul style="list-style-type: none"> Seit 2000 wirtschaftliche Koordinierung mit hauptsächlichem Schwerpunkt auf der Anleitung der Anstrengungen der Mitgliedsstaaten, die Ziele der Lissabon-Strategie/EU2020 zu erreichen (fehlende gemeinschaftsweite Bedeutung, fehlende Aufmerksamkeit Haushaltsfragen gegenüber). Seit 2011 findet die Koordination aller haushalts- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen in einem einzigen Koordinationsrahmen statt (Europäisches Semester). Jedoch bleiben die Richtlinien für haushalts- und wirtschaftspolitische Maßnahmen größtenteils unverbindlich (außer jene, die mit der Umsetzung des SWP zusammenhängen und solche, die im Zusammenhang mit dem neuen Gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahren formuliert werden – siehe unten).

Divergenzen in der WWU			
Konvergenzprozess im Übergang zur WWU	<ul style="list-style-type: none"> • Notwendigkeit, einen Grad an ausreichender wirtschaftlicher Konvergenz zu erreichen, um zu Phase drei der WWU überzugehen. Keine fixen Fristen und quantitativen Kriterien zum Übergang in Phase drei der WWU; Notwendigkeit der Berücksichtigung einer gewissen Flexibilität bzgl. des Beitritts einiger Mitgliedsstaaten zur WWU. • Notwendigkeit der Erweiterung und Stärkung der EG-Kohäsionspolitik, um Mitgliedsstaaten in ihren Bemühungen zum Beitritt zur WWU zu begleiten. Notwendigkeit, größere gemeinsame EG-Investitionsprojekte umzusetzen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von quantitativen Konvergenzkriterien, um die Tauglichkeit der Staaten zu bestimmen, in Phase drei der WWU überzugehen. Schwerpunkt auf nominaler anstatt realer Konvergenz (d.h. Konvergenz bei Inflation und Zinssätzen, Haushaltsdefiziten und Staatsverschuldung, sowie Wechselkurs-stabilität) • Bedeutende Ausweitung der EG-Kohäsionspolitiken (Delors-II-Paket), Schaffung des EG-Kohäsionsfonds zur Unterstützung von EG-Staaten beim Beitritt zur WWU. Keine größeren EG-Investitionsprogramme im Vorfeld der WWU umgesetzt. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1998 erfüllten 11 von 12 der antragstellenden EG-Staaten die Kriterien für den Übergang in die Phase drei der WWU. Der verbleibende antragstellende EG-Staat (Griechenland) wird der WWU 2001 beitreten.
Maßnahmen zur Vorbeugung und Berichtigung von Ungleich-gewichten in der WWU	<ul style="list-style-type: none"> • Notwendigkeit der Schaffung eines verbindlichen Rahmens zur Überwachung wirtschaftlicher Entwicklungen und Koordinierung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen • Notwendigkeit der Schaffung eines fiskalpolitischen Hilfsinstruments zur Unterstützung von Staaten, die sich vorübergehend in Schwierigkeiten befinden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines schwachen Verfahrens zur wirtschaftlichen Kontrolle und Koordination (Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Art. 103), basierend auf der Formulierung von weit gefassten Richtlinien und unverbindlichen Empfehlungen. • Fehlende makroökonomische Funktion auf Ebene der WWU; Verantwortung für fiskalpolitische Stabilisierung liegt ausschließlich auf nationaler Ebene. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung eines neuen makroökonomischen Überwachungsverfahrens (Gesamtwirtschaftliches Ungleichgewichtsverfahren) 2011 zur Beobachtung und Korrektur gefährlicher Ungleichgewichte. Das Verfahren funktioniert auf der Basis einer numerischen Anzeigetafel und umfasst Sanktionsmöglichkeiten.
Finanzstabilität			
Finanz-aufsicht und Abwicklung von Banken	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzaufsicht und die Abwicklung von Banken sollten ein nationales Vorrecht bleiben; der EZB kommt in der Koordinierung der nationalen Finanzaufsichts-behörden eine untergeordnete Rolle zu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die EZB (ESZB) „trägt zur reibungslosen Durchführung [der von den zuständigen Behörden ergriffenen Maßnahmen] bei“ (Art. 105 (5)); jedoch kann der Rat einstimmig entscheiden, „besondere Aufgaben“ zur Finanzaufsicht an die EZB zu übertragen (Art. 105 (6)) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ab November 2014 wird eine von der EZB geleitete einheitliche Bankenaufsichtsbehörde direkt damit beauftragt sein, alle bedeutenden Kreditinstitute der Eurozone direkt zu kontrollieren; ab 2016 soll ein einheitlicher Bankenabwicklungs-mechanismus (SRM) mit zentralen Entscheidungsbefugnissen und einem einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) direkt für den Prozess der Abwicklung von Großbanken in der Euroraum zuständig sein.

Entgegen dieser Erwartung erlebten wir in den ersten zehn Jahren der WWU einen unausgeglichene Integrationsprozess: Der Interbankenmarkt wurde stark integriert, das Privatkundengeschäft, Unternehmens- und Staatsanleihen und Aktienmärkte blieben jedoch größtenteils durch nationalstaatliche Grenzen zersplittert. Das Ergebnis war ein System, das die Probleme der Integration (hohe Ansteckungsgefahr) mit jenen der Fragmentierung des Finanzmarktes (ungesunde Verflechtungen zwischen Banken und Staat, sowie die Beeinträchtigung der Transmission der Geldpolitik) verband.

Obwohl es klar ist, dass der Ausschuss zu jener Zeit weder dazu imstande war, diesen unausgeglichene Prozess der Integration vorherzusehen, noch mit den bedeutenden globalen Auswirkungen einer US-amerikanischen Finanzkrise rechnen konnte, ist es richtig, dass die potentiellen Risiken der Beibehaltung eines größtenteils nationalstaatlichen Ansatzes in der Finanzregelung und -überwachung in einem gemeinsamen Währungsraum damals sehr wohl bekannt waren²⁰. Laut eines Mitglieds des Delors-Ausschusses warnten

20. Padoa-Schioppa, Tommaso (2004), *The Euro and its Central Bank: getting united after the Union*, Massachusetts: The MIT Press.

einige Gruppenmitglieder während der Treffen sogar vor diesen Risiken²¹. Dieses Mitglied des Ausschusses erinnert sich sogar, dass die Entscheidung, einen nationalstaatlichen Ansatz bei der Finanzaufsicht und Bankenabwicklung beizubehalten, nicht das Ergebnis einer Denklücke war, sondern hauptsächlich eine Folge des Widerstands seitens der EG-Zentralbankpräsidenten gegen die Einbindung der neuen Währungsbehörde in Fragen der Finanzstabilität, „da sie befürchteten, letzteres würde unvermeidlich zu lästiger politischer Überwachung führen und eine Bedrohung für die Autonomie des ESZB darstellen“.

4. Ausblick: Welche Lehren ergeben sich für den aktuellen Prozess der WWU-Reform?

Die Governance der WWU wurde 2010 einer Generalüberholung unterzogen. Eine Serie von Governance-Reformen wurde verabschiedet, um die drei oben genannten innewohnenden Unzulänglichkeiten zu thematisieren; über viele weitere wird diskutiert. Da einige dieser Reformen als eine umfassende Übertragung von Souveränität auf europäische Ebene empfunden werden, kamen zwei neue bedeutende Fragen auf: Wie kann die Integration in der Euroraum vertieft werden, während demokratische Legitimität garantiert bleibt, und wie kann es WWU-Mitgliedsstaaten ermöglicht werden, den Prozess der Integration voranzutreiben, ohne die wirtschaftlichen Interessen der Nicht-Euroländer zu gefährden?

Können wir für den aktuellen Prozess der WWU-Reform Lehren aus dem Delors-Bericht ziehen? Insgesamt zeigt die obige Analyse, dass der Bericht in vielen Aspekten sogar in seinen Vorhersagen recht behielt, da er auf gewisse Risiken hinwies, die kürzlich von der Krise aufgedeckt wurden, gewisse andere erkannte er jedoch nicht. Einige der Auslassungen im Bericht lassen sich mit dem jeweiligen historischen Kontext begründen und wirkten in diesem zur Zeit der Erstellung des Berichts gerechtfertigt – besonders im Hinblick auf das Problem der Schuldenlasten und der Debatte zu möglichen Rettungsaktionen. Einige Einschätzungen jedoch wurden aufgrund einer u. U. allzu optimistischen Perspektive auf Lohn- und Preisflexibilitäten in einer Währungsunion getroffen. Der Bericht beschreibt die Wirtschafts- und Währungsunion als zwei einander verstärkende Elemente, die zu einem positiven Kreislauf einer vertieften wirtschaftlichen Integration führen und somit zu einer verbesserten Funktionsweise der Währungsunion. Diese Annahme wurde damals im Zusammenhang mit makroökonomischen Studien, die den Schwerpunkt auf nominale Flexibilitäten und die Automatisierung der Anpassung setzten, als realistisch empfunden. Rückblickend stellten sich die nominalen Rigiditäten in der WWU als viel stärker heraus, als erwartet. Im aktuellen Prozess der WWU-Reformierung sollte dieser Lehre große Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die wichtigste Lehre, die aus dem Delors-Bericht gezogen werden kann ist jedoch die, dass eine Währungsunion nicht als isoliertes Element funktionieren kann. Der Bericht drückt sich diesbezüglich sehr klar aus und die vergleichsweise Auslassung des Aspekts der Banken und Finanzstabilität im Bericht verstärkt diesen Gesichtspunkt noch mehr: Eine Währungsunion, die nicht in eine weitreichende Wirtschaftsunion und Finanzunion (oder Bankenunion) eingebettet ist, wird wahrscheinlich nicht funktionieren.

Anstatt nur auf Währungsstabilität als Herzstück der WWU zu beharren, enthält der Bericht auch einen umfassenderen Ansatz zur WWU, indem er vorbringt, dass die Währungsunion (i) einen gewissen Grad an politischer Integration brauche, (ii) die Ebene der EU klar als Steuerungsmechanismus für makroökonomische und haushaltspolitische Angelegenheiten definiert werden und (iii) einen Schwerpunkt auf die Ausarbeitung von Maßnahmen zur wirtschaftlichen Konvergenz in der WWU legen solle.

21. Thygesen, Niels, „TPS and european integration“, Rede im Zuge der Konferenz zum Gedenken an Tommaso Padoa-Schioppa, organisiert von der Banca d'Italia in Rom am 16. Dezember 2011.

Es fällt auf, dass sich die aktuelle Debatte zur Revision der WWU auf genau diese Aspekte konzentriert. Und trotzdem zeigt die aktuelle Debatte, dass keine einfache Lösung dieser Fragen möglich ist, solange drei wesentliche Herausforderungen ungelöst bleiben:

- Kann die WWU unter der Annahme funktionieren, dass keine signifikanten Übertragungen von Souveränität von der nationalen auf die europäische Ebene nötig sind? Diese Frage bezieht sich nicht nur auf die haushaltspolitische Autonomie der Mitgliedsstaaten, sondern auch auf die gesamte Umsetzung der Wirtschaftspolitik in einer Wirtschaftsunion, in der es unwahrscheinlich ist, dass Konvergenz automatisch nur durch die Einführung einer Einheitswährung entsteht. Wenn strukturelle Konvergenz nach politischer Konvergenz verlangt, dann verlagert sich das Mantra, die Umsetzung der Wirtschaftspolitik sei eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ ins Zentrum der Wirtschaftspolitik der WWU. Diese Verlagerung wurde im Delors-Bericht nicht vorhergesehen, steht aber klar ganz oben auf der Agenda der WWU-Reform.
- Kann die WWU in einer Europäischen Union funktionieren, in der nicht alle Staaten der WWU beitreten werden? Diese Frage hängt direkt mit dem letzten Punkt zusammen. Wenn der Binnenmarkt und die Koordinierung der Wirtschaftspolitik als die hauptsächlichen Mittel zum Erreichen von struktureller Konvergenz in der Währungsunion angesehen werden, dann gilt es die Frage zu beantworten, wie der Binnenmarkt bei einer gleichzeitigen Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordination weiter vertieft werden kann. Die Beantwortung dieser Frage wirft jedoch die Forderung nach einer Integration der unterschiedlichen Geschwindigkeiten in einer Union auf, in der eine große Anzahl von Staaten nicht an der Währungsunion teilnehmen. Die Prämisse des Delors-Berichts, also dass es einen direkten Zusammenhang zwischen dem Binnenmarkt und der Einheitswährung gäbe, wird von der heutigen Realität der politischen Integration in Europa in Frage gestellt.
- Da die weitere Koordinierung der Wirtschaftspolitik anstatt ergebnisorientierter Legitimität, auf der die WWU bisher fußte, verfahrenstechnische Formen der Legitimation verlangt, ist die Frage nach der Verstärkung der demokratischen Legitimation einer vertieften WWU eine kritische Frage, die diskutiert werden muss. Diese Herausforderung ist abermals mit dem vorhergehenden Punkt verknüpft, da eine tiefere politische Integration durch die Spaltung in Eurozone und Nicht-Eurozone nicht vorangeht.

**„DER DELORS-BERICHT
KÖNNTE ALS VORBILD FÜR
ZUKÜNFTIGE BEMÜHUNGEN
ZUR REFORMIERUNG DER
WWU DIENEN.“**

Bei der letzten Lehre, die wir hier ziehen wollen, geht es eher um die Methode als um den Inhalt. In den späten 1980er-Jahren, als der Delors-Ausschuss seine Arbeit aufnahm, hätte niemand auf die Einführung einer Europäischen Währungsunion innerhalb eines relativ kurzen Zeithorizonts gewettet. Die Währungsunion galt als Utopie oder wurde als sehr langfristiges Ziel gesehen und von zentralen Interessensvertretern wie der Bundesbank oder der britischen Regierung unter Thatcher vehement bekämpft. Zehn Jahre später war die WWU Realität. Natürlich kann dieser historischen Erfolg durch viele Faktoren erklärt werden, jedoch gibt es keinen Zweifel, dass der Delors-Ausschuss einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung einer gründlichen, kurz gefassten und unparteiischen Analyse der Anforderungen an die Entwicklung der WWU und deren Auswirkungen geleistet hat. In dieser Hinsicht könnte er für weitere Bemühungen zur Reformierung der WWU Vorbildcharakter haben.

LITERATUR

- Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion (1989), *Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft* (Der Delors-Bericht), Luxembourg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD für Wirtschaft und Finanzen, *Bericht der Kommission – Konvergenzbericht 2000*, COM (2000) 277, Brüssel, 3. Mai 2000.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD für Wirtschaft und Finanzen, *Bericht über den Konvergenzstand mit Empfehlung für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion*, Teil 2: Bericht, Konvergenzbericht 1998, COM (1998) 1999, Nr. 65.
- De Grauwe, Paul (2011), „Managing a fragile Eurozone“, *CESifo Forum* 2/2011, S. 40–45.
- Dyson, Kenneth und Featherstone, Kevin (1999), „The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union“, Oxford: Oxford University Press, September 1999.
- Eichengreen, Barry und Hausmann, Ricardo (1999), „Exchange Rates and Financial Fragility“, in: *New Challenges for Monetary Policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City.
- Enderlein, Henrik, et al. (2012), „Den Euro vollenden: Der Weg zu einer Fiskalunion in Europa“, Bericht der Tommaso Padoa-Schioppa Gruppe, Notre Europe – Jacques Delors Institute, November 2012.
- Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg und Jann Spiess (2013): „Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the Euro Area“. Notre Europe – Jacques Delors Institute, *Studies & Reports No. 99*, September 2013
- Enderlein, Henrik und Verdun, Amy (2009), „EMU's teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science“, *Journal of European Public Policy*, June 2009, pp. 490-507.
- Featherstone, Kevin (2012), „Le choc de la nouvelle? Maastricht, déjà vu and EMU reform“, in: *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper*, Nr. 52/2012, September 2012.
- Fontaigné Lionel, et al. (1998), „Intra-industry trade and the single market: quality matters“, Arbeitspapier des Centre for Economic Policy Research, Nr. 1959, September 1998.
- Jabko, Nicolas (1999), „In the name of the Market: how the European Commission paved the way for monetary union“, in: *Journal of European Public Policy* 6, 3. September 1999, S. 475–495.
- Padoa-Schioppa, Tommaso (1987), *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit: eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft*, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Padoa-Schioppa Tommaso (1990), „Monetary Union and Competition“, in: *The Road to Monetary Union in Europe: The Emperors, the Kings and the Genies*, Oxford: Oxford University Press, S. 126–140.
- Padoa-Schioppa, Tommaso (2004), *The Euro and its Central Bank: getting united after the Union*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Pisani-Ferry, Jean (2012), „The euro crisis and the new impossible trinity“, in: *Bruegel policy contribution*, Ausgabe 2012/01, Januar 2012.
- Pisani-Ferry, Jean (2006), „Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area“, in: *Journal of Common Market Studies*, Ausgabe 44, Nr. 4, S. 823–844.
- Pisani-Ferry, Jean und Italianer, Alexander (1992), „Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux“, in: *Economie Prospective internationale*, Nr. 51, drittes Quartal 1992.
- Verdun, Amy (1997), *The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community?*, Biennial International Conference of the European Community Association, Seattle, Juni 1997.

On the same themes...

WHICH FINANCIAL INSTRUMENT TO FACILITATE STRUCTURAL REFORMS IN THE EURO AREA

Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 104, Notre Europe – Jacques Delors Institute*, December 2013

DEEPENING THE EMU: HOW TO MAINTAIN AND DEVELOP THE EUROPEAN SOCIAL MODEL

Sofia Fernandes and Kristina Maslauskaitė, Foreword by Jacques Delors,

Studies & Reports no. 101, Notre Europe – Jacques Delors Institute, November 2013

BLUEPRINT FOR A CYCLICAL SHOCK INSURANCE IN THE EURO AREA

Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg and Jann Spiess, Foreword by António Vitorino,

Studies & Reports No. 99, Notre Europe – Jacques Delors Institute, September 2013

RETHINKING THE EMU AND MAKING GREATER EUROPE POSITIVE AGAIN

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe – Jacques Delors Institute*, July 2013

FOR A GENUINE EMU. LESSONS FROM THE INTERNATIONAL EXPERIENCE

Maria João Rodrigues, *Policy Paper No. 88, Notre Europe – Jacques Delors Institute*, March 2013

MAKING ONE SIZE FIT ALL. DESIGNING A CYCLICAL ADJUSTMENT INSURANCE FUND FOR THE EUROZONE

Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg and Jann Spiess, *Policy Paper No. 61, Notre Europe – Jacques Delors Institute*, January 2013

DEN EURO VOLLENDEN. DER WEG ZU EINER FISKALUNION IN EUROPA

Henrick Enderlein et al., Vorwort von Jacques Delors und Helmut Schmidt, *Studien & Bericht No. 92, Notre Europe – Jacques Delors Institut*, Juni 2012

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig • Übersetzung aus dem Englischen: Alexandra Titze und Veronika Peterseil © Jacques Delors Institut – Berlin, 2014.



Hertie School
of Governance

info@delorsinstitut.de
Pariser Platz 6
D – 10117 Berlin
www.delorsinstitut.de

