

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 300

# Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung

Von

Ansgar Belke, Peter Bernholz, Rolf Caesar, Bernhard Duijm,  
Walter Elberfeld, Rainer Fehn, Paul Kirchhof, Dirk Kruwinnus,  
Renate Neubäumer, Alexander Neunzig, Renate Ohr, André Schmidt,  
Dieter Schmidtchen, Werner Sesselmeier, Viktor Vanberg

Herausgegeben von

Wolf Schäfer



**Duncker & Humblot · Berlin**

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 300

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 300

---

# Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung

Von

Ansgar Belke, Peter Bernholz, Rolf Caesar, Bernhard Duijm,  
Walter Elberfeld, Rainer Fehn, Paul Kirchhof, Dirk Kruwinnus,  
Renate Neubäumer, Alexander Neunzig, Renate Ohr, André Schmidt,  
Dieter Schmidtchen, Werner Sesselmeier, Viktor Vanberg

Herausgegeben von

Wolf Schäfer



**Duncker & Humblot · Berlin**

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0505-2777  
ISBN 3-428-11405-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺  
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>



## Vorwort

Die Europäische Union steht vor großen Herausforderungen. Erweiterung und Vertiefung der Union stehen auf der Politikagenda. Ob die Vorschläge des Europäischen Verfassungskonvents für eine grundlegende Erneuerung des Unionsvertrages diesbezüglich zukunftsfähig sind, bedarf einer intensiven Diskussion. Im vorliegenden Band, der die Referate der Jahrestagung 2003 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik dokumentiert, die vom 18. bis 20. März 2003 in Leipzig stattfand, stehen Probleme speziell der europäischen Wirtschaftsverfassung im Betrachtungsmittelpunkt. Obwohl der Begriff der Wirtschaftsverfassung nicht eindeutig definiert ist, sind juristische und vor allem verfassungs- und institutionenökonomische Analysen von Belang. Dabei spannen die Beiträge einen Bogen über die wichtigsten Problembereiche.

Grundsätzliche Überlegungen zu einer europäischen Verfassung führen zu den Fragen: Benötigen wir überhaupt eine Verfassung für Europa? Wie ist das Verhältnis zwischen den Nationalstaaten und der Union zu regeln? Freiheit, Bürgersouveränität und Subsidiarität – als eine spezielle Ausprägung des Prinzips der komparativen Wettbewerbsvorteile – spielen in der europäischen Wirtschaftsverfassung eine zentrale Rolle. Sie ergänzen sich mit Überlegungen zur europäischen Finanzverfassung, in der auch die Frage nach den institutionellen Ebenen gestellt wird, die für die Bereitstellung und Finanzierung unterschiedlicher Güter in der Union verantwortlich sind. Gefragt wird auch, ob eine Koordination der nationalen Arbeitsmarktpolitiken auf EU-Ebene sinnvoll ist oder ob die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im nationalen Politikbereich verbleiben sollte. Zudem: Welche konstitutionen- und institutionenökonomischen Dimensionen hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt? Behandelt wird auch das Problem, ob im europäischen Strukturwandel ein Konflikt existiert zwischen ökonomischer Effizienz und sozialer Sicherheit. Vor dem Hintergrund der Theorie optimaler Jurisdiktionen stellt sich die Frage nach der optimalen Länderzahl für die EU-Erweiterung. Optimalitätsprobleme aufgrund der Erweiterung des Euro-Raumes werden hinsichtlich der Entscheidungseffizienz des Rats der Europäischen Zentralbank erörtert. Schließlich behandelt der Band spezielle Aspekte der Subsidiarität sowie der kollektiven Marktbeherrschung in der Wettbewerbspolitik innerhalb der Union.

Meine Mitarbeiterin, Frau Dipl.-Volkswirtin Annette Olbrisch, hat alle Manuskripte sehr sachkundig und engagiert für die Drucklegung vorbereitet. Dafür danke ich ihr herzlich.

Hamburg, im Juli 2003

*Wolf Schäfer*

## Inhaltsverzeichnis

Der Unionsvertrag als Grundlage europaaoffenen und weltweiten Wirtschaftens Von <i>Paul Kirchhof</i> , Heidelberg .....	9
Eine Europäische Verfassung als Grundlage für Freiheit und gesunde wirtschaftliche Entwicklung Von <i>Peter Bernholz</i> , Basel .....	33
Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU Von <i>Viktor Vanberg</i> , Freiburg .....	51
Strukturwandel und europäische Wirtschaftsverfassung: Gibt es einen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Sicherheit? Von <i>Rainer Fehn</i> †, München .....	87
Arbeitsteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Eine ökonomische Analyse vor dem Hintergrund hoher und divergierender Arbeitslosigkeit in Europa Von <i>Renate Neubäumer</i> , Frankfurt a. M., und <i>Werner Sesselmeier</i> , Darmstadt .....	123
Leitlinien für eine europäische Finanzverfassung Von <i>Rolf Caesar</i> , Hohenheim .....	149
Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Eine Analyse unter Berücksichtigung konstitutio- nen- und institutionenökonomischer Aspekte Von <i>Renate Ohr</i> und <i>André Schmidt</i> , Göttingen .....	181
Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung: Status quo, institutionelle Probleme und Reformansätze Von <i>Ansgar Belke</i> und <i>Dirk Kruwinnus</i> , Hohenheim .....	213
Subsidiarität und Dezentralität in der europäischen Wettbewerbspolitik Von <i>Bernhard Duijm</i> , Tübingen .....	261
One Market, One Law: EU Enlargement in light of the economic theory of optimal legal areas By <i>Dieter Schmidchen</i> and <i>Alexander Neunzig</i> , Saarbrücken .....	295

Zum Konzept der kollektiven Marktbeherrschung im Rahmen der europäischen Fusionskontrolle

Von <i>Walter Elberfeld</i> , Köln .....	321
Autoren und Herausgeber .....	349

# **Der Unionsvertrag als Grundlage europaaoffenen und weltweiten Wirtschaftens**

Von *Paul Kirchhof*, Heidelberg

Die Europäische Union ist eine Antwort auf die neuen Anfragen an das Recht, die der weltoffene Markt, die Möglichkeit unbehinderten Austauschs in Wissenschaft und Kunst, die Realität fast grenzenlosen Reisens stellen. Diese Offenheit unserer Lebensbedingungen bietet der individuellen Freiheit und dem freiheitlichen Staat eine neuartige Weite. Je weniger Grenzen errichtet werden, desto größer ist der Raum zur Entfaltung persönlicher Freiheit, wirtschaftlicher Unternehmungen, kultureller Initiativen und staatlichen Handelns.

Diese Weite verändert allerdings den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen zur Wahrnehmung individueller Freiheit. Die Offenheit der Grenzen ermöglicht fast beliebig den Zugang zum Staatsgebiet. Die Unterschiedlichkeit des Rechts begünstigt Rechtsvermeidungsstrategien und teilweise auch eine internationale Kriminalität. Die Verschiedenheit der sich begegnenden Kulturen stellt Grundwertungen, z. B. die Gleichberechtigung von Mann und Frau, in Frage. Deshalb sucht die Rechtsordnung nie eine Grenzenlosigkeit, sondern die Offenheit und Weite der Grenzen.

## **A. Das Problem der „Globalisierung“**

Im Stichwort der „Globalisierung“ verbergen sich sieben Anfragen an das Recht:

### **I. Entgrenzung**

In der Entgrenzung kann sich der Staatsbürger zum Weltbürger wandeln. Ihm wird aber auch ein Stück Sicherheit in der staatlich organisierten Welt der verlässlichen Ordnung, des inneren Friedens, der gemeinsamen Sprache, des Vertrauens zu einem vertrauten Recht und dessen parlamentarischer Erneuerung genommen.

### **II. Die Distanz zur staatlichen Macht**

Die Offenheit der Welt erschließt den Menschen die verschiedenen staatlichen Rechtsordnungen als Alternativen; das Recht erscheint nicht mehr unausweichlich.

Der Unternehmer kann der deutschen Mitbestimmung durch Verlegung seines Betriebes ausweichen, die als drückend empfundene deutsche Steuerlast durch einen Firmensitz im Ausland vermeiden, die in Deutschland anspruchsvolle Zulassung eines Lebensmittels durch Genehmigung in einem anderen Staat der Europäischen Union umgehen. Dieses ausweichliche Recht bietet dem Menschen neue Freiheiten bei der Auswahl der ihm genehmen Staats- und Lebensordnung. Es veranlasst aber auch Freiheitseinbußen, wenn die Alternativen die Berechtigten zu Verbiegungen und Verbeugungen vor dem Recht verführen. Hat der Steuerpflichtige sich vor dem modernen Geflüchteten eines vermeidbaren Steuerrechts so tief verneigt, dass er seine eigenen ökonomischen Bedürfnisse nicht mehr erkennt, so geht die Freiheit zur ökonomischen Vernunft verloren.

Die Antwort auf diese Gefährdungen ist nicht der Weltenstaat, der den rechtlichen Rahmen eines Weltmarktes organisiert. Eine solche weltumspannende, den Menschen in jedem Winkel der Erde erreichende Hoheitsmacht nähme dem Freiheitsberechtigten sogar das elementare Recht, auszuwandern und in einem anderen Staat um Asyl zu bitten. Die Alternativität der Staaten ist deshalb freiheitspolitisch ein Segen. Sie muss allerdings rechtlich so gestaltet werden, dass sie Freiheit vermehrt, nicht die Freiheitswahrnehmung verkümmern lässt.

### III. Entwurzelung

Das Hinaustreten in die Welt kann eine Entwurzelung, einen Verlust von Zugehörigkeit zur Folge haben. Der Mensch sucht freiheitliche Weite und vertraute Nähe zugleich. Dieses zeigen uns insbesondere die Sprachwissenschaften, die darauf hinweisen, dass wir in der Weltsprache des Englischen ein gemeinsames Verständigungsmittel für Wirtschaft, Politik und Kultur gewonnen haben, dass aber zugleich gegenwärtig mehr als 5.000 Sprachen und damit mehr als jemals in der Sprachgeschichte zuvor aktuell gesprochen werden<sup>1</sup>. Je mehr sich die Verständigungsmöglichkeiten weltweit in einer Sprache globalisieren, desto mehr scheint der Mensch seinen vertrauten Kulturbereich in vielen Einzelsprachen zu individualisieren.

Auch unser Wirtschaftsrecht hat sich im Kern verändert. Das Privateigentum entwickelt sich in der Globalisierung vom Verantwortungseigentum zum anonymen Kapitaleigentum. Während die herkömmlichen Eigentümerfreiheiten von einem Unternehmer wahrgenommen werden, der mit seinem Namen und seinem Kapital seine Leistung vor Kunden, Arbeitnehmern und Lieferanten verantwortet, eilt das anonyme Fondskapital in Sekundenschnelle um den Erdball, platziert sich an der Stelle mit der größten Renditeerwartung, mag sein Geld dort Waffen oder Bücher produzieren.

Schließlich ist die Demokratie in ihrer parlamentarischen Mitte gefährdet, wenn ein Großteil der Rechtsentscheidungen von den unmittelbar gewählten staatlichen

---

<sup>1</sup> *Hans Maier*, Die vielen Sprachen und die Eine Welt, 1990, S. 11 f.

Parlamenten in inter- und supranationale Organisationen abwandert und dort folgerichtig von Exekutivorganen wahrgenommen wird. Eine Demokratie ohne Entscheidungsmittel im Parlament aber verdient ihren Namen nicht. Deshalb müssen wir uns gegenwärtig fragen, ob im Faszinosum der europäischen Integration die Faszination der Demokratie verkümmert.

#### **IV. Enthemmung**

Die Entgrenzung lockert erprobte Maßstäbe und kann deshalb eine Enthemmung fördern. Der Mensch will sein persönliches Erleben über die Grenzen der eigenen körperlichen, ökonomischen und seelischen Fähigkeit hinaus ins Unermessliche steigern. Rechtlich unbegrenzte Gewinnmaximierung, der durch Doping gesteigerte Sportwettbewerb, die Erweiterung der körperlichen und seelischen Fähigkeiten durch Drogen scheinen die Maßlosigkeit als ein Ziel menschlichen Handelns zu etablieren. Recht aber ist auch hier die Kultur des Maßes.

#### **V. Festigung der Wertordnung**

Die Festigung des rechtlichen Maßes in einer globalen Welt fordert eine Erneuerung der Grundwerte. Bis zum 11. September 2001 haben wir vielfach die These gehört, allein der Respekt vor der Autorität des Rechts, die Bereitschaft zum Gesetzesgehorsam könne die innere Ordnung und den Weltfrieden sichern. Inzwischen wissen wir, dass ein Angreifer, der um des Angriffs Willens zum Suizid bereit ist, mit rechtlichen Verboten und Sanktionen, selbst durch Androhung der Todesstrafe, von seinem Vorhaben nicht abgehalten werden kann. Deswegen begibt sich Europa, wie Jacques Delors sagt, auf „die Suche nach seiner Seele“<sup>2</sup>. Der Konvent diskutiert über eine Grundordnung, die als Basis das kulturelle, religiöse und philosophische Erbe Europas benennt.

#### **VI. Auflösung von Einheit in Teilrationalitäten**

Eine Rechtsgemeinschaft, die nicht mehr in der Geschlossenheit eines demokratischen Staates zusammengehalten wird, teilt sich in verschiedene Lebensbereiche auf, in dem spezielle Rechtsmaßstäbe gelten und dementsprechend Erfolg und Misserfolg, Gut und Böse, im Binnenbereich dieser Spezialisierung beurteilt werden. Noch heute ist es geläufig, einen wirtschaftlichen Erfolg ohne den Misserfolg der Umweltbelastung – die Externalisierung der Kosten – zu definieren. Ein unternehmerischer Gewinn scheint auch dann anerkannt zu werden, wenn er die Steuer-

---

<sup>2</sup> Vgl. *Jerôme Vignon*, Europa eine Seele geben, in: Ökumenische Vereinigung für Kirche und Gesellschaft (Hrsg.), Herausforderungen für Europa, Versöhnung und Sinn, 1996, S. 43 f.

zahlung als Bedingung eines freiheitlichen Marktes und einer Garantie von Eigentümer- und Berufsfreiheit verweigert. Der Sozialstaat lässt mitmenschliche Beziehungen zu Ansprüchen unter Gläubigern und Schuldnern verkümmern, erstickt durch Überregulierung freiheitliche Initiative, macht durch Spezialisierung die Rechtsordnung immer unverständlicher, definiert die überwältigende Mehrheit der Starken auch als sozial Bedürftige und bedroht damit das Sozialstaatsprinzip in seinem Kern.

Der Unternehmer sieht das Problem seines Personalüberhangs als gelöst an, wenn er Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit entlässt, mag der Staat dadurch auch den Arbeitslosen finanzieren und dementsprechend die Steuer erhöhen müssen. Der Wettbewerber wertet die Übernahme eines Konkurrenten als Erfolg, mag er damit auch dessen berufliches Lebenswerk zerstören und ins Werk gesetzte Hoffnungen beenden.

Diese Teilrationalitäten und vor allem die begrenzte Verantwortlichkeit für einen Eigenbereich sind durchaus Bedingungen der Freiheit, setzen aber übergreifende – hoheitliche – Verantwortlichkeiten voraus, die spezielle Sichtweisen zu einem Gesamturteil zusammenführen, Eigenverantwortlichkeit in eine Gesamtverantwortlichkeit einbetten. Deshalb ist insbesondere ein marktwirtschaftlicher Wettbewerb nur erträglich, wenn er sozial begleitet und unterfangen wird.

## VII. Verlust der Zukunftsperspektive

Die freiheitliche Faszination der Weite einer globalen Welt scheint die Weitsicht als Blick in die Zukunft zu verengen. Während wir uns der Freiheit und dem Abenteuer des Globalen widmen, vermögen wir die eigene Zukunft in der zu Freiheit und Demokratie befähigten Jugend kaum noch zu sichern. Deutschland ist eines der ärmsten Länder der Welt und Entwicklungshilfe ist nicht zu erwarten: In der Frage des Kinderreichtums rangiert unser Staat im Vergleich der 192 Staaten der Welt auf dem Rang 181<sup>3</sup>. Diese Kinderarmut wird durch unseren Reichtum an Kapital nicht ausgeglichen, zumal wir bald nicht mehr wissen, in wessen Hand wir das Kapital weitergeben sollen.

Im Generationenvertrag ist die nachfolgende Generation zahlenmäßig so schwach, dass sie die heute rechtlich zugesagten Leistungen nicht wird erfüllen können. Der Sozialstaat wird seine Aufgaben nicht mehr erbringen können, wenn die Zuwendung und Stütze im Alltag nicht mehr innerhalb einer Ehe geleistet wird, die private Altersvorsorge in Zukunft nicht hinreichende Versicherungsnehmer vorfindet, der zukünftige Markt ohne Anbieter und Nachfrager bleibt.

In dieser Offenheit unserer Rechtswelt bietet die Europäische Union eine der möglichen Antworten. Wir müssen uns aber über die Grundwerte unseres Rechts

---

<sup>3</sup> World Health Organization (Hrsg.), *The World Health Report 2002 – Reducing Risks, Promoting Healthy Life*, 178 ff.

vergewissern, die Handlungsinstrumente der Herrschaft und die Herrschaftsinstitutionen erneuern, unsere Zugehörigkeit zur gewachsenen und bewährten Rechtskultur bestätigen und vertiefen.

## B. Die Mitgliedstaaten in der Europäischen Union

### I. Der europäische Staatenverbund

Die europäische Gemeinschaft ist ein „Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas“<sup>4</sup>. In diesem dreistufigen Staatenverbund<sup>5</sup> liegt die demokratische Allzuständigkeit und rechtliche Verantwortlichkeit bei den Mitgliedstaaten. Diese Mitgliedstaaten arbeiten in vielen Politikbereichen – insbesondere der Innen- und Justizpolitik sowie der Außen- und Verteidigungspolitik – zusammen. Oberhalb dieser Zusammenarbeit haben sie – supranational – eine Körperschaft gebildet, die eigene Hoheitsgewalt im Unionsgebiet, also unmittelbar in den Mitgliedstaaten ausübt. Diesem Staatenverbund entspricht ein dreistufiger Rechtsverbund: Basis der Europäischen Union sind die vom jeweiligen Staatsvolk legitimierte, einen Verfassungsstaat mit umfassender Zuständigkeit<sup>6</sup> begründenden, selbsttragenden<sup>7</sup> Staatsverfassungen. Diese Verfassungsstaaten verpflichten sich sodann im Unionsvertrag – für die nicht oder nur teilweise vergemeinschafteten Politikbereiche – zu einer Zusammenarbeit, die in einem vereinfachten Verhandlungsverfahren, auf der Grundlage einer Rechtspflicht zur „Unionstreue“ und bei flankierender Unterstützung durch Unionsorgane einschließlich des Europäischen Gerichtshofs jeweils vom aktuellen Willen des Mitgliedstaates getragen und bestimmt wird. Handlungs- und Entscheidungsmittel der Union ist eine supranationale, von den Mitgliedstaaten legitimierte, in ihrem Handeln gegenüber diesen aber verselbständigte Körperschaft, die von den Mitgliedstaaten im EG-Vertrag gegründet worden ist, um einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben<sup>8</sup>.

In diesem Konzept eines Staatenverbundes bleiben die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“<sup>9</sup>, die jedenfalls dann ein Austrittsrecht behalten, wenn die Rechtsgemeinschaft ihr Ziel grundlegend verfehlt, sie insbesondere in der Währungsgemeinschaft nicht langfristig Stabilität garantiert.

---

<sup>4</sup> BVerfGE 89, 11 (156, 181) und passim – Maastricht –; vgl. schon *Paul Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: *Josef Isensee / ders., HStR, Bd. VII, 1993*, § 183 Rn. 38 und passim.

<sup>5</sup> BVerfGE 89, 155 (156) – Maastricht –.

<sup>6</sup> *Josef Isensee*, Staat und Verfassung, HStR I, 1987, § 13 Rn. 45.

<sup>7</sup> *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 29 f.

<sup>8</sup> BVerfGE 89, 155 (189); vgl. auch Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG (Übertragung von Hoheitsrechten).

<sup>9</sup> BVerfGE, 89, 155 (190).

## II. Der Staat

Der Verfassungsstaat ist die Organisationsform, in der die Bürger und ihre Repräsentanten politisch handeln und eine Rechtsordnung begründen. Der Staat schafft mit dem Instrument des Rechts gemeinschaftliche Lebensbedingungen, die dem Einzelnen Frieden bieten, ökonomische, kulturelle und rechtliche Existenzgrundlagen sichern, individuelle Zugehörigkeit als Berechtigter vermitteln und demokratische Mitwirkung gestatten, Arbeitsteilung organisieren und eine stetige Rechts- und Lebenskultur in der Generationenfolge begründen. Der Mensch entfaltet heute seine Persönlichkeit, seine Sprache, seine Begegnungs- und Gemeinschaftsfähigkeit, seine Freiheitskultur und demokratische Mitgestaltung, sein Arbeitsleben und seine Zukunftsvorsorge in der Zugehörigkeit zu einem Staat.

Die Staatsverfassung, die dem Staat die Macht hoheitlicher Aufgabe, Organisation und Handlungsmittel zuschreibt, diese Macht dann aber auch rechtlich begrenzt, baut auf den demokratischen Zusammenhalt des Staatsvolkes: Ein sich seiner Zusammengehörigkeit bewusst gewordenes, zum Setzen und Durchsetzen von Recht fähiges Staatsvolk organisiert sich in einem bestimmten Gebiet zu einem Herrschaftsverband und schafft sich entscheidungsfähige Organe mit wirksamen Handlungsmitteln. In dieser konkreten Verfasstheit formt der Verfassungsstaat die universalen Menschenrechte und die allgemeinen Staatsorganisationsprinzipien zu einer den Bedürfnissen der jeweiligen Rechtsgemeinschaft genügenden, historisch gewachsenen Ordnung: Die sozialstaatliche Existenzsicherung gewährt in dem einen Staat eine Hand voll Reis, in dem anderen auch moderne Mobilität und Medienteilhabe. Die Friedensgarantie baut in einem Staat im wesentlichen auf militärische Verteidigungskraft, in einem anderen auf ein System völkerrechtlicher Verständigung. Die Eigentümer- und Berufsfreiheit ereignet sich in einem Staat durch Teilhabe an der Landwirtschaft, im anderen auf der Grundlage einer hochentwickelten Industrialisierung, Ausbildung und eines weltweiten Wirtschaftens.

Jeder Staat beansprucht Staatshoheit, die oberste und letzte Gewalt, um Recht und Frieden nach innen zu gewährleisten, die Unabhängigkeit von anderen Staaten zu wahren und die staatliche Gemeinschaft gegenüber Dritten zu repräsentieren. Die Staatshoheit sichert den Zusammenhalt des Staates, wenn Gruppen innerhalb des Staates seine Einheit gefährden oder die Autorität des Rechts und damit den inneren Frieden schwächen. Nach außen beansprucht der Staat die Souveränität, gegenüber anderen Staaten mit der allein maßgeblichen Stimme für das Staatsvolk zu sprechen, über das eigene Gebiet zu bestimmen, über die Rechtsbeziehungen zu anderen Staaten zu entscheiden.

Diese Staatsaufgaben übersteigen allerdings von jeher die Leistungsfähigkeit eines einzelnen Staates. Universale Menschenrechte wurzeln in einer staatenübergreifenden Wertegemeinschaft und drängen auf internationale Gewährleistungs- und Kontrollsysteme. Der Weltfrieden ist nur in einem weltweiten System kollektiver Sicherheit zu gewährleisten. Global tätige Wirtschaftsunternehmen haben die Grenzen einer „Volks“-Wirtschaft und einer „National“-Ökonomie längst über-

schritten. Der Umweltschutz fordert gemeinsame, generationenübergreifende Vorkehrungen aller Staaten. Informations- und Nachrichtensysteme nehmen Landesgrenzen nicht zur Kenntnis. Wanderungsbewegungen von Immigranten und Flüchtlingen erfassen mehrere Kontinente. Wissenschaft und Technik pflegen seit Jahrhunderten die Zusammenarbeit in aller Welt. Die Medien, der Sport und das Reisen finden nur noch im staatenübergreifenden Recht ausreichende Maßstäbe. Die Staaten sind deshalb auf die Zusammenarbeit in inter- und supranationalen Organisationen angelegt, bleiben aber die letztverantwortlichen Garanten der rechtlichen und ökonomischen Lebensbedingungen des Menschen und verfügen insbesondere über die Kompetenz-Kompetenz.

### **C. Der rechtliche Maßstab: Hang zur Maßlosigkeit?**

Die Europäische Gemeinschaft ist nach der Präambel des EG-Vertrages in dem Willen gegründet worden, die Grundlagen „für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ zu schaffen. Die Europäische Union stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer „immer engeren Union der Völker Europas“ dar (Art. 1 Abs. 2 EU). Dieser Basisgedanke sucht eine Entwicklung von nicht endender Dynamik einzuleiten. In dieser Finalität zum Grenzenlosen liegt die Problematik der europäischen Rechtsgemeinschaft: Während das Recht grundsätzlich bewährte Institutionen, erprobte Werte und verlässliche politische Erfahrung verbindlich an die nächste Generation weitergibt und in dieser Rechtskontinuität die Erneuerungsinstrumente – insbesondere die Garantie der individuellen Freiheit sowie die Entscheidungskompetenzen von Parlament und Regierung – definiert, also in Rechtsgrenzen zur Wirkung bringt, suchen die europäischen Verträge eine Entwicklung ohne rechtlich benannten Ziel- und Endpunkt einzuleiten. Recht aber ist Maß und bewirkt Mäßigung. Die Europäische Gemeinschaft würde ihren Charakter als Rechtsgemeinschaft verlieren, wenn sie in ihrem Recht nicht ein Maß gewährleisten, damit keinen Maßstab vorgeben und in die Maßlosigkeit entgleiten würde.

Nun sind – sprachlich ins Grenzenlose weisende – Superlativtatbestände dem geltenden Recht nicht fremd. Das Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht anerkennt das individuelle Streben nach Gewinnmaximierung, eine Grundrechtslehre sucht den Schutz dieser Individualrechte zu „optimieren“, rechtliche Sicherheitsstandards fordern die „größtmögliche Sorgfalt“. Diese rechtlichen Höchstanforderungen sind aber eingebettet in eine mäßigende und ausgleichende Rahmenordnung eines Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb, einer Lehre von dem Schutzbereich und den Schranken der Grundrechte, eines Sorgfaltsmaßstabs einer Rechtswidrigkeit- und Verschuldenslehre.

Das Recht wirkt insbesondere als begrenzte Ermächtigung und verbindliche Schranke, wenn es Hoheitsgewalt begründet und mäßigt. Die Prinzipien des Verfassungsstaates, insbesondere der Demokratie und des Rechtsstaates anerkennen

nur die rechtlich geformte Hoheitsgewalt, machen also das rechtliche Maß zur Bedingung jeglichen hoheitlichen Handelns. Deswegen kann die europäische Rechtsgemeinschaft ihren Charakter des Rechtlichen nur wahren, wenn die „immer enger“ Union nicht die Umarmung der Liebenden meint, die den Beteiligten letztlich den Atem raubt, schon gar nicht an den Galgenstrick erinnert, der den Betroffenen mit der Verengung das Leben nimmt, sondern einen Entwicklungsantrieb bezeichnet, der Ziel, Art und Beschleunigung des Zusammenschlusses in die verbindlichen Bahnen des Rechts weist.

Dieser rechtliche Entwicklungsauftrag ohne Endpunkt war in den Anfangsjahren der Gründung einer Europäischen Gemeinschaft sachgerecht, weil damals der Integrationsprozess auf stetige Kompetenzzuwächse und eine voranschreitende rechtliche Verdichtung angewiesen war. Heute hingegen verführt der Auftrag zu einer „immer engeren“ Union zu Überregulierungen und Kompetenzzusammenballungen. Deshalb muss der Vertrag so umgestaltet werden, dass er Unionsbürgern und Wirtschaftsakteuren einen kontinuierlichen Rahmen für individuelle Freiheit und hoheitliche Verantwortlichkeit bietet.

## **D. Die Handlungsform: Staatliche und wettbewerbliche Bedarfserkundung und Bedarfsbefriedigung**

### **I. Zwei Formen der Bedarfserkundung**

Europäische Union und Mitgliedstaaten bewähren sich, wenn sie die Bedürfnisse der Menschen richtig definieren und sodann befriedigen. Der Staat sucht diese Aufgabe im Demokratieprinzip zu erfüllen, das eine Rückkopplung allen hoheitlichen Handelns an den Willen des Wählers fordert, also für jeden Hoheitsakt eine ununterbrochene Legitimationskette zum Willen des Staatsvolkes herstellt. Das Staatsvolk äußert seinen Willen in Sachentscheidungen – Abstimmungen –, vor allem aber in der Auswahl des Führungspersonals – Wahlen –.

Die wirtschaftlichen Erwartungen erfüllt nicht der Staat, sondern die freie Gesellschaft. Der einzelne Mensch bestimmt in der Freiheit des Marktes seinen Bedarf, sucht ihn unter den Bedingungen von Angebot und Nachfrage zu befriedigen. Allgemeine Prosperität und ein Stück Gemeinwohl entstehen aus der Summe freiheitlich erzielter Individualerfolge in Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Markt<sup>10</sup>. Gegenwärtig dürften Markt und Markterfolg das wichtigste Bindeglied unserer Gesellschaft und auch unseres Staates sein. So wird freiheitlicher Wettbewerb zum wesentlichen Motor für allgemeinen Wohlstand, daraus resultierender staatlicher Finanz- und Verteilungsmacht, damit auch des inneren Friedens.

---

<sup>10</sup> *Friedrich August von Hayek*, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, 1981, S. 191, 192.

Das demokratische und das wettbewerbliche Verfahren der Bedarfserkundung und Bedürfnisbefriedigung haben aber die Schwäche, dass sie eher den kurzfristigen Bedarf, nicht die langfristigen Erfordernisse mitmenschlichen Zusammenlebens sichern. Die Demokratie läuft Gefahr, in der Kurzatmigkeit einer Wahlperiode zu denken. Die Großanbieter im Wettbewerb neigen dazu, die Erfüllung ihres Auftrags und ihre Tüchtigkeit am Jahresergebnis zu messen oder sich allenfalls auf die – in der Regel fünfjährige – Befristung ihres Vertrages einzurichten. Deswegen stellen staatliche Demokratie und wirtschaftlicher Wettbewerb nicht sicher, dass langfristige Aufgaben sachgerecht erfüllt werden. Wenn Bildung und Ausbildung organisiert, die ökologischen Lebensbedingungen gesichert, eine Staatsverschuldung abgebaut oder vermieden, der innere Frieden und die Lauterkeit des Wettbewerbs durch Bindung der Freiheit in einem Freiheitsrecht gewährleistet werden müssen, genügt nicht der demokratische oder wirtschaftliche Wettbewerb. Erforderlich ist vielmehr ein rechtsverbindlicher Rahmen, der jeweils gewährleistet, dass diese langfristige Verantwortlichkeit wahrgenommen wird.

Die modernen Staaten suchen diese Rahmenbedingungen individueller und demokratischer Freiheit in ihrer Verfassung als dem Gedächtnis der Demokratie<sup>11</sup> festzuschreiben. Individuelle Freiheit und demokratisch ermächtigte Handlungsbefugnisse sind stets verfasst, also in den Grenzen eines unverbrüchlichen und unveräußerlichen Rechts gebunden. Die Lehre von den universalen Menschenrechten<sup>12</sup> sucht diesen Gedanken zu einem Weltprinzip zu machen.

## II. Demokratie und politische Handlungseffizienz in Europa

Dieses System eines politischen und eines wirtschaftlichen Wettbewerbs in Gebundenheit an einen festgefühten Verfassungsrahmen ist europagerecht zu erneuern. Dies gilt zunächst für das Demokratieprinzip, das in der Europäischen Union nicht in der für demokratische Staaten üblichen Form verwirklicht werden kann, weil Europa ein europäisches Staatsvolk fehlt, außerdem der europäische Verbund von Staaten untereinander durch die Exekutive, nicht durch die Parlamente handelt.

Das allseits empfundene – wenn auch oft geflissentlich verschwiegene – Problem der Demokratie in Europa besteht darin, dass die Wahrnehmung von Hoheitsaufgaben durch die Europäische Union zuvörderst von den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten über die nationalen Parlamente legitimiert werden, mithin die demo-

---

<sup>11</sup> Paul Kirchhof, Das Grundgesetz als Gedächtnis der Demokratie – Die Kontinuität des Grundgesetzes im Prozess der Wiedervereinigung und der europäischen Integration, in: Martin Heckel, Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung, Tübinger rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 82, 1996, S. 35 ff.

<sup>12</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBürgR) vom 19. 12. 1966, BGBl. 1973 II, S. 1534; Louis Henkin (Hrsg.), The International Bill of Rights, 1981; Gerhard Österreich, Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, 2. Aufl., 1978.

kratische Legitimation durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten hergestellt werden muss. Hinzu tritt innerhalb der Organisation der Europäischen Union die wachsende Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament. Je mehr die Union aber an Kompetenzen und Befugnissen gewinnt, desto problematischer wird diese relativierte demokratische Legitimation. Damit stellt sich die Aufgabe, die Anforderungen des Demokratieprinzips auf die Eigenart der europäischen Integration auszurichten.

Deswegen mag die Europäische Union auf das Entstehen eines europäischen Staatsvolkes hinwirken, indem sie europaweit tätige Parteien gründet, über Gesamteuropa berichtende Medien fördert, die Entscheidungsprozesse in den europäischen Organen für alle Unionsbürger sichtbar und kontrollierbar macht, den inneren Zusammenhalt eines europäischen Staatsvolkes zumindest in einer gemeinsamen Zweitsprache vorbereitet. So lange aber ein europäisches Staatsvolk nicht existiert, verlangt das Demokratieprinzip eine verstärkte Mitwirkung der nationalen Parlamente in dem europäischen Entscheidungsprozess.

Der Konvent scheint ernste Überlegungen zu einer wirkungsvolleren Beteiligung der mitgliedstaatlichen Parlamente an der europäischen Gesetzgebung zu entwickeln. Andere Vorschläge suchen das Demokratieprinzip umzudeuten, ohne dadurch aber den verfassungsrechtlichen Erfordernissen der Demokratie zu entkommen. Die erste Erwägung erklärt den Grundrechtsschutz zum Schwerpunkt des Demokratieprinzips, sucht damit über die parlamentarischen Entscheidungsvorbehalte hinweg zu kommen. Die zweite deutet die Demokratie vor allem als Prinzip der Staatsverfassungen, will die parlamentarische Repräsentation des Staatsvolkes also im mitgliedstaatlichem Parlament, nicht aber in der Europäischen Union zur Wirkung bringen. Die dritte Erwägung schließlich will der europäischen Rechtsgemeinschaft in einer Verfassung eine demokratische Rechtsbasis geben, um dadurch zumindest die institutionelle Legitimationsgrundlage zu schaffen. Auch dieses Vorhaben wird scheitern, weil es gegenwärtig keine europäische verfassungsgebende Gewalt – kein europäisches Staatsvolk – gibt, im übrigen auch kein Verfassungsgebungsverfahren – eine Volksabstimmung in jedem Mitgliedstaat und in Gesamteuropa – beabsichtigt ist. Bei diesem Rechtsquellenbefund aber sollte der Begriff der Verfassungsgebung strikt vermieden werden, weil im Tatbestand der „Verfassung“ eine auf Dauer verbindliche, nur durch Revolution ablösbare Grundordnung bezeichnet wird, die Auflösbarkeit der Verträge dadurch in Frage gestellt ist, eine Verfassung nach herkömmlichem Verständnis im übrigen auch im Geltungsbereich der mitgliedstaatlichen Verfassungen wirken, dort insbesondere die Einwirkungsmacht der speziellen Europarechtsartikel (Art. 23 GG) auf das Integrationsverhalten der Mitgliedstaaten schwächen würde.

Stattdessen ist es geboten, den Ausgangsbefund wachsender hoheitlicher Mächtigkeit des europäischen Staatenverbundes und schwächer werdender demokratisch-parlamentarischer Legitimation dieser Hoheitswahrnehmung als rechtlichen

Erneuerungsauftrag aufzunehmen: Ein Parlament ist das Organ, das als unmittelbar gewählter Repräsentant des Staatsvolkes die wesentlichen Grundsatzentscheidungen der Demokratie – vor allem in der Gesetzgebung einschließlich des Budgetrechts – trifft. Diese Demokratie kann in einem Staatenverbund, in dem sich die Staaten vor allem durch ihre Exekutiven begegnen und der sich auf kein Staatsvolk stützen kann, nur modifiziert verwirklicht werden. Deswegen ist vor allem der Einfluss der mitgliedstaatlichen Parlamente auf die Europäische Union zu stärken, möglicherweise ein europäisches Zusammenwirken dieser Parlamente zu organisieren und die stützende Funktion des Europäischen Parlaments – in einer vermehrten Verantwortlichkeit insbesondere der Kommission gegenüber dem Parlament, einer verbesserten Beteiligung des Parlaments an der Exekutivgesetzgebung im Rat und einem Gesetzesinitiativrecht – besser zur Wirkung zu bringen.

### III. Der Wirkungsbereich staatlichen Entscheidens und wirtschaftlichen Wettbewerbs

Die Rechtsordnung muss deutlich bestimmen, in welchen Lebensbereichen staatliche oder europäische Hoheitsgewalt nach Gesetz und Recht, insbesondere in Verpflichtung gegenüber den Freiheitsrechten der Bürger zu entscheiden hat und wo ein freiheitlicher Wettbewerb zulässig ist. Hoheitliches Handeln ist grundsätzlich nicht durch das Erwerbsmotiv bestimmt, achtet die Gleichheit aller Menschen, auch der nicht Zahlungsfähigen und nicht Zahlungsbereiten, ist vor allem auf die Freiheit der Betroffenen verpflichtet, setzt und vollzieht Recht in der Regel unabhängig vom (Vertrags)Willen der beteiligten Grundrechtsträger. Freiheitlicher Wettbewerb hingegen ist Ausdruck der Wirtschaftsfreiheit der Grundrechtsberechtigten, dient dem Erzielen individueller Gewinne, begründet vertragliche Rechtsverbindlichkeiten allein aus den übereinstimmenden, erklärten Willen der Vertragsparteien.

Der Staat erbringt Leistungen unabhängig von Gegenleistung und Wettbewerb, wenn es um die Friedenssicherung, die Rechtsgewähr, die individuellen Existenzbedingungen, um Ausgleich und Mäßigung von Verschiedenheiten geht. Innere Sicherheit, die Gleichheit vor dem Gesetz und dem Gericht, die soziale Teilhabe an den die Menschenwürde sichernden ökonomischen, kulturellen und rechtlichen Existenzbedingungen dürfte der Staat keinesfalls verweigern, wenn der Bedürftige keinen Preis bezahlen kann.

Der Staat kann Aufgaben im Erziehungs- und Bildungswesen übernehmen, wenn diese überindividuell-demokratisch definiert, legitimiert und kontrolliert werden sollen<sup>13</sup>. Er bietet Leistungen unentgeltlich an, wenn sie Elementarbedürfnisse der Menschen befriedigen, die im Marktwettbewerb – mangels Rentabilität oder Nachfragekraft – nicht befriedigt werden würden<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Vgl. *Hans F. Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 1987, § 25 Rn. 55.

<sup>14</sup> *Zacher* a. a. O.

Die Statusgleichheit jedes Menschen sichert damit auch den am Wettbewerb nicht beteiligten oder dort erfolglosen Menschen, dass er nicht in Freiheit verhungert, er nicht von den ökonomischen, kulturellen und rechtlichen Standards der Gegenwart ausgenommen bleibt, er vielmehr in sozialer Zugehörigkeit zu dieser Rechtsgemeinschaft an ihnen teilhat.

Die Grundentscheidung der Berufs- und Eigentümerfreiheit setzt der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit des Staates im Marktwettbewerb deutliche Grenzen. Wenn die Grundrechte die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit in private Hand geben, ist insoweit dem Staat strukturell der Zugang zu Markt und Wettbewerb verschlossen; der Staat deckt seinen Finanzbedarf prinzipiell nicht durch Staatsunternehmen, nicht wettbewerblich durch fiskalische Teilhabe am Markt. Der freiheitliche Staat finanziert sich durch Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens, also durch Steuern.

#### IV. Die Überzeichnung des Wettbewerbsgedankens

Der strukturierende Unterschied zwischen hoheitlicher Legalität und wettbewerblicher Freiheit wird gegenwärtig vielfach verkannt, der Wettbewerbsgedanke deshalb zu sehr verallgemeinert. Wenn die veröffentlichte Meinung von einem Steuerwettbewerb unter den Staaten, einem Bildungswettbewerb unter den Bundesländern oder einem Standortwettbewerb unter den Kommunen spricht, mag dieses Stichwort wegen seiner Ungenauigkeit noch etwas Richtiges bezeichnen, soweit es allein das Bemühen um die bessere Lösung im Vergleich zum anderen bezeichnet, also von der Autonomie dieser Gebietskörperschaften handelt<sup>15</sup>. Eine Übernahme des dem Wirtschaftsleben entlehnten Wettbewerbsgedankens allerdings wäre hier grundlegend verfehlt: Wirtschaftlicher Wettbewerb zielt auf Gewinnmaximierung und sucht den Konkurrenten zu bekämpfen, möglichst zu verdrängen. Übertrügen wir diesen Gedanken im Stichwort des „Steuerwettbewerbs“ auf die Besteuerung, müsste ein Staat, der seinen Finanzbedarf durch maßvolle Besteuerung decken kann, auf seinem „Markt“ möglichst hohe Erträge erwirtschaften und diese nach Möglichkeit steigern. Zudem wäre dieser Wettbewerb darauf angelegt, den anderen, konkurrierenden Staat zu verdrängen und ihn sogar zu übernehmen. Würde man hingegen das Stichwort des Wettbewerbs verwenden, um das Ziel der Gewinnmaximierung in ihr Gegenteil einer Ertragsminimierung zu verkehren, so wäre der Preisverfall für staatliche Leistungen noch kein legitimes Ziel, das einen Wettbewerb rechtfertigte. Solange die Steuerverminderung nicht durch jeweilige Staatsleistung oder einen Leistungsverzicht legitimiert ist, wäre das „optimale“ Wettbewerbsziel bei einem Nullaufkommen, also bei Zerstörung des Staates erreicht. Die Europäische Union wehrt sich gegen einen „schädlichen Steuerwettbewerb“, sucht unter diesem Stichwort Einbußen beim Steueraufkommen der Mit-

---

<sup>15</sup> Vgl. *Paul Kirchhof*, in: Jürgen Pelka, *Unternehmensteuerreform*, 2001, S. 150 (Diskussionsbeitrag).

gliedstaaten zu vermeiden und deshalb eine Konkurrenz der Steuerstaaten auszuschließen. Sie weiß sich auch befugt, die Staaten – wie bei der Umsatzsteuer – auf ein einheitliches Handeln zu verpflichten, ohne dass dieses abgestimmte Verhalten eine kartellrechtswidrige marktbeherrschende Stellung begründet; es ist Ausdruck der legitimen Hoheitskompetenz für den gesamten Geltungsbereich des EG-Vertrages.

Deshalb hat auch der vermeintliche „Steuerwettbewerb“ bisher nicht die Wirkungen erzielt, die das Recht sich von einem wirtschaftlichen Wettbewerb verspricht. Die Verlagerung von Unternehmen ins Ausland – und erst recht die bloß rechtsformale Veränderung von Firmensitz oder Betriebsstätte – haben im Herkunftsland die Steuerlast nicht gemindert, sondern allenfalls von den direkten zu den indirekten Steuern verschoben. Im Bestimmungsland ist vielfach die Steuer nur vorübergehend wegen ihrer Anreizwirkung gemäßigt, dann aber in Zusatzlasten nachgeholt worden, um die Infrastrukturlasten für das Unternehmen und die private Lebensführung der Betriebsangehörigen finanzieren zu können.

In ähnlicher Weise widersprechen die Stichworte eines föderativen Bildungswettbewerbs oder eines kommunalen Standortwettbewerbs dem wettbewerblichen Gedanken der Freiheit, der die wesentlichen Maßstäbe von Leistungsverpflichtungen im Vertrag sieht und diesen vom angemessenen Entgelt abhängig macht. Das staatliche Bildungsangebot bemisst sich nicht nur nach den Wünschen des individuellen Nachfragers, sondern nach den Erfordernissen des Kulturstaates; es hängt gerade nicht allein von der Entgeltfähigkeit und Entgeltbereitschaft des Bildungsbedürftigen ab, sondern wird – vielfach auf der Grundlage eines Pflichtenstatus – um der Bildung des Betroffenen willen zugeteilt. Der kommunale „Standortwettbewerb“ ereignet sich in strikten Rechtsbindungen. Die Gemeinde kann insbesondere nicht Steuer- und Abgabennachlässe für die Unternehmen in Aussicht stellen, die ansiedlungsbereit sind<sup>16</sup>.

## V. Staatliches Entscheiden und vertragliches Verständigen

Staatliche Handlungspflichten in den Bindungen des Rechts und marktwirtschaftliche Freiheit auf der Grundlage vertraglicher Gestaltungsmacht sind rechtliche Gegenprinzipien, die nur in dem jeweils ihnen zugehörigen Anwendungsbereich eingesetzt werden dürfen. Das Verfassungsrecht trifft klare Regelungen, wann der Staat einseitig hoheitlich zu handeln und wann er sich mit dem Freiheitsberechtigten zu verständigen hat. Die Struktur einer parlamentarischen Demokratie und eines gewaltenteilenden Rechtsstaates trennt die Entscheidungsverfahren, die das Entscheidungsziel und damit den Inhalt der Entscheidung wesentlich prägen.

---

<sup>16</sup> Nach § 16 Abs. 4 S. 1 GewStG besteht ein gesetzliches Differenzierungsverbot. Der Hebesatz der kommunalen Gewerbesteuer muss für alle in der Gemeinde vorhandenen Unternehmen gleich sein; vgl. *D. Gosch*, in: Blümich, Stand Juli 2002, GewStG, § 16 Rz. 22.

Im Wirtschaftsleben sichert die vertragliche Verständigung, dass Anbieter und Nachfrager einvernehmlich einen Leistungsaustausch regeln. Der Vertrag ist das Instrument des Erwerbsstrebens und der ökonomischen Bedarfsbefriedigung. Ganz anders ist das staatliche Entscheidungsverfahren verfasst, das nicht auf größtmöglichen finanziellen Gewinn angelegt, sondern auf die sachgerechte Erfüllung der staatlichen Aufgaben ausgerichtet wird. Würde ein Beamter einen Führerschein oder eine Baugenehmigung gegen Höchstgebot verkaufen, wäre dieses ein grober Verstoß gegen die Prinzipien von Rechtsstaat und Republik. Würde der Gesetzgeber Berechtigungen nach Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit zuteilen, wären die Errungenschaften der parlamentarischen Demokratie, von Rechtsstaat und Sozialstaat verloren gegangen.

Deswegen wird der Verfassungsstaat sorgfältig zu würdigen haben, dass das Telekommunikationsgesetz in § 11 die Vergabe von UMTS-Lizenzen in einem Versteigerungsverfahren vorsieht, das dem Bundeshaushalt einen Erlös von 100 Milliarden DM erbracht hat. Wenn das Gesetz behauptet, mit dem Versteigerungsverfahren solle festgestellt werden, welche Bieter am besten geeignet seien, die versteigerten Funkfrequenzen effizient für Telekommunikations-Dienstleistungen zu nutzen, so wählt das Gesetz ein ungeeignetes Mittel. Das finanzielle Höchstgebot ist nicht Ausdruck kommunikationstechnischer Eignung und Befähigung. Ein Höchstgebot beweist allenfalls Finanzkraft – und das vor der Versteigerung, nur selten auch noch nach der Versteigerung.

Wenn die Bundesregierung mit dem Verband forschender Arzneimittelhersteller eine Vereinbarung geschlossen hat, in der sich der Verband bereit erklärt, der gesetzlichen Krankenversicherung 400 Millionen Mark zur Konsolidierung ihrer Finanzen zur Verfügung zu stellen, die Bundesregierung ihrerseits erklärt, für zwei Jahre auf gesetzliche Preisregulierungen für bestimmte verschreibungspflichtige Arzneimittel verzichten zu wollen<sup>17</sup>, ist die Frage veranlasst, ob die Bundesregierung oder das Parlament gesetzliche Regulierungen trifft, ob die finanzielle Belastung von Grundrechtsberechtigten zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben dem Abgabengesetzgeber oder der Regierung zusteht, ob diese Zahlungspflicht in einem geschlossenen System von Abgaben verfassungsrechtlich gebunden ist und ob ein zahlungskräftiger Verband dank seiner Zahlungsfähigkeit besonderen Einfluss auf die Gesetzgebung gewinnen darf.

Die Problematik der Vereinbarung wird auch bewusst, wenn politische Gespräche bestimmten Bundesländern die Zustimmung zu einem Bundesgesetz abringen, indem der Bund vorher finanzielle Zusagen zur Finanzierung von Ländervorhaben macht. Auch das Vermittlungsverfahren droht zu Verständigungsergebnissen zu führen, die nicht während des Gesetzgebungsverfahrens in der Parlamentsdebatte erörtert und nicht vom Willen des Plenums getragen werden; das Bundesverfas-

---

<sup>17</sup> Vgl. Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 8. 11. 2001, Nr. 507/01; auch BT Drucks. 14/205. Sitzung vom 29. 11. 2001, S. 20332.

sungsgericht hat diese Bedenken in der Entscheidung zur Besteuerung des häuslichen Arbeitszimmers<sup>18</sup> bewusst gemacht.

## **E. Effizienz der Organisationsform: Die Gewaltenteilung**

Die Organisation der Europäischen Union ist auch in ihren Untergliederungen von Organen und Kompetenzzuweisungen daran zu messen, ob die unionsinterne Arbeitsteilung der Effizienz der Aufgabenteilung dient (zu 1.), die Freiheit der Unionsbürger hinreichend sichert (2.) und die Wirkungsmöglichkeiten der Unionsorgane in der Zeit sachgerecht bestimmt (3.).

### **I. Entscheidungsrichtigkeit und Entscheidungsverantwortlichkeit**

Das Gewaltenteilungsprinzip sucht Aufgaben und Verantwortlichkeiten sachgerecht zu verteilen und behält jeder Gewalt einen Kernbereich an Aufgaben vor, die dieses Organ mit seinem Personal, seiner Ausstattung und seinem Verfahren am besten erfüllen kann. Diese Gewaltenteilung setzt eine klare Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Befugnisse zwischen Union und Mitgliedstaat voraus, wird sodann aber durch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 EG, Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) ergänzt, das die Organe bei Wahrnehmung ihrer Kompetenzen zu beachten haben.

Das Gewaltenteilungsprinzip fordert also zunächst, dass der EG-Vertrag den Gemeinschaftsorganen klare Aufgaben und Verantwortlichkeiten je nach deren Qualifikation und Leistungsfähigkeit zuweist. Eine sachgerechte Ordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Befugnissen weist der Europäischen Gemeinschaft alle staatenübergreifenden Aufgaben zu, belässt hingegen den Mitgliedstaaten die staats eigenen Aufgaben, dabei insbesondere auch die Vollzugs- und Finanzierungs-kompetenz sowie die Kompetenz-Kompetenz<sup>19</sup>.

Diese sachliche Zuteilung von Aufgaben und Kompetenzen nach Lebensbereichen folgt dem Subsidiaritätsprinzip, das sodann auch für die Wahrnehmung der Kompetenzen dient<sup>20</sup>. Dieses Subsidiaritätsprinzip warnt in seinem ideengeschichtlichen Ursprung vor einer Überforderung des Staates, der bei einer Verarmung der sozialen Gesellschaftsformen sich unmittelbar und ausschließlich dem Einzelmenschen gegenüber sieht und diesem allein nicht gerecht werden kann. Der einzelne Mensch ist sich selbst nicht genug und bedarf deshalb des Subsidium, der

---

<sup>18</sup> BVerfGE 101, S. 297 (305 f.).

<sup>19</sup> Vgl. im einzelnen zu G. I.

<sup>20</sup> BVerfGE 89, 155 (210 ff.) – Maastricht –.

Hilfe, die zunächst von dem engeren gesellschaftlichen Umfeld dieses Menschen, dann von den großräumigeren gesellschaftlichen Institutionen und erst danach vom Staat erwartet wird.

Überträgt man diesen Gedanken auf das Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten, so findet das Subsidiaritätsprinzip in der Idee des Staatenverbundes, dem Grundsatz der Einzelermächtigung, der Handlungsform der Richtlinie und dem Angewiesensein der Union auf mitgliedstaatliche Vollzugskompetenz und Finanzmacht einen konkreten Ausgangspunkt: Die Union sieht sich weniger dem Einzelmenschen gegenüber, begegnet diesem vielmehr durch den jeweiligen Mitgliedstaat und seine Vermittlung von Europarecht und Europahandeln. Die Freiheitlichkeit der Europäischen Union bewährt sich deswegen insbesondere dadurch, dass auch die europäische Hoheitsgewalt dem Bürger mit der Hand seines Staates begegnet, dieser Staat dabei die Einheit der Europäischen Union auf die Verschiedenheit autonomer Mitgliedstaaten abstimmen kann.

## II. Freiheitssichernde Gewaltenbalance

In ihrem menschenrechtlichen Ursprung dient die Gewaltenteilung dem Schutz des grundrechtsberechtigten Menschen gegenüber der staatlichen Gewalt. Wenn die Staatsgewalt auf Gesetzgebung und Vollzug, auf Regierung und Verwaltung, auf Regelungs- und Finanzhoheit aufgeteilt ist und dem Grundrechtsberechtigten zur Durchsetzung seiner Rechte eine eigene, die dritte Gewalt zur Verfügung gestellt wird, so stützt sich der Grundrechtsschutz insbesondere auf das Gewaltenteilungsprinzip.

Diese freiheitssichernde Gewaltenbalance gewährleistet im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaat wiederum vor allem der Staat, der dem Bürger die Freiheitsbedingungen seiner erprobten und vertrauten Rechtsordnung bietet, ihm die Freiheitsgrundlagen der eigenen Sprache, der hergebrachten Rechtsprinzipien, der sozialen Teilhabe am gewachsenen und erwarteten Bruttosozialprodukt der eigenen Volkswirtschaft, der Kulturgemeinschaft dank ähnlicher Ausbildung in Schule und Hochschule, der Prägung durch Religion, Kunst, Wissenschaft und Lebensgewohnheit anbietet. Der Staat, stets Garant und Widersacher der Freiheit, übernimmt auch die Aufgabe, als Verstehensmittler in einer konkreten Ordnung die Voraussetzungen freiheitlicher Entfaltung kontinuierlich zu gewährleisten. Der Staat hat die durch die Europäische Union unübersichtlich gewordene Welt von Hoheit und Recht, der Vielzahl von Zuständigkeiten und Rechtsmaßstäben, der sich überschneidenden Rechtskreise und Verfahrensordnungen verlässlich zu formen und in klaren Verantwortlichkeiten zu vermitteln. Der demokratische Zusammenhalt in einem Staatsvolk und seiner kulturellen Gemeinsamkeit erwartet im jeweiligen Staat eine umfassende Verantwortlichkeit für Existenz- und Friedenssicherung, Kulturgemeinschaft und Wirtschaft, eine Pflege der Fähigkeit und Bereitschaft zur langfristigen Bindung.

### III. Zukunfts- und Gegenwartsorganisationen

In einer kontinuieritätswahrenden, stetigen Staatsverfassung enthält das Gewaltenteilungsprinzip auch ein Zeitschema. Die Gesetzgebung greift in die Zukunft vor, die Verwaltung ist mit der Gegenwart befasst, die Rechtsprechung beurteilt die Vergangenheit. Diese Zeitverantwortlichkeiten finden in der Europäischen Union nicht die herkömmlichen Rahmenbedingungen vor. Die Europäische Union ist in ihrem gesamten Organisationsgefüge als Zukunftsgewalt ausgerichtet, braucht deshalb in den Mitgliedstaaten eine Gegenwartsgewalt.

Die Europäische Union ist nach Art. 1 Abs. 2, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 EU auf eine stetige dynamische Entwicklung angelegt. Deswegen bewahrt die Union weniger Bestehendes, sichert der Unionsvertrag nicht nur – wie eine Verfassung als Gedächtnis der Demokratie – bewährte Organisationsstrukturen und erprobte Werte, sondern lebt im stets Unfertigen, in der Entwicklung zum Besseren, in der Annäherung an die noch nicht erreichte Vollendung. Dies gilt insbesondere in der gegenwärtigen Phase einer deutlichen Erweiterung der Europäischen Union.

Sodann erscheint die Europäische Union in ihrer Grundstruktur gelegentlich fast eine in die Zukunft drängende Organisation ohne Gegenwart zu sein. Die Exekutive bringt Gesetze hervor. Die vollziehende Gewalt liegt im wesentlichen bei den Mitgliedstaaten, so dass die Gemeinschaft kaum über ein der Gegenwart zugewandtes Organ verfügt. Der EuGH versteht sich traditionell als „Motor der Integration“, ist also ebenfalls weniger mit der Vergangenheit als mit der Zukunft befasst. Die Union scheint im stetigen Bestreben nach ständigem Kompetenzzuwachs befangen, muss jedoch in ihrer gegenwärtigen Kompetenzfülle – anders als noch in den Gründerjahren – die Stetigkeit einer Rechtsgemeinschaft nachhaltig sichern. Deshalb scheint die zeitliche Balancierung der Gewalten, die Bedingung für Entwicklungsoffenheit in Kontinuität und Geschichtsbewusstsein, noch nicht erreicht, der Ausgleich zwischen unverbrüchlichem Recht und seiner Entwicklungsfähigkeit noch nicht gesichert.

Allerdings entwickelt die in die Zukunft drängende Europäische Union eigene Organe der Verstetigung und Kontinuitätsgewähr – insbesondere die Europäische Zentralbank, den Europäischen Rechnungshof und zunehmend eine ihren juristischen Charakter betonende europäische Gerichtsbarkeit. Auch hier steht die Europäische Gemeinschaft gerade als Rechtsgemeinschaft vor der Aufgabe, Strukturen der Stetigkeit, damit der Berechenbarkeit und Vertrauenswürdigkeit zu gewinnen.

Die Stetigkeit eines herkömmlichen Gewaltenteilungssystems, insbesondere einer mit der Gegenwart befassten und auf Kontinuität bedachten Verwaltung, bieten die Mitgliedstaaten. Die Europäische Union findet derzeit in diesen Staaten – ihrer Verwaltungs- und Finanzkraft – ihre Gegenwart.

## F. Sachverstand und demokratische Legitimation

Ist die Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union sowie innerhalb der Union in einer Aufgaben-, Kompetenz- und Befugnisordnung sachgerecht aufgeteilt, hat der Vertrag sodann die Qualifikation der handelnden Personen aufgabengerecht zu regeln. Die hohen Leistungsanforderungen der arbeitsteiligen, weltoffenen und technisierten Welt setzen hohe Leistungsstandards der Akteure voraus, die in der Regel vorher in Qualifikationsverfahren erworben, in Prüfungen belegt und in beruflicher Praxis bestätigt und vertieft worden sind.

### I. Qualifikationsnachweis durch Prüfung oder Wahl

Ein die Berufsfreiheit in Anspruch nehmender Freiheitsberechtigter wird heute in der Regel einen Beruf nur ergreifen dürfen, wenn er vorher seine Berufsqualifikation durch eine entsprechende Ausbildung und eine erfolgreiche Prüfung nachgewiesen hat. Selbst das Führen eines Kraftfahrzeugs im öffentlichen Straßenverkehr setzt den Erwerb eines Führerscheins voraus. Für die Führung des Staates hingegen wird kein beruflicher Befähigungsnachweis gefordert. Vielmehr entscheidet allein der Wähler in seinem Wahlakt, ob ein Kandidat ihm geeignet und erwünscht erscheint, um ein Mandat im Parlament und in der Regierung zu übernehmen.

Die Demokratie baut also darauf, dass der Wähler ein guter Prüfer ist und er die Kandidaten ordnungsgemäß geprüft hat. Das Demokratieprinzip unterstellt, dass die Parlamentswahlen sachgerechte Prüfungen durch hinreichend qualifizierte Prüfer seien, obwohl der Wähler den Kandidaten vielfach nicht kennt, er oft auch eher eine Partei als den Kandidaten wählt. Insoweit nähert sich die Demokratie einem Zwischenbereich zwischen Wirklichkeitsverlust und Fiktion.

Dem dürfte kaum durch das Erfordernis mandatsqualifizierender Prüfungen als Bedingung für das passive Wahlrecht zu begegnen sein. Der Prüfer gewänne zu großen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments, geriete zu sehr in einen Konflikt zwischen Fachqualifikation und politisch Erwünschtem. Würde man hingegen die bereits Gewählten vor Antritt ihres Mandats bestimmten Qualifikationsanforderungen unterwerfen, wäre dieses Bedenken ausgeräumt. Zudem könnte der Gesetzgeber vorsichtig auf eine Repräsentation aller gesellschaftserheblichen Berufe in der für diesen Beruf üblichen Normalqualifikation – des approbierten Arztes, des Handwerksmeisters, des Volljuristen, der Mutter von drei Kindern – hinwirken, dabei möglichst die Berufsgruppe der Partei- und Verbandsfunktionäre ausnehmen. Außerdem könnte der Gewaltenteilungsgedanke es nahe legen, diejenigen, die sich für den Staatsdienst in Exekutive oder Judikative entschieden haben, von einem Überwechseln in die Legislative auszuschließen, damit die Eigenständigkeit und Qualität der Gesetzgebungskunst von sonstigen Staatsaufgaben abzuheben. Gegenwärtig hingegen ist es die Regel, dass das Führungspersonal der Regierung zugleich das Führungspersonal der maßgeblichen Parlamentsparteien bildet, Kontrolleur und Kontrollierte insoweit personenidentisch sind.

## II. Abschirmen eines Sachverstandes gegen parlamentarischen Einfluss: Das Beispiel der Zentralbank

Bei dem Schutz des Geldwertes und damit des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauens geht der Unionsvertrag – nach dem Vorbild von Art. 88 GG – einen anderen Weg. Er weist die Entscheidungsbefugnis in Währungsfragen einer unabhängigen Zentralbank zu und schirmt deren Sachverstand gegen parlamentarischen Einfluss ab.

In diesen Anforderungen sucht das Grundgesetz die guten Erfahrungen mit der Deutschen Bundesbank auf die Europäische Union zu übertragen: Die Verselbständigung währungspolitischer Aufgaben bei einer unabhängigen Zentralbank löst staatliche Hoheitsgewalt aus unmittelbarer staatlicher oder supranationaler parlamentarischer Verantwortlichkeit, um das Währungswesen dem Zugriff von Interessengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen<sup>21</sup>. Das Grundgesetz ist in Art. 88 ausdrücklich geändert worden, um für die im Unions-Vertrag vorgesehene Währungsunion eine verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen. Die gegenüber dem Parlament unabhängige Institution und ihre Befugnisse sind jedoch materiell an das vorrangige Ziel der Preisstabilität gebunden.

Diese Einschränkung der demokratischen Legitimation und der parlamentarischen Entscheidungsbefugnis berührt das Demokratieprinzip, ist jedoch wegen der ausdrücklichen Ermächtigung des Art. 88 S. 2 GG mit dem Grundgesetz vereinbar. Die mit Blick auf die Europäische Union und die dort vorgesehene unabhängige Europäische Zentralbank vorgenommene Verfassungsänderung modifiziert das Demokratieprinzip im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauens<sup>22</sup>. Es trägt der – in der deutschen Rechtsordnung erprobten und bewährten – Besonderheit Rechnung, dass eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für staatliche Haushaltspolitik und für private Planungen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher sichert als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind<sup>23</sup>. Insoweit genügt die Verselbständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG. Die Abschirmung eines besonderen Sachverstandes in einer Unabhängigkeitsgarantie auch gegenüber parlamentarischer Legitimation und Verantwortlichkeit lässt sich jedoch auf andere Politikbereiche nicht übertragen<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> BVerfGE 89, 155 (208) – Maastricht –.

<sup>22</sup> BVerfGE 89, 155 (208) – Maastricht –.

<sup>23</sup> BVerfGE 89, 155 (208 f.) – Maastricht –.

<sup>24</sup> BVerfGE 89, 155 (209) – Maastricht –.

## **G. Fünf Vorschläge zur Erneuerung des Unionsvertrages**

Die Anforderungen an Handlungsziel, Handlungsmittel, Organisation und Qualifikation der Europäischen Union fordern eine grundlegende Erneuerung des Unionsvertrages. In diesem Verfahren der Vertragsrevision muss insbesondere das in nunmehr bald 50 Jahren gewachsene Europarecht in einem geordneten, einfachen, allgemeinverständlichen Rechtssystem gefasst und als verlässliche rechtliche Rahmenordnung eingebunden werden. Dabei wird sich die Gelegenheit bieten, insbesondere fünf Strukturfragen neu zu regeln.

### **I. Der Sachkatalog von Aufgaben, Kompetenzen und Befugnissen**

Auf der Grundlage einer nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung organisierten Gemeinschaftsgewalt und einer die politische Mitte des Menschen bildende, deswegen mit einer Kompetenz-Kompetenz ausgestatteten Staatsgewalt kommen der Gemeinschaft die Aufgaben zu, die vom Einzelstaat wegen seiner räumlich begrenzten Hoheitsgewalt nicht zu erfüllen sind. Dies gilt für den Binnenmarkt, eine gemeinsame Handelspolitik, die Währungspolitik, alle Vorgänge der Grenzüberschreitung von Personen und Wirtschaftsgütern einschließlich deren abgabenrechtlicher Belastung (indirekte Steuern). Erwogen werden mögen in der Tradition der Europäischen Union weiter Zuständigkeiten und Befugnisse für Landwirtschaft und Fischerei, Mitentscheidungsbefugnisse im Bereich des Verkehrs, des Wettbewerbs, der Beschäftigungspolitik, der Umweltpolitik, der trans-europäischen Netze, des Verbraucherschutzes, der Energie, des Katastrophenschutzes und des Fremdenverkehrs, des Asyl- und Immigrationsrechts. Darüber hinausgreifende Harmonisierungs-, Angleichungs- und Zielvorgaben verschleiern Aufgaben und Verantwortlichkeiten, sollten deshalb strikt vermieden werden. Europa braucht insbesondere bei der gegenwärtigen Ausdehnung ihrer Mitglieder eine klare, stetige Aufgaben- und Befugnisstruktur.

### **II. Demokratisierung der Gesetzgebung**

Der europäische Staatenverbund trifft die wesentlichen Entscheidungen der Gemeinschaftspolitik, der Rechtsetzung und Rechtdurchsetzung im Rat. Er handelt dort durch die Regierungen seiner Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament ist auf die Zuständigkeit eines Mitwirkungsorgans beschränkt. Erwägungen, die legitimierende Kraft des Europäischen Parlaments dadurch zu stärken, dass dieses Parlament nicht jeweils von den Staatsvölkern gewählt, sondern von Mitgliedern der in den Mitgliedstaaten gewählten Parlamente gebildet wird, verdienen kritisches Bedenken. Jedenfalls sollte das Gesetzesinitiativrecht nicht mehr bei der Kommission als dem gemeinschaftsverantwortlichen Verwaltungsorgan monopolisiert wer-

den. Hier wäre zu erwägen, ob den nationalen Parlamenten – als Einzelparlament oder aber in einer Parlamentenmehrheit – ein Initiativrecht zugesprochen werden kann. Erwogen wird auch ein Zweikammersystem, in dem zu dem bisherigen „Europäischen Parlament“ eine aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten gebildete zweite Kammer hinzutritt.

### **III. Die Entscheidungsfähigkeit des Rates**

Sodann ist die Befugnis des Rates, mit Mehrheit zu entscheiden, angesichts der beabsichtigten Erweiterung der Union behutsam auf mehr Handlungsfelder zu erstrecken. Die Stimmen der Mitgliedstaaten im Rat sind je nach den von ihnen repräsentierten Staatsbürgern sachgerecht zu gewichten. Die Größe und Zusammensetzung der Kommission ist neu zu überdenken. Wenn die Europäische Union nicht nur als Wirtschafts- und Währungsunion, sondern auch als politische Gemeinschaft wirken will, muss der elementareuropäische Gedanke der Demokratie und der daraus abgeleiteten Staatenverantwortlichkeit in dieser europäischen Wertegemeinschaft besser zur Geltung gebracht werden.

Allerdings bleibt das Einstimmigkeitsprinzip ein Instrument, um den Zugriff der Europäischen Union auf staatsautonome Politikbereiche zu mäßigen. Dies gilt insbesondere für die Finanz- und Vollzugskraft eines Staates. Deshalb sollte die Steuerhoheit nicht in die Hand der Europäischen Union gegeben werden, im übrigen jeder Zugriff auf die Finanz- und Verwaltungskraft der Mitgliedstaaten grundsätzlich dem Einstimmigkeitserfordernis unterliegen.

### **IV. Die Lockerung des Gegensatzes von Gemeinschaft- und Staateninteresse**

Im Rahmen ihrer Aufgaben trifft die Union Hoheitsentscheidungen unmittelbar für die Mitgliedstaaten, stimmt diese aber auf deren Rechtssysteme und Staatsstruktur so ab, dass sie dort vollzogen werden können. Bei der Rechtsetzung sollte die Union – wiederum im Rahmen ihrer Aufgaben – vorrangig das Recht der Mitgliedstaaten vereinheitlichen, also das Handlungsmittel der Richtlinie und weniger das der Verordnung wählen, dadurch das nationale Recht europäisieren, nicht durch Europarecht verdrängen.

### **V. Die Wertegemeinschaft in Grundrechten**

Wenn die Europäische Union sich glücklicherweise von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Wertegemeinschaft wandelt, rücken die Grundrechte und damit der hoheitsbetroffene Unionsbürger in den Mittelpunkt der Europapolitik. Die Union

hat in Nizza diesen Willen zur Wertegemeinschaft nachdrücklich bekundet und auf der Regierungskonferenz eine Grundrechtscharta feierlich proklamiert.

Wenn diese Proklamation allerdings die Grundrechtscharta nicht zum Bestandteil der europäischen Verträge macht, die Charta also rechtlich unverbindlich bleibt, darf sie nicht schon heute als Kernstück einer europäischen Verfassung gefeiert werden. Ein solcher Vorgriff auf eine ungewisse Zukunft behauptet gegenwärtiges Recht, obwohl die Charta derzeit gerade Rechtsverbindlichkeit nicht erreicht hat.

Zudem sind der europäische Staatenverbund und auch die beitriftswilligen Staaten gegenwärtig in vielen Grundrechtsfragen unvorbereitet, gelegentlich auch überfordert. Die Garantie des Eigentums gilt herkömmlich als ökonomische Grundlage individueller Freiheit und als Ausdruck persönlicher Unternehmerverantwortlichkeit, ist heute aber vielfach Rechtstitel für eine Finanzpolitik und für Beteiligungsfonds, in denen der berechnigte Eigentümer kaum noch die Verantwortung für die Wirkungen seines Kapitaleinsatzes übernimmt und er sich allein auf das Bemühen um Rendite beschränkt. Die Medienfreiheit als eine wesentliche Grundlage moderner Demokratien ist nur unzulänglich auf das Recht der persönlichen Ehre abgestimmt, das traditionell als Recht auf seelische Unverletzlichkeit zu den vier liberalen Grundfreiheiten gehört. Die strafrechtliche Unschuldsvermutung für jeden Menschen bis zur Verurteilung verliert jedenfalls für Persönlichkeiten aus Politik und Unterhaltung seine tatsächliche Gestaltungskraft. Die Zukunftsfähigkeit von Gesellschaft und Staat in der Garantie von Ehe und Familie, die in der Existenz hinreichender, zur Freiheitsfähigkeit erzogener Kinder die Zukunft des Staatsvolkes gewährleisten, erscheint in einer Diskussion um Ehe und Familie gefährdet, die allein von der Selbstverwirklichung der Erwachsenen und nicht von der Zukunft des Kindes handelt. Das für die grundrechtliche Freiheit wesentliche Prinzip von Wettbewerb und Konkurrenz wird vielfach auch auf die öffentliche Hand – insbesondere im „Wettbewerb“ der Rechts- und Steuersysteme – angewandt und dadurch die elementare Grenze zwischen freiheitsberechtigter Gesellschaft und freiheitsverpflichtetem Staat verwischt.

Wir verfügen gegenwärtig somit keinesfalls über gesicherte und abgerundete verfassungsrechtliche Vorstellungen von individuellen Freiheits- und Gleichheitsrechten, die lediglich europarechtlich verallgemeinert werden müssten. Der verlässlichste Ausgangsbefund ist noch der des Art. 6 Abs. 2 EU, wonach die Union die Grundrechte achtet, wie sie in der europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts ergeben. Es scheint ein Beruf unserer Zeit, in diesem Verfassungsvergleich die in den Mitgliedstaaten gesicherte Verfassungsüberlieferung zu erfassen und in diesem Rahmen die besten Lösungen zu suchen. Ein Europa der kleinen Schritte und großen Visionen sollte derzeit nicht zum Experimentierfeld neuer Wertprojektionen werden.

## H. Das Europa der Staaten als Friedens- und Freiheitschance

Die Entwicklung der Staaten in Europa bekräftigt gegenwärtig die hergebrachten Fundamente europäischen Rechts: Die Staatlichkeit und die Grundrechte. Mit jedem neuen Verfassungsstaat steigt die Chance von Frieden und Menschenrechten in Europa. Wo Völker und Nationen sich noch nicht zu einem Verfassungsstaat zusammengefunden hatten, wuchs – wie in Jugoslawien – die Gefahr von Unfriedlichkeit und Menschenrechtsverletzung. Für die Gemeinschaft unter Staaten hat die Europäische Union die neue Rechtsform eines Staatenverbundes unter selbständigen, demokratischen, europaoffenen Verfassungsstaaten entwickelt. Im Zusammenwirken der Organisationsprinzipien von Verfassungsstaat und Staatenverbund gewinnt die Europäische Union eine Grundordnung, die das Handeln ihrer Mitgliedstaaten koordiniert, teilweise auch reguliert, vor allem aber die gemeinsame Wahrnehmung von Hoheitsaufgaben organisiert. In dieser Verbundenheit bietet Europa die vertragsrechtliche Organisationsform des Staatenverbundes, der sich in seinen rechtlich definierten Aufgaben, Kompetenzen und Befugnissen auf kooperationsoffene Verfassungsstaaten stützt.

### Literatur

*Böckenförde*, Ernst-Wolfgang (1991): Staat, Verfassung, Demokratie.

*Gosch*, D. (2002): in: Blümich, Stand Juli 2002, GewStG.

*Hayek*, Friedrich August von (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, S. 191, 192.

*Henkin*, Louis (Hrsg.) (1981): The International Bill of Rights.

*Isensee*, Josef (1987): Staat und Verfassung, HStR I.

*Kirchhof*, Paul (1993). Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: Josef Isensee / ders., HStR, Bd. VII.

– (1996): Das Grundgesetz als Gedächtnis der Demokratie – Die Kontinuität des Grundgesetzes im Prozess der Wiedervereinigung und der europäischen Integration, in: Martin Heckel, Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung, Tübinger rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 82.

– (2001): in: Jürgen Pelka, Unternehmensteuerreform, (Diskussionsbeitrag).

*Maier*, Hans (1990): Die vielen Sprachen und die Eine Welt.

*Östreich*, Gerhard (1978): Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, 2. Aufl.

*Vignon*, Jérôme (1996): Europa eine Seele geben, in: Ökumenische Vereinigung für Kirche und Gesellschaft (Hrsg.), Herausforderungen für Europa, Versöhnung und Sinn.

*World Health Organization* (Hrsg.): The World Health Report 2002 – Reducing Risks, Promoting Healthy Life.

Zacher, Hans F. (1987): Das soziale Staatsziel, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I.

# **Eine Europäische Verfassung als Grundlage für Freiheit und gesunde wirtschaftliche Entwicklung**

Von *Peter Bernholz*, Basel

## **Abstract**

Empirical evidence confirms results derived by Public Choice Theory that democratic regimes based on private property and free markets have an inherent tendency to ever increasing state activity, as measured by total public expenditures as a share in Gross Domestic Product and the density of government regulations. Such developments decrease efficiency and innovativeness of the economy, restrict individual freedom, and finally lead to a crisis of the welfare state. There exist two countervailing forces against these tendencies which are maintaining democracy. First the reversal of the process by reforms undertaken by a new political coalition which becomes possible because of the crisis. And second system competition by other states with lower burdens and regulations and with a better growth performance, less unemployment and increasing power. The latter competition has, however, historically been connected with numerous wars. It was the invention of federalism which mostly eliminated this danger and still allowed system competition among member states.

The proposal of the European Constitutional Group for a European Constitution tries to take into account these relationships to allow and to preserve a peaceful, efficient, innovative and free Europe. It also proposes additional safeguards against an extension of the domain of a European Center, since all federal states have been plagued until now by increasing power of Federal governments.

## **A. Einleitung**

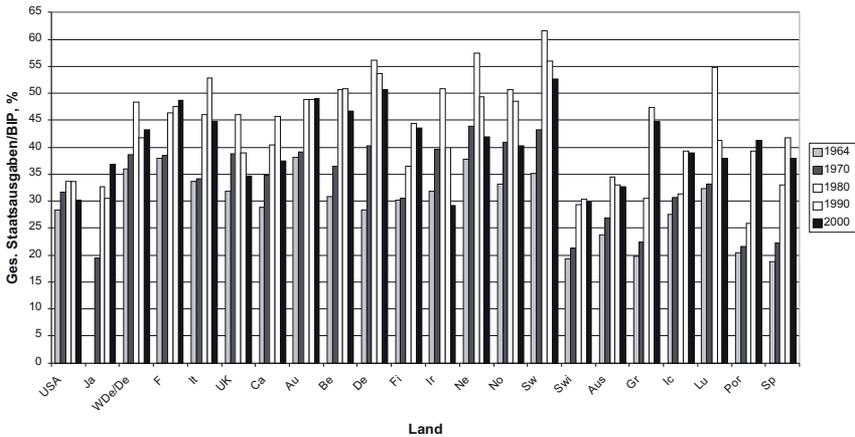
Die Diskussion um eine Europäische Verfassung hat seit der Einsetzung des Europäischen Konvents unter dem Vorsitz von Giscard d'Estaing durch den Europäischen Rat neue Bedeutung erhalten. Der Konvent soll bis Juli 2003 Vorschläge für eine Verfassung erarbeiten, die die Grundlage für eine anschließende Diskussion durch die europäischen Organe und die nationalen Parlamente und Regierungen bieten werden. Aus diesem Grunde hat die Gruppe für eine Europäische Verfassung (European Constitutional Group, ECG), die im Jahre 1992 gegründet wur-

de, ihre Tätigkeit wieder aufgenommen, um gegebenenfalls dem Vorschlag der Kommission einen eigenen entgegenzusetzen, damit die anschließende Diskussion auf einer breiteren Grundlage stattfinden kann. Die ECG, der Mitglieder (überwiegend Juristen und Ökonomen) aus verschiedenen europäischen Ländern angehören, ist eine private Vereinigung, die bereits im Jahre 1993 einen voll formulierten Verfassungsentwurf vorlegte. In der Folge werde ich mich weitgehend auf diesen Entwurf stützen, wobei jedoch zu betonen ist, dass die ECG zur Zeit gewisse Änderungen diskutiert, um einigen seither stattgefundenen Entwicklungen zu entsprechen.

Obwohl die vorzustellenden Elemente des Vorschlags notwendigerweise normativen Charakter besitzen, basieren sie ihrem Gehalt nach auf ökonomischen und politischen Erkenntnissen, die auf empirischem Wissen basieren. Da diese den vorzuschlagenden Normen und Bestimmungen zugrunde liegen, wird in den beiden folgenden Abschnitten zunächst ein Überblick über diese Zusammenhänge gegeben. Anschließend werden dann die Ziele und wesentlichen Einzelheiten des Entwurfs vorgestellt.

## **B. Politisch-ökonomische Tendenzen der Demokratie**

In einer Demokratie, besonders in solchen, in denen die Verfassung den Mehrheitsentscheidungen des Parlamentes nur sehr weite Grenzen zieht, werden wechselnde Mehrheiten im Parlament, die ihrerseits nur eine kleine Minderheit der Bürger darstellen, und die nur ungenügend durch rational schlecht informierte Wähler kontrolliert werden, ihre Ziele gegenüber der übrigen Bevölkerung durchsetzen. Da verschiedene Parteien im Wettbewerb um Stimmen mit dem Ziel einer Regierungsbeteiligung stehen und da sie Mittel für ihre Organisation und den Wahlkampf benötigen, ist mit der Zeit ein immer größer werdender Umfang der staatlichen Aktivitäten zu erwarten. Wachsende Staatsausgaben (Abbildung 1), immer umfassendere Regulierungen, Steuerschlupflöcher und Subventionen für spezielle Interessengruppen sind eine Folge der fortwährenden Aktivität der Gesetzgeber und der Bürokratie, auf die sie zur Durchführung angewiesen sind. Solche Entwicklungen können erfolgen, da die Mehrheit der Wähler über Angelegenheiten, die sie nur wenig als Konsumenten und Steuerzahler betreffen, rational uninformiert sind. Denn sie haben wenig Grund, die Zeit und die Kosten für eine solche Unterrichtung aufzuwenden, weil ihr Einfluss auf den Ausgang von Wahlen oder Abstimmungen vernachlässigbar gering ist. Aus diesem Grunde kann der Schutz gewisser Industrien gegen ausländischen Wettbewerb, die Festsetzung der Preise für landwirtschaftliche Produkte über dem Gleichgewichtspreis, Subvention des Kohlebergbaus oder die „freiwillige“ Selbstbeschränkung von Textilimporten beobachtet werden, obwohl die Mehrheit der Wähler durch höhere Preise und (oder) Steuern geschädigt wird.



Quelle: OECD, Economic Outlook, mehrere Bände.

Abbildung 1: Entwicklung der gesamten Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, 1964 – 2000

Andererseits wird die Regierung Maßnahmen zugunsten der Mehrheit ergreifen, wenn es sich wie bei drohenden Erhöhungen der Mieten um einen erheblichen Teil des Budgets der Konsumenten handelt. In diesem Fall wird z. B. eine Kontrolle der Mieten oder ihrer Erhöhung vorgenommen. (Downs 1957; Bernholz 1966).

Bernholz (1966) hat noch auf einen weiteren Grund für die allmähliche Ausdehnung der Staatstätigkeit hingewiesen. Dabei handelt es sich um eine Änderung der Wirtschaftsstruktur, die sich wieder und wieder aufgrund des wirtschaftlichen Wachstums ergibt. Diese Änderungen bedrohen alte Wirtschaftszweige, ihre Eigentümer und Manager ebenso wie die Arbeitsplatzsicherheit und das Lohnniveau der von ihnen Beschäftigten. Das führt zu Unzufriedenheit der Wähler, die mit den entsprechenden Sektoren verbunden sind, und daher unter dem Druck des politischen Wettbewerbs zu Staatseingriffen mit dem Zweck, die Stimmen der Wähler und ihrer Familien zu gewinnen oder zu erhalten, die unter dem Strukturwechsel in der wachsenden und sich globalisierenden Wirtschaft leiden.

Ein dritter Grund, der verschiedentlich in der Literatur genannt wird, ist mehr oder weniger eng mit dem zweiten verbunden:

„The need to keep in check the forces which might produce unemployment is not the only root of the expansion of government control over industry and trade, because the sheer growth of complexity of economic structures requires more co-ordination, and the number of tasks which cannot be left to private initiative – such as prevention of soil erosion, traffic control, smoke abatement and so on – grows incessantly“ (Andreski 1965, p. 355).

Die Folgen der wachsenden Staatstätigkeit sind jedoch ab einer gewissen Größe derselben negativer Art, wie die Abbildungen 1 und 2 deutlich erkennen lassen.

Dabei steht das Alter der durch Kriege, Besetzungen oder Revolutionen ungestörten Demokratie, einem Vorschlag von Mancur Olson folgend, für das Ausmaß der Regulierungen und Eingriffe. Hierbei wird angenommen, dass dieses um so größer ist, je länger die Demokratie ungestört existiert hat. Die Verwendung dieser Variable impliziert, dass nur OECD Länder berücksichtigt wurden, die in dem Zeitraum Demokratien waren. Außerdem wurden, um bei den Daten den Einfluss von Konjunkturschwankungen möglichst auszuschneiden, jeweils die Jahresdurchschnitte von fünf Jahren verwendet.

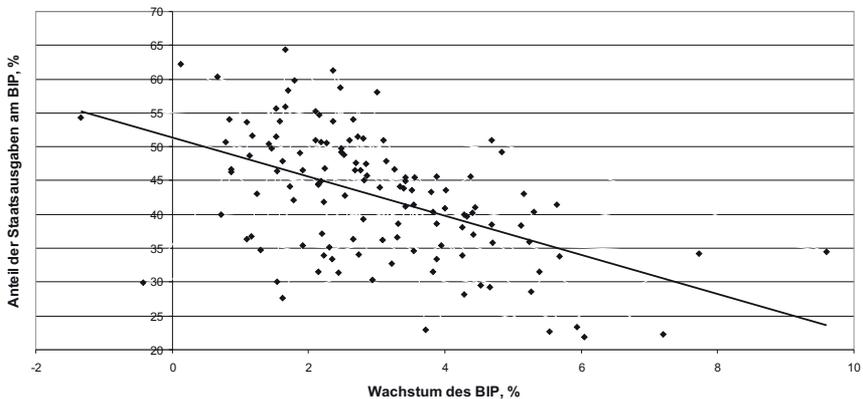
Wie man aus den Abbildungen erkennt, besteht ein eindeutig negativer Zusammenhang zwischen dem Anteil der gesamten Staatsausgaben am Bruttoinlandprodukt und dem ungestörten Alter der Demokratie mit der Wachstumsrate des BIP. Die Schätzgleichung bestätigt diese Vermutung:

$$\text{WBIP } 7.212 - 0.0897\text{GstAus} - 0.007\text{ADem}$$

$$(5.182) \quad (6.713) \quad (1.677)$$

$$R^2 = 0.273 \quad n = 1287 \quad t\text{-Werte in Klammern}$$

Hierbei bezeichnet WBIP die Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts, GstAus die gesamten Staatsausgaben als Prozentsatz desselben und ADem das ungestörte Alter der Demokratie.

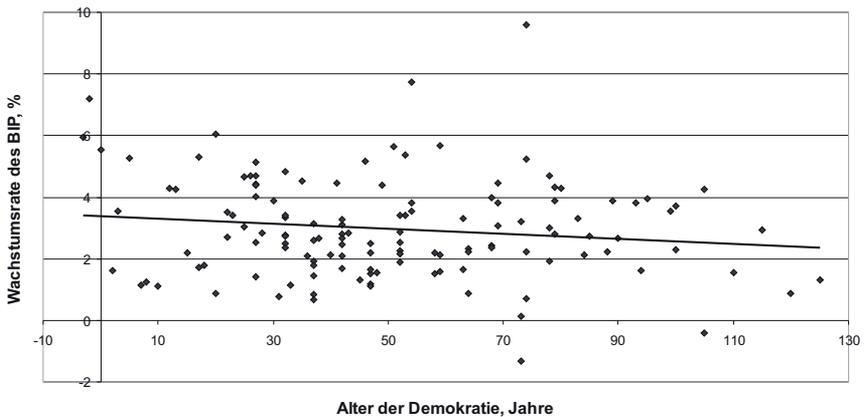


Quelle: OECD, Economic Outlook, mehrere Bände.

Abbildung 2: Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes in Abhängigkeit vom Anteil der gesamten Staatsausgaben am BIP, 22 OECD Länder, Jahresdurchschnitte von sechs Fünfjahresperioden, 1970/74 – 1995/99

Wie man sieht, sind die Ergebnisse hoch signifikant, erklären jedoch nur etwa ein gutes Viertel der Wachstumsraten. Ähnliche Resultate wurden bereits früher (Bernholz 1986, 1991) und von anderen Autoren (Marsden 1983, Weede 1986,

Tanzi und Schuknecht 1997) erzielt. Allerdings bekommt ADem ein falsches Vorzeichen, wenn man nur die Perioden von 1990–1999 betrachtet, obgleich der Einfluss insignifikant wird. Ob dies durch die erfolgreichen Reformen in Ländern wie Großbritannien, Schweden, Finnland, den USA und den Niederlanden zu erklären ist, wäre noch zu klären. Im übrigen ist zu beachten, dass die Abnahme der Wachstumsraten des BIP eine der Ursachen der zunehmenden Arbeitslosigkeit und neben der Alterung der Bevölkerung auch des Systems der obligatorischen staatlichen Rentensysteme ist.



Quelle: OECD, Economic Outlook, mehrere Bände.

Abbildung 3: Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes in Abhängigkeit vom ungestörten Alter der Demokratie, 22 OECD Länder, Jahresdurchschnitte von sechs Fünfjahresperioden, 1970/74 – 1995/99

Der Eindruck bezüglich der Folgen der wachsenden Staatstätigkeit besonders in ausgeprägten „Wohlfahrtsstaaten“ wird durch die Tatsache gestützt, dass die jetzt (im Jahre 2003) wahrgenommene Krise durchaus seit langem vorhergesehen werden konnte. So führte ich selbst in einem Artikel für das Symposium aus, das Rudolf Richter zum 30. Jahrestag der deutschen Währungsreform veröffentlichte (Bernholz 1979):

„The Social Security System poses a threat to a free society because it seems to have an innate tendency to excessive growth.“ (519)

Nach einer Diskussion von drei Gründen für diese Entwicklung komme ich zum Schluss, dass

„... the present Social Security System has been designed in such a way as to further expansion politically. ... the majority are misinformed about their actual burdens and people or their representatives are motivated to vote for overextended transfers, since they hope that others will pay part of the additional costs.“ (530)

Außerdem weise ich auf die Staatseingriffe hin, die sich angesichts der Umstrukturierungen in einer wachsenden Wirtschaft in einer Demokratie ergeben:

„In our view microeconomic interventions in the economy are mainly a consequence of income distribution and of job and income insecurity caused by a growing economy together with incomplete and asymmetric information on the part of voters. . . . But . . . the consequences [of the restructuring implied by a growing economy] are painful for the workers, managers and capital owners of the slowly growing or shrinking industries, for jobs and incomes are threatened. . . . The situation described offers a chance to political entrepreneurs to attract votes of the people hurt by offering help to the old industries. Tariffs and import restrictions for competing goods, minimum prices, price subsidies, buying and storing of „surplus supplies“ by the government, and rationing of supply are possible measures. . . . They will, on the other hand, not lose many votes of consumers and taxpayers in a modern industrialized economy. For the higher prices for consumption goods caused by the measures taken . . . relate only to a small percentage of consumers' budgets, . . . . At the same time real disposable incomes are growing.“ (523 f.)

Bezüglich der Gewerkschaften füge ich hinzu:

„It is obvious from the above that rethinking of the role of the structure of the unions has to be done, even if this seems to be a sensitive issue and a taboo at the moment.“ (529)

1982 veröffentlichte Rudolf Richter zusammen mit Hans F. Zacher ein weiteres Symposium über „*Social Policy in a Free Market Economy*“. Darin komme ich zum Schluss, dass

„Increasing state activity is probably productive up to a certain threshold. Moreover, it enables the elimination of the worst consequences of poverty and want, gross inequality, insecurity and lack of education of broad segments of the population. But the democratic welfare state apparently has an innate tendency in market economies towards excessive growth to ever higher levels. It thus ends up by endangering the very economic foundations themselves and the principles of liberty, participation of citizens in political decision processes and the rule of law upon which it rests and from which it set out.“ (Bernholz 1982, 597)

### **C. Ist diese Entwicklung unaufhaltsam?**

Wir konnten uns überzeugen, dass die Analyse der Neuen Politischen Ökonomie eine zunehmende Staatstätigkeit voraussagt und dass ihre Ergebnisse offenbar weitgehend durch die empirischen Gegebenheiten bestätigt werden. Eine solche Entwicklung führt nun jedoch auf die Dauer durch ihre Schwächung der wirtschaftlichen Effizienz und Innovationstätigkeit in die Krise gerade auch des Wohlfahrtsstaats, dessen Leistungen schließlich nicht mehr finanziert werden können. Außerdem ist zu beachten, dass diese Entwicklung eine zunehmende Begrenzung der individuellen Freiheit impliziert, die sich in einer Schrumpfung des Anteils des verfügbaren Einkommens und durch eine immer weitergehende Einengung durch staatliche Vorschriften und Regulierungen bemerkbar macht.

Wohin führt nun letztlich diese Entwicklung? In dem zuletzt erwähnten Aufsatz erwähne ich drei Möglichkeiten. Erstens den Übergang zu einer planenden Diktatur oder Oligarchie, zweitens zu einem neo-feudalen System und drittens zu

„... a timely democratic pruning of state activity. In this case, reform programs would be proposed to voters by a party or coalition of parties, which promised to increase individual freedom, to bring about greater efficiency and a greater supply of goods by a reduction in state activity. It is certain, however, that if such a program were to be successful in the long-run, it would have to imply constitutional limits for state activity, and that it would only have a chance of winning and maintaining a majority among voters, if citizens had become aware of the very difficulty of the situation by a crisis of sufficient severity. Only then would they be prepared to suffer the hardships of the program beyond the next election date. For whereas the negative influences of the program would very soon be obvious to everyone, it would take years before the fruits of even a properly executed plan to reduce state activity would ripen.“ (*Bernholz* 1986, 597)

Ein politisch-ökonomisches Modell für diese dritte Möglichkeit wurde von *Dur* und *Swank* (1997) entwickelt. Die von mir geäußerte Erwartung hat sich inzwischen für verschiedene Länder wie Schweden, die Niederlande, Finnland und Großbritannien bestätigt. Die Erfolge in Form eines Rückgangs der Arbeitslosigkeit, von höheren Wachstumsraten des BIP und von geringeren Inflationsraten haben sich in den letzten Jahren beobachten lassen. Allerdings muss befürchtet werden, dass die der Demokratie immanenten Kräfte auch dort nach den Reformen wieder wirksam werden.

Inzwischen wissen wir jedoch, dass noch eine vierte Möglichkeit die verschiedenen Länder zu Reformen veranlasst, und dass diese auch für die Einleitung von Reformen in den genannten Ländern von Bedeutung war. Hierbei handelt es sich um den Systemwettbewerb zwischen Staaten, der durchaus außer über die ökonomischen Rahmenbedingungen auch außenpolitisch und militärisch geführt werden kann. Bekanntlich haben Douglass North, Eric Jones (*North* und *Thomas* 1973, *North* 1981, *Jones* 1981) und andere die Entwicklung Europas und seiner Ableger und Nachahmer auf diesen Systemwettbewerb zurückgeführt (für eine umfangreiche historische Untersuchung siehe auch *Bernholz*, *Streit* und *Vaubel* 1998). Seine Bedeutung wurde jedoch bereits von Immanuel Kant erkannt, dessen Zitat ich hier zur Illustration dessen, was gemeint ist, heranziehe:

„Jetzt sind die Staaten schon in einem so künstlichen Verhältnisse gegeneinander, daß keiner in der inneren Kultur nachlassen kann, ohne gegen die andern an Macht und Einfluß zu verlieren; also ist, wo nicht der Fortschritt, dennoch die Erhaltung dieses Zwecks der Natur, selbst durch die ehrsüchtigen Absichten derselben ziemlich gesichert. Ferner: bürgerliche Freiheit kann jetzt auch nicht sehr wohl angetastet werden, ohne den Nachteil davon in allen Gewerben, vornehmlich dem Handel, dadurch aber auch die Abnahme der Kräfte des Staats im äußeren Verhältnisse zu fühlen. Diese Freiheit geht aber allmählich weiter. Wenn man den Bürger hindert, seine Wohlfahrt auf alle ihm selbst beliebige Art, die nur mit der Freiheit anderer zusammenbestehen kann, zu suchen, so hemmet man die Lebhaftigkeit des durchgängigen Betriebes und hiemit wiederum die Kräfte des Ganzen. Daher wird Einschränkung in seinem Tun und Lassen immer mehr aufgehoben, die all-

gemeine Freiheit der Religion nachgegeben; und so entspringt allmählich, mit unterlaufenem Wahne und Grillen, Aufklärung, als ein großes Gut, welches das menschliche Geschlecht sogar von der selbststüchtigen Vergrößerungsabsicht seiner Beherrscher ziehen muß, wenn sie nur ihren eigenen Vorteil verstehen.“ (*Kant* 1874, 150)

Die Bedeutung dieses Systemwettbewerbs wird heute weitgehend anerkannt, hat dieser doch auch zum Zusammenbruch des Ostblocks mit seinen Reformen und zu den Reformen in Japan seit der Meiji Restauration und in China seit dem Ende der 1970er Jahre geführt. Allerdings weist der Systemwettbewerb historisch gesehen das Janusgesicht häufiger Kriege auf. Die Schaffung eines Bundesstaates war daher eine großartige Erfindung der amerikanischen Founding Fathers. Sie ermöglichte den ökonomischen und kulturellen Wettbewerb der Mitgliedsstaaten der Union bei gleichzeitiger Friedenssicherung. Andere Staaten wie die Schweiz sind diesem Beispiel gefolgt. Und obwohl der amerikanische Föderalismus seit dem blutigen Bürgerkrieg von 1861–65 durch Zentralisierung manches von seiner Vitalität verloren hat, übt er nach wie vor eine wohltuende Wirkung durch den Systemwettbewerb aus, wie etwa die Studie von *Norton* (1986) belegt:

„A suggestion advanced in this paper is that U.S. regional diversity has enforced a painful but therapeutic adjustment of a kind missing in Victorian Britain and of contemporary Europe.“ (3)

„Under a regime of market-generated renewal the U.S. has added some 30 million jobs since 1970, whereas AIC [ageing industrial countries] has added virtually none. ... This problem of incentives is compounded by the centralized governmental structures of the European welfare state. National uniformity, which may be desirable in itself, becomes a barrier to adjustment when transfer payments exceed reservation wages. More generally, employment policies geared to temporary relief in specific localities tend to become national, thwarting adjustment.“ (24)

„For better or worse, the diversity of state-administered welfare systems [in the U.S.A.] and the low benefit levels in some rapidly growing states offer a sharp contrast to the adequacy and uniformity of benefits in more centralized European systems. To be sure, the American system is perverse in that high benefit levels in slowly growing states discourage mobility of the poor. But from a national standpoint, the other side of this coin finds superior work incentives in low benefit, rapid-growth states.“ (25)

Unsere Ausführungen legen die folgenden Schlussfolgerungen nahe:

1. Demokratien mit Privateigentum und Marktwirtschaft weisen eine inhärente Tendenz zu wachsender Staatstätigkeit auf, die zu geringerer wirtschaftlicher Effizienz, einer Abnahme der Innovationen und des wirtschaftlichen Wachstums und zu einer Einschränkung der individuellen Freiheit führen.
2. Als Folge ergibt sich im Laufe der Zeit eine Krise des Wohlfahrtsstaats, die negative politische Konsequenzen in Form eines neo-feudalen Regimes oder einer Diktatur oder Oligarchie nach sich ziehen kann.
3. Eine andere Konsequenz der als Krise empfundenen Situation können Reformen sein, die zu einer Verminderung des Anteils der Staatsausgaben am Sozial-

produkt und der Regulierungen und zu einer Beschränkung des Einflusses von Interessengruppen führen.

4. Diese Tendenz zu Reformen wird durch den Systemwettbewerb zwischen Staaten gefördert oder erst ermöglicht, der jedoch bei unabhängigen Staaten häufig mit Kriegen und außenpolitischen Auseinandersetzungen verbunden ist.
5. Die Erfindung von föderalen Staaten mit begrenzter Zentralgewalt beseitigt die Kriegsgefahr (abgesehen von seltenen Bürgerkriegen) und erlaubt bei offenen Grenzen einen ökonomischen und kulturellen Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten.

### **D. Ausgangslage und Ziele für eine Europäische Verfassung**

Ein Entwurf für eine Europäische Verfassung sollte sich von den gezogenen Schlussfolgerungen leiten lassen. Die *Europäische Gemeinschaft (Union)* ist von vornherein mit dem Ziel geschaffen worden, Kriege zwischen den europäischen Nachbarn unmöglich zu machen. Dafür verantwortlich sind die in den letzten Jahrzehnten von weitsichtigen Staatsmännern wie Monnet, Schumann, de Gasperi, Adenauer und ihren Nachfolgern aufgebauten Institutionen. Abgesehen von der Friedenssicherung durch die *Nato* hat die *Europäische Gemeinschaft (Union)* durch den Abbau der Grenzen zwischen ihren Mitgliedern und die dabei eingeübte Fähigkeit zu friedlichen politischen Problemlösungen nicht nur zu der Friedensordnung in Europa beigetragen. Vielmehr hat sie auch die Wohlfahrt ihrer Bürger mittels der Schaffung der Freizügigkeit für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen über eine Verstärkung des Wettbewerbs und der Innovationsfähigkeit erhöht. Wenig beachtet blieb dabei jedoch die Bedeutung des Systemwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten bei streng begrenzter Kompetenz der Union für die Verhinderung der Zunahme der Staatstätigkeit und die Reformfähigkeit des Systems. Im Gegensatz dazu hat die *European Constitutional Group (ECG)* seine Bedeutung von vornherein erkannt und in ihrem Verfassungsvorschlag 1993 berücksichtigt, dessen wichtigste Elemente in der Folge dargestellt werden.

Um Frieden und Wohlstand für ganz Europa zu sichern, ist es erforderlich, allen *osteuropäischen Ländern*, soweit sie die Voraussetzungen von rechtsstaatlichen Demokratien und funktionierenden Marktwirtschaften mit überwiegendem Privateigentum erfüllen, den Beitritt zur Europäischen Union (mit entsprechenden Übergangszeiten) und zur *Nato* zu ermöglichen. Beides ist zum Teil auch schon erfolgt oder auf gutem Wege. Inzwischen wurden auch große Fortschritte beim Übergang zu Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft mit überwiegendem Privateigentum und Demokratie bei den Beitrittskandidaten erzielt, so dass 2004 nach längeren Verhandlungen der Beitritt von zehn Ländern zur Europäischen Union möglich wird, worunter sich acht aus dem Osten und Südosten befinden.

Die Erweiterung der Europäischen Union stellt diese jedoch vor neue Probleme, da ihre gegenwärtige Organisation und die gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen auch nach den Vereinbarungen von Nizza in keiner Weise den Anforderungen der dann gewachsenen Mitgliedschaft entsprechen. Wie sollen Kommission, Rat der Regierungen- bzw. Staatschefs und Ministerrat mit zusätzlichen zehn Mitgliedern noch zu befriedigenden und zügigen Entscheidungen kommen können? So scheint bei den gegenwärtigen Strukturen eine Lähmung der Union vorprogrammiert zu sein. Selbst die Europäische Zentralbank müsste bei einer Erweiterung ihres Zentralbankrats um zehn Mitglieder mit Problemen rechnen.

Angesichts dieser Situation ist es bedeutsam, eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Nationalstaaten sowie den Organen der ersteren vorzunehmen, die gleichzeitig den wegen der Erweiterung der Union notwendigen Reformen Rechnung trägt. Nach Auffassung der ECG kann dies nur durch eine eindeutige Begrenzung der Kompetenzen und Verantwortung der Union in einer Verfassung geschehen. Gleichzeitig soll die Begrenzung derselben der Aufrechterhaltung des Systemwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten dienen. Der Verfassungsvorschlag der ECG geht daher von folgenden Zielen aus:

Die Wahrung von Frieden und Wohlstand erfordert die *Offenheit der Europäischen Union nach außen*. Die Institutionen der Union haben, neben der *Beseitigung der Grenzen im Innern* auch die freie Beweglichkeit von Gütern und Kapital gegenüber der übrigen Welt zu sichern. Ein weiteres Ziel ist die *Bewahrung der kulturellen Vielfalt Europas und ein möglichst großer Freiheitsspielraum seiner Bürger*. Aus diesem Grunde und zur Bewahrung des Systemwettbewerbs ist eine immer weitergehende Ausdehnung der Kompetenzen von Organen der Union ebenso wie eine übermäßige Harmonisierung zu vermeiden. Es sollten daher innerhalb der Union erforderliche Anpassungen möglichst durch einen *Wettbewerb der Steuer-, Rechts-, Sozialsysteme* usw. erfolgen. Dieser würde es auch erlauben, effizientere und innovativere Systeme zu entdecken. Andererseits ist klar, dass etwa *europaweite Umweltprobleme* sowie Rechtsvorschriften, die die Offenheit der inneren Grenzen betreffen, einer zentralen Regelung bedürfen.

## E. Gewaltenteilung und Organe der Union

Die ECG hat sich bei ihrem Entwurf von den erwähnten Zielen leiten lassen.<sup>1</sup> Sie tritt für die *Erweiterung der Union* und eine *Institutionalisierung des Prinzips der Subsidiarität* ein. Es werden Sicherungen vorgeschlagen, die das bisher historisch immer wieder zu beobachtende Wachstum der Macht des Zentralstaats zu verhindern suchen. Zwar bricht Recht der Union das Recht der Mitgliedstaaten,

---

<sup>1</sup> Für die Vorschläge zur Verkleinerung von Kommission und Zentralbankrat der Europäischen Zentralbank und die Ausweitung des qualifizierten Mehrheitsstimmrechts nach der Erweiterung der Europäischen Union ist allein der Verfasser verantwortlich.

doch nur innerhalb ihrer Kompetenzen. Möglichst viele Zuständigkeiten sollen den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben. Wo die Union über Kompetenzen verfügt, sind diese einer demokratischen Beschlussfassung und Kontrolle zu unterwerfen. Dem dient die Ausdehnung der Befugnisse des *Europäischen Parlaments* (der Unionskammer), dessen Mitglieder direkt und in etwa gleich großen Wahlkreisen gewählt werden. Hinzu kommt eine *zweite Kammer des Parlaments* (Kammer der Parlamentarier), die die Interessen der Mitgliedstaaten vertritt und deren Mitglieder von den Parlamenten derselben aus ihren Reihen gewählt werden. Die zweite Kammer hätte im Gesetzgebungsprozess auch die Aufgabe, darüber zu wachen, dass die *Kompetenzen der Union* nicht über die in der Verfassung vorgesehenen Grenzen ausgeweitet werden.

Neben dem *Europäischen Gerichtshof* schlägt die Gruppe einen *Verfassungsgerichtshof* vor (Union Court of Review). Dieser soll Streitigkeiten bezüglich Kompetenzen zwischen den Organen der Union und den Mitgliedstaaten entscheiden. Seine Mitglieder werden aus den höchsten Gerichten der Mitgliedstaaten durch dieselben bestellt. Dieser Gerichtshof ist vorgesehen, da nach allen Erfahrungen (z. B. mit dem Supreme Court der USA) zu erwarten ist, dass der Europäische Gerichtshof langfristig durch seine Entscheidungen zu einer Ausweitung der Kompetenzen der Union beitragen würde.

Weiter schlägt die Gruppe vor, die *Europäische Menschenrechtskonvention* als integrierenden Bestandteil der Union anzusehen, wie das inzwischen im wesentlichen bereits geschehen ist, und die Entscheidung entsprechender Rechtsfälle dem Gerichtshof in Strassburg vorzubehalten.

Dem Ziel, die Macht der zentralen Institutionen zu begrenzen und den inneren Frieden zu sichern, dient der Vorschlag, jedem Mitgliedstaat ein *Recht auf Austritt* aus der Union zuzugestehen. Umgekehrt wird jedes Mitglied ausgeschlossen, das die Bedingungen der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt. Ferner erlaubt der Vorschlag, dass sich mehrere Mitgliedstaaten in *unterschiedlicher Geschwindigkeit* auf angestrebte Ziele hinbewegen. Dies entspricht schon jetzt gültigen Ausnahmeregeln z. B. für die Europäische Währungsunion (Großbritannien, Dänemark, Schweden) und für die Abschaffung der Grenzkontrollen zugunsten Großbritanniens und Dänemarks.

## F. Die politischen Kompetenzen der Union

Der Vorschlag sieht die Möglichkeit der Entwicklung einer *gemeinsamen Europäischen Außen- und Verteidigungspolitik* vor. Diese sollte möglichst im Rahmen der Nato erfolgen und sich nach den Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen ausrichten. Allerdings muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass die USA in der Nato aus europäischer Sicht notwendige Entscheidungen blockieren könnten. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Nato wegen nach dem

Zusammenbruch des kommunistischen Ostblocks divergierender Ziele auseinanderbricht. Für diesen Fall wird eine erweiterte Rolle der *Europäischen Union* vorgeschlagen: „Die friedensbewahrende, friedensstiftende Mission der EU und etwa bei Krisen erforderliche Eingriffe der WEU sollen nicht auf Fälle einer Aggression von außen beschränkt sein.“ Inzwischen hat sich die Europäische Union auch bereits in diese Richtung bewegt. Da Außen- und Verteidigungspolitik politische Angelegenheiten sind, sollen dem *Europäischen Gerichtshof* in diesem Bereich keine Befugnisse zustehen.

Eine zweite wesentliche Aufgabe der Union wird in der Gewährleistung der *Freizügigkeit* ihrer Bürger und der *freien Bewegung von Waren, Dienstleistungen und Kapital* gesehen. Bei Beachtung dieser Regel sind die Mitgliedstaaten frei in der Wahl ihrer *Steuer-, Wohlfahrts- und Sozialversicherungssysteme*. Solange die freie Bewegung von Gütern dadurch nicht behindert wird, können die einzelnen Länder strikere *Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen* verlangen.

Die ECG bevorzugt demnach einen *Wettbewerb dieser Systeme*. Eine *zentrale Harmonisierung* von Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsregeln ist schon wegen der Einkommensunterschiede zu Portugal und Griechenland, ganz zu schweigen zu Beitrittskandidaten wie z. B. Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik, unerwünscht. So würde eine Anpassung von *Arbeitsmarktregulierungen* auf das Niveau etwa von Deutschland oder Frankreich zu erheblicher *zusätzlicher Arbeitslosigkeit* in diesen Ländern führen. Und eine *Angleichung der Leistungen der Sozialversicherungen* an nordeuropäische Standards würde zu untragbaren Belastungen von Bürgern und Unternehmungen und daher zum Zusammenbruch der ohnehin gefährdeten nationalen Systeme führen. Die mit der Angleichung verbundenen Probleme bei der deutschen Wiedervereinigung sollten ein warnendes Beispiel sein.

Der Vorschlag legt Wert auf die Bedeutung des *freien Wettbewerbs*. Er sieht eine *Europäische Wettbewerbsbehörde* vor, der auch alle staatlichen *Subventionen* zu melden sind. Die Politik bezüglich *natürlicher Monopole* und *staatlicher Unternehmen* hat Marktprinzipien zu befolgen. Für Subventionen gelten die für private Investitionen gültigen Regeln.

Für die *Währungspolitik* wird das Ziel der *Preisstabilität* als verbindliches Ziel festgelegt. Einzelne Mitgliedstaaten können dazu, wie Anfang 1999 geschehen, eine Währungsunion bilden. Die Unabhängigkeit der *Europäischen Zentralbank* nach den Maastrichter Verträgen ist von größter Bedeutung für einen stabilen Geldwert. Außerdem hat jeder Bürger der Europäischen Union das Recht, bei Verträgen in Übereinkunft mit dem Vertragspartner und bei Zahlungen an die öffentliche Hand jede frei konvertierbare Währung zu verwenden. Diese Bestimmung soll eine weitere Sicherung gegen eine fehlerhafte Geldpolitik ermöglichen.

Nach außen wird eine Offenheit in Übereinstimmung mit den Zielen der Welt-handelsorganisation (WTO) vorgeschrieben. Ein *Abbau von Zöllen und Handels-hemmnissen* ist anzustreben. Für ihre Erhöhung ist Einstimmigkeit im Europäi-

schen Rat vorgesehen. Die Hemmnisse für den *Handel mit Agrargütern* sollten bis 2010 auf den Durchschnittswert für die anderen Güter reduziert werden.

Die Gemeinschaft kann *finanzielle Transfers* an dritte Länder leisten, die jedoch bei der Einhaltung der Ausgabegrenzen der Union zu berücksichtigen sind. Transfers zwischen den Mitgliedstaaten über das Budget der Union sind erlaubt.

Das *Budget der Union* muss alle Transfers enthalten und hat ausgeglichen zu sein. Die *Ausgaben* dürfen einen bestimmten Prozentsatz des Bruttosozialprodukts (1992: 1.27%) nicht überschreiten und werden durch Matrikularbeiträge der Mitgliedstaaten finanziert. Damit sollte jedoch keineswegs ein automatisches Wachstum mit dem Bruttosozialprodukt impliziert werden. Das Budget muss durch 80% der Stimmen des *Europäischen Rates* gebilligt werden. Jeder Staat, der einen Nettobeitrag leistet, besitzt ein *Vetorecht*. Die Beiträge sollen sich an der Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten (Bruttosozialprodukt und pro Kopf Einkommen) orientieren. *Transfers an einzelne Mitgliedstaaten* dürfen höchstens mit der Wachstumsrate ihres realen Sozialprodukts zunehmen.

Eine *Änderung* dieser Regel und der Höhe der Matrikularbeiträge bedürfen der *Zustimmung aller Mitgliedstaaten* und der *Mehrheit der Wähler* in der Union und der Mehrheit der Mitgliedstaaten, die einen Nettobeitrag leisten.

Die Union hat die Kompetenz für die *Umweltpolitik* bei europaweiten Umweltproblemen, die also nicht durch einzelne oder mehrere Mitgliedstaaten gelöst werden können. *Preissignale*, handelbare Eigentumsrechte und andere Marktsignale sind *administrativen Regelungen* möglichst vorzuziehen. *Umweltsteuern* dürfen von den Union nicht erhoben werden. Bei den Problemen der *Meeres- und Luftverschmutzung* strebt die Union internationale Kooperation an.

Die Mitgliedstaaten erkennen die Ziele der *Europäischen Sozialcharta* des Europarats an. Der Union stehen keine Kompetenzen auf den Gebieten des *Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitswesens* zu. Entsprechend hat der *Europäische Gerichtshof* hier keine Rechtsprechungsbefugnis. Die Mitgliedstaaten können jedoch bezüglich *Immigrations-, Drogen- und Terrorismuspolitik* und in der *Strafrechtspolitik* zusammenarbeiten.

## G. Organe der Europäischen Union

Der *Europäische Präsident* hat ähnliche Rechte wie der deutsche Bundespräsident. Als Präsident dient der Vorsitzende der Kammer der Parlamentarier.

Der *Europäische Rat* der Staats- bzw. Regierungschefs bildet die höchste Autorität der Union und definiert die politische Richtung derselben innerhalb der verfassungsmäßigen Kompetenzen. Der *Ministerrat* führt Beschlüsse des Europäischen Rats aus und bereitet solche vor. Er hat das *Initiativrecht* für neue Gesetze (bei Antrag von wenigstens drei Mitgliedstaaten).

Die jeweilige Zusammensetzung des Ministerrats ergibt sich nach den zu behandelnden Problemen. Die Finanzminister bereiten das Budget vor. Können sie sich nicht einigen, gilt das Budget des Vorjahrs. Angesichts der Größe der Räte nach der Erweiterung der Union ist eine Ausdehnung von qualifizierten Mehrheitsabstimmungen auf weitere Fragestellungen erforderlich.

Die *Legislative* besteht aus zwei Kammern. Für die *Kammer der Parlamentarier* sind 175, für die *Unionskammer* 750 Mitglieder vorgesehen. In dieser sind nur Parteien vertreten, die wenigstens 5% der in der Union abgegebenen Stimmen erhalten.

Die *Kammer der Parlamentarier* hat neben dem Kontrollrecht bezüglich der Verfassungsmäßigkeit neuer Gesetze das *Recht auf Gesetzgebungsinitiative*, der Genehmigung des *Budgets* und von *internationalen Verträgen* (mit qualifizierter Mehrheit) und der Zustimmung zum *Beitritt neuer Mitglieder* (mit wenigstens 80% der Stimmen). Abgeordnete können nur Mitglieder von Parlamenten der Mitgliedstaaten für höchstens fünf Jahre sein.

Diese zweite Kammer wird durch einen *Ausschuss der Regionen* beraten, dessen Mitglieder aus gewählten lokalen und regionalen Vertretungen von den Mitgliedstaaten nominiert werden. Er ist bei regional relevanten Fragen zu konsultieren. Seine Mitglieder können bei der Erörterung derselben an die Stelle der Abgeordneten der *Kammer der Parlamentarier* treten.

Die *Unionskammer* hat das *Recht auf Gesetzesinitiative* (auf Verlangen einer qualifizierten Minderheit). Sie verabschiedet Gesetze und Budget, überprüft ihre Ausführung und die von Verordnungen sowie die Tätigkeit des *Ministerrats*, der *Kommission* und der *Unionsbehörden*. Sie kann Anhörungen veranstalten, Informationen verlangen und einzelne Teile des Budgetentwurfs ablehnen, falls der *Rechnungshof* oder eine ihrer Kommissionen einen negativen Bericht erstattet hat. Die *direkt gewählten Mitglieder* können höchstens zweimal fünf Jahre Abgeordnete sein.

Die *Europäische Kommission* hat entgegen den Erfordernissen einer klaren Gewaltenteilung z. Zt. gesetzgeberische, politische und Verwaltungsbefugnisse. Die Gruppe schlägt vor, ihre Kompetenzen auf die Ausführung und Unterstützung der Entscheidungen des Europäischen Rats zu begrenzen. Auf seine Anforderung oder auf eigene Initiative hin hat sie das Recht, Maßnahmen der Union vorzubereiten und vorzuschlagen. Nach der Erweiterung der Union ist es nicht mehr zweckmäßig, dass jedes Land ein oder zwei Kommissare stellt. Eine Verminderung der Zahl der Kommissare ließe sich erreichen, wenn die großen Länder und entsprechend zwei bis drei kleine Länder nur noch durch je einen Kommissar vertreten würden.

Andere Institutionen wie der Europäische Gerichtshof, der Verfassungsgerichtshof, die Europäische Zentralbank und der *Rechnungshof* wurden bereits erwähnt. Dieser hat das Recht, Teile des Budgets bis zur Entscheidung der Kammer der Par-

lamentarier zu suspendieren, wenn er Betrug, Fehlverwendungen oder Mangel eines finanziellen oder ökonomischen Nutzens entdeckt.

Die *Europäische Zentralbank* hat zusätzlich zu den im Vertrag von Maastricht vorgesehenen Kompetenzen das Recht, die *Wechselkurse* nach außen festzusetzen. Alle *Mitglieder des Zentralbankrats* sind für acht Jahre zu wählen. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Der Rat tritt zurück, wenn innerhalb von vier Jahren eine durchschnittliche Inflationsrate von 3% überschritten wird. Nach der Erweiterung der Union können nicht alle nationalen Zentralbankpräsidenten Mitglieder des Europäischen Zentralbankrats sein und auch nicht als nicht stimmberechtigte an den Sitzungen teilnehmen. Das würde das Gleichgewicht zwischen Direktorium und den übrigen Mitgliedern beeinträchtigen und den Entscheidungsprozess wegen der zu großen Mitgliederzahl drastisch erschweren. Es sollte daher ähnlich wie beim amerikanischen Federal Reserve System die Zahl der Zentralbankpräsidenten im Zentralbankrat begrenzt werden, was z. B. wie in den USA durch eine rotierende Mitgliedschaft der Präsidenten der Zentralbanken der kleineren Länder erreicht werden könnte.

Der *Europäische Gerichtshof* hat die schon bisher ausgezeichnet geleistete Aufgabe, der Interpretation und Anwendung der ökonomischen Verfassungsbestimmungen. Zu diesen gehören funktionierende Märkte, die Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen und die freie Bewegung von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Die Kompetenzen des Gerichtshofs sind u. a. durch die des *Europäischen Verfassungsgerichtshofs* beschränkt.

## H. Schlussfolgerungen

Die Europäische Verfassungsgruppe ist überzeugt, dass ihre Vorschläge dem Frieden Europas und der Freiheit und dem Wohlstand seiner Bürger dienen würde. Wettbewerb und offene Märkte fördern Effizienz und Innovationsfreudigkeit. Gleiches gilt für den Systemwettbewerb von Steuern- und Sozialsystemen. Effizienz und Innovationsfreudigkeit sind jedoch Voraussetzungen für wachsenden Wohlstand, Verringerung der Arbeitslosigkeit und Lösung der Umweltprobleme. Nur sie können auch die sozialstaatlichen Leistungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Dauer sichern.

Die vorgeschlagenen Sicherungen gegen eine Kompetenzausweitung entsprechen der Anerkennung der Bürger als letztem Souverän und sollen eine *öde Zentralisierung* und eine schleichende Zunahme der Staatstätigkeit auf EU-Ebene verhindern. Nur sie würden auch in Zukunft die *kulturelle und institutionelle Vielfalt* Europas gewährleisten, die uns Europäern so viel bedeuten.

Die ECG ist nicht auf Einzelheiten ihrer Vorschläge fixiert. Sie möchte eine Diskussion über die künftige Gestalt Europas anregen, die angesichts der bei der Bevölkerung bestehenden Unsicherheiten, der Weiterentwicklung der Verträge von

Maastricht und Nizza und der Einsetzung des Europäischen Verfassungskonvents dringend notwendig erscheint.

## Literatur

- Andreski, Stanislav* (1965): *The Uses of Comparative Sociology*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Bernholz, Peter* (1966): Economic Policies in a Democracy. *Kyklos*, Vol. XIX, 1966, 48–80.
- (1979): Freedom and Constitutional Economic Order. In: Richter, Rudolf (Hrsg.): *Currency and Economic Reform. West Germany after World War II.*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 135/4, 500–532.
  - (1982): Expanding Welfare State. Democracy and Free Market Economy: Are They Compatible? In: Richter, Rudolf/Zacher, Hans F. (Hrsg.): *Social Policy in a Free Market Economy*. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 138/3.
  - (1990): The Completion of the Internal Market: Opportunities and Dangers Seen from an Institutional Perspective. In: *The Macroeconomics of 1992. Papers from CEPS Macroeconomic Policy Group*. CEPS Paper No. 42, Brussels.
- Bernholz, Peter/Streit, Manfred E./Vaubel, Roland* (Hrsg.) (1998): *Political Competition, Innovation and Growth. A Historical Analysis*. Springer, Berlin/Heidelberg/New York.
- Downs, Anthony* (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dur, Robert A. J./Swank, Otto H.* (1997): *An Explanation of Policy Reversals. Why do Voters Vote for a Smaller Government if They Voted for a Large Government in the Past?* Unpublished Manuscript, presented at the 1997 Silvaplana Public Choice Workshop, Pontresina.
- European Constitutional Group* (1993): *A Proposal for a European Constitution*. Brüssel/London: European Policy Forum, 20, Queen Anne's Gate, London SW1H 9AA. Siehe auch *A Proposal for a European Constitution (Summary of Main Features)*. Extract from the Report, August 1997.
- European Policy Forum und Frankfurter Institut* (1995): *The Developing Role of the European Court of Justice*. Brüssel/London.
- Jones, Eric L.* (1981): *The European Miracle*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kant, Immanuel* (1784/1922): *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*. In *I. Kants Werke, Band 4, Schriften von 1783–1788*. Herausgegeben von Arthur Buchenau und Ernst Cassirer. Berlin: Bruno Cassirer.
- Marsden, K.* (1983): *Steuern und Wachstum, Finanzierung und Entwicklung* 20 (3), September, 40–43. Hamburg: HWWA Institut für Wirtschaftsforschung. Eine umfassendere Darstellung findet sich in: *Links between Taxes and Growth. Some Empirical Evidence*. World Bank Staff Working Paper No. 605.
- North, Douglass C.* (1981): *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton & Co.

- North, Douglass C. / Thomas, Robert P.* (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press: Cambridge, MA.
- Norton, R. D.* (1986): *Industrial Policy and American Renewal*. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIV (March), 1–40.
- Schmidt, Helmut* (1996): *Der zweite Anlauf, die letzte Chance*. *Die Zeit*, Nr. 15. 5. April.
- Weede, Erich* (1986): *Catch-up, Distributional Coalitions and Government Growth or Decline in Industrialized Democracies*. *The British Journal of Sociology* 27, 194–220.
- Tanzi, Vito / Schuknecht, Ludger* (1997): *Reforming Government: An Overview of Recent Experience*. *European Journal of Political Economy* 13, 395–417.



# Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU

Von *Viktor Vanberg*, Freiburg

## Abstract

Approaching the issue from a contractarian-constitutionalist perspective this paper discusses the contribution that a competitive federalism can make in promoting citizens' sovereignty. "Citizens' sovereignty", defined as the extent to which political decisionmakers are subject to constraints that induce responsiveness to citizens' common interests, is argued to be the appropriate criterion for evaluating the performance of democratic politics. Competition among jurisdictions is analysed in its potential effects on citizens' sovereignty. Particular attention is paid to the role of tax-competition.

## A. Einleitung

Thema dieses Beitrages ist die Frage, welche grundlegenden Prinzipien für die Zuordnung und Kontrolle politischer Kompetenzen in einem demokratischen föderalen System zu empfehlen sind, wenn die Ausübung dieser Kompetenzen möglichst wirksam im Sinne der gemeinsamen Interessen der Bürger erfolgen soll. Dabei wird auf die Europäische Union und das im Maastrichter Vertrag festgeschriebene Subsidiaritätsprinzip als Anwendungsfall Bezug genommen, doch wird es hier nicht um eine Analyse der Spezifika dieses Beispiels gehen, sondern um allgemeine Überlegungen, die überall dort Anwendung finden können, wo man es mit politischen Ordnungen zu tun hat, in denen Entscheidungsmacht über mehrere Ebenen verteilt ist. Das Hauptaugenmerk wird dem Beitrag gelten, den ein *wettbewerblicher* Föderalismus leisten kann, um den politischen Prozeß im Sinne der gemeinsamen Bürgerinteressen anzuleiten und zu disziplinieren.<sup>1</sup>

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Kapitel B und C dienen der Klärung der Frage, an welchen normativen Ansprüchen die Ordnung demokratischer Gemeinwesen zu messen ist, und nach welchen Kriterien deshalb die Leistungsfähigkeit ihrer institutionellen Regelungen zu beurteilen ist. Als angemessener Leistungs-

---

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Erörterung verschiedener Aspekte eines Wettbewerbsföderalismus in der Europäische Union siehe *W. Kerber* (2003).

maßstab wird das Kriterium der Bürgersouveränität identifiziert. Kapitel D erläutert das Konzept der Bürgersouveränität für föderale Systeme im Sinne von politischen Ordnungen, in denen staatliche Kompetenzen auf mehrere Ebenen von Gebietskörperschaften verteilt sind. Kapitel E zeigt die Grenzen für die Möglichkeiten auf, Bürgersouveränität gebietskörperschaftsintern durch demokratische Mitbestimmungs- und Kontrollverfahren zu fördern. Kapitel F geht auf die ergänzende Funktion ein, die der horizontale gebietskörperschaftliche Wettbewerb um Bürger und Standortnutzer bei der Sicherung von Bürgersouveränität leisten kann. Die Kapitel G bis J diskutieren diese Frage am Beispiel des Steuerwettbewerbs. Kapitel K geht auf die Rolle eines vertikalen föderalen Wettbewerbs ein, der seine Dynamik aus einem funktionsbezogenen Sezessionsrecht schöpft, also daraus, daß Gebietskörperschaften niedriger Ebene das Recht haben, in Bezug auf bestimmte Funktionen aus übergeordneten Körperschaften auszuscheiden, um die in Frage stehende(n) Funktion(en) entweder in eigener Verantwortung wahrzunehmen oder auf dem Wege der Eingliederung in eine alternative umfassendere Gebietskörperschaft.

## **B. Der demokratische Staat als Bürgergenossenschaft**

Es ist zweckmäßig, bei den unterschiedlichen Definitionen, die sich in der Literatur zur Umschreibung der Charakteristika *demokratischer* Gemeinwesen finden lassen, zwischen – wie man sie nennen könnte – *Primär-* und *Sekundärdefinitionen* zu unterscheiden. Unter der Primärdefinition von Demokratie verstehe ich dabei eine Umschreibung, wie sie etwa *John Rawls* (1975: 105) mit der Formulierung vorgeschlagen hat, daß ein demokratisches Gemeinwesen „als ein Unternehmen der Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“ bezeichnet werden kann. In präziserer, wenn auch etwas veralteter Formulierung kann man sagen: Ein demokratisches Gemeinwesen ist ein genossenschaftlicher, mitgliederbestimmter Verband, der dem wechselseitigen Vorteil seiner Mitglieder, der Bürger noch dienen soll, oder kurz, eine *Bürgergenossenschaft*. Diese Primärdefinition sagt nichts über die konkrete institutionelle Ausgestaltung des genossenschaftlichen Verbandes aus. Im Kontrast dazu verstehe ich unter Sekundärdefinitionen solche Umschreibungen von Demokratie, die bereits auf bestimmte institutionelle oder organisatorische Charakteristika abstellen. Dies trifft etwa auf die gängige Formel von der Demokratie als Mehrheitsherrschaft sowie auf Definitionen zu, die die Rolle von Wahlen oder Parteienkonkurrenz betonen. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Arten von Definitionen ist, daß die Frage, welche institutionellen Regelungen am besten geeignet sind, zum wechselseitigen Vorteil der Mitglieder der Bürgergenossenschaft zu wirken, aus Sicht der Primärdefinition eine empirisch und theoretisch zu klärende *Faktenfrage* darstellt, während Sekundärdefinitionen dazu tendieren, durch ihre definitorischen Festlegungen diese Frage empirischer Prüfung und rationaler Diskussion zu entziehen.

Betrachtet man demokratische Staaten bzw. demokratische Gemeinwesen als *genossenschaftliche Verbände*, die den gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder, der Bürger, dienen sollen, so gibt es ein eindeutiges Kriterium, an dem mögliche alternative Organisationsformen und das Verhalten derjenigen gemessen werden können, die als Agenten der Bürger-Prinzipale politische Macht ausüben. Dieses Kriterium ist die Förderung der *gemeinsamen Interessen der Bürger*. Man könnte auch von *Gemeinwohl* sprechen, wenn damit das gemeint sein soll, was *allen* Mitgliedern/Bürgern zum Wohl gereicht. Gegen eine Verwendung dieses Begriffs spricht allerdings, daß die Berufung auf ein von den Einzelinteressen losgelöstes „Gesamtinteresse“ nur allzu gerne dazu mißbraucht wurde und wird, etwaigen widersprechenden Interessen die Legitimation zu entziehen. Der unmißverständliche Bezug auf die *gemeinsamen* Interessen aller unterwirft Bemühungen um die Rechtfertigung von Politikvorschlägen einer strikten Disziplin. Wird von einer Maßnahme oder Regelung behauptet, sie liege im gemeinsamen Interesse, so muß man allen Bürgern – auch denen, die eine Verletzung ihrer Interessen vermuten – zeigen können, wieso der in Frage stehende Vorschlag auch ihrem Interesse dient.

Welche konkrete Ausgestaltung der Organisation politischer Entscheidungsprozesse und der Ausübung politischer Herrschaft dem Kriterium der Förderung der allen Bürgern gemeinsamen Interessen am ehesten gerecht zu werden vermag, ist eine Frage, die im Lichte theoretischer Einsichten und historischer Erfahrungen zu beantworten ist.<sup>2</sup> Ebenso gilt, daß die Frage der Kompetenzen oder Aufgaben, die demokratischen Gemeinwesen zu übertragen sind, nicht aufgrund eines vorgegebenen Katalogs von Staatsaufgaben beantwortet werden kann, sondern an den gemeinsamen Interessen der jeweiligen Mitglieder zu orientieren ist. Die klassische Vorstellung, daß der Staat seine originären Aufgaben im Bereich der sogenannten „öffentlichen Güter“ hat, also von Gütern, die durch Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität gekennzeichnet sind, bietet ohne Zweifel eine fruchtbare Heuristik für die Identifizierung von Projekten, die im gemeinsamen Bürgerinteresse liegen können. Und in diesem Sinne machen die seit Adam Smith in der Ökonomik gängigen Kataloge grundlegender Staatsausgaben durchaus Sinn. Nimmt man aber das Verständnis des demokratischen Staates als einer Bürgergenossenschaft ernst, so kann die Frage, was der demokratische Staat tun soll, nicht aufgrund von Sachargumenten vorab beantwortet werden, sondern muß durch ein *Verfahren* beantwortet werden, das möglichst verlässlich die gemeinsamen Bürgerinteressen zum Tragen bringt. Sachargumente haben ihren Platz *im* demokratischen Entscheidungsprozeß, sie können kein Ersatz für den demokratischen Prozeß sein. Sie sollten in diesem Prozeß möglichst angemessene Berücksichtigung finden, sie können aber

---

<sup>2</sup> In diesem Sinne ist etwa die bereits erwähnte Definition von *Demokratie als Mehrheits-herrschaft* problematisch. Ob die Entscheidung bestimmter Sachverhalte nach dem Mehrheitsprinzip wünschenswert ist, und welche Abstimmungsregel (einfache oder qualifizierte Mehrheit) sich dabei als zweckmäßig erweist, sollte nicht als definitorisches Attribut von Demokratie vorab festgelegt sondern an der Frage gemessen werden, durch welches Verfahren den gemeinsamen Interessen der Bürger am besten Rechnung getragen werden kann.

die Bewertungen und Abwägungen nicht ersetzen, die von den Bürgern selbst, bzw. von Repräsentanten in ihrem Namen, vorgenommen werden müssen.

Die Interpretation des demokratischen Staates als eines genossenschaftlichen Gemeinschaftsunternehmens, das die Mitglieder-Bürger mit in ihrem gemeinsamen Interesse liegenden Leistungen versorgt, entspricht dem *Austauschparadigma staatlicher Tätigkeit*, das der – vom finanzwissenschaftlichen Ansatz Knut Wicksells inspirierten<sup>3</sup> – vertragstheoretischen Verfassungsökonomik James M. Buchanans zugrunde liegt (Vanberg 2000a). Im Zentrum der Buchananschen Konzeption steht der Gedanke, daß die für die Wirtschaftstheorie grundlegende Vorstellung von den durch freiwilligen Tausch zu realisierenden wechselseitigen Vorteilen (den „mutual gains from trade“) auf *organisiertes, kollektives Handeln* allgemein und so auch auf *staatliches Handeln* übertragen werden kann. Im Unterschied zum Netzwerk bilateraler Austauschverträge, das das Handeln von Akteuren im Markt koordiniert, beruht aus dieser Sicht kollektives Handeln darauf, daß die beteiligten Individuen sich gemeinsam bestimmen Beschränkungen oder Regeln – einer *Verfassung* – unterwerfen. Das Gegenstück zu den Tauschvorteilen („mutual gains from trade“) im Markt sind im Falle staatlichen (oder allgemein: kollektiven) Handelns die wechselseitigen Vorteile gemeinsamer Bindung („mutual gains from *joint commitment*“), also die Vorteile, die alle Beteiligten davon erwarten können, daß sie sich gemeinsam bestimmten Beitragspflichten, Handlungsbeschränkungen oder Regelbindungen unterwerfen.

### C. Bürgersouveränität als Verfahrenskriterium

Der vertragstheoretisch-verfassungsökonomischen Antwort auf die Frage nach der wünschenswerten Rolle des Staates liegt eine *verfahrensorientierte* Perspektive zugrunde. Dies unterscheidet sie grundlegend vom *ergebnisorientierten* Ansatz der traditionellen Wohlfahrtsökonomik. Der Unterschied zwischen den beiden Sichtweisen verdient, etwas näher erläutert zu werden. Dabei ist es zweckmäßig, die jeweils unterschiedliche Sicht des marktlichen Prozesses zum Vergleich mit heranzuziehen.

Die orthodoxe neoklassische Sicht des Marktes lenkt den Blick auf das *Ergebnis* des marktlichen Anpassungsprozesses, auf die unter den Bedingungen „vollkommenen Wettbewerbs“ im Gleichgewicht zu erwartende Optimalität der Ressourcenallokation. Die Frage, wie unter realweltlichen Bedingungen, im tatsächlichen Marktprozeß, dieses Ergebnis herbeigeführt wird, stellt sie nicht und beantwortet sie daher auch nicht. Die an diese Sicht des Marktes anschließende traditionelle Wohlfahrtsökonomik ist in gleicher Weise ergebnisorientiert. Sie befaßt sich mit den Fällen, in denen reale Märkte – in ihrer Terminologie – „versagen“, weil rele-

---

<sup>3</sup> Zum Ansatz von Wicksell und seiner Bedeutung für die moderne konstitutionelle Ökonomik siehe *J. Märkte* (2001).

vante Voraussetzungen für „vollkommenen Wettbewerb“ nicht gegeben sind, und sie verweist auf den Staat als die Korrekturinstanz, die durch geeignete Kompensationsmaßnahmen das ansonsten verfehlt „Optimum“ realisieren soll. Die Frage, durch welches *realweltliche* politische Verfahren die Identifikation und getreue Implementierung der „optimalen Korrekturmaßnahmen“ erfolgen soll, wird nicht gestellt und wird daher auch nicht beantwortet.

Im Kontrast dazu mißt eine *verfahrensorientierte*, auf Konsumentensouveränität abstellende Sicht die Leistungsfähigkeit von realen Märkten nicht daran, ob und inwieweit sie ein unabhängig vom realen Prozeß zu bestimmendes hypothetisches Optimum realisieren, sondern daran, ob und inwieweit die realweltlichen Bedingungen, unter denen reale marktliche Transaktionen ausgeführt werden, gewährleisten, daß die Konsumentenentscheidungen die wesentliche Steuerungsgröße für den Produktionsprozeß sind. Der Markt wird als eine Arena freiwilligen Tauschs und freiwilliger Kooperation gesehen, dessen institutionelle Einbettung dafür Sorge tragen soll, daß Gewalt und Betrug so weit wie möglich als Strategien der eigenen Bereicherung ausgeschlossen sind und man sich Leistungen anderer nur auf dem Wege ihrer freiwilligen Zustimmung sichern kann (Vanberg 2001b). „Mängel“ real existierender Märkte zu korrigieren, bedeutet aus dieser Sicht, die institutionellen Rahmenbedingungen oder „Spielregeln“ so zu verändern bzw. ihre Durchsetzung so zu gestalten, daß die Freiwilligkeit marktlicher Transaktionen wirksamer gesichert und der Steuerungseinfluß der Konsumentenentscheidungen gestärkt wird. Nicht die Annäherung der *Marktergebnisse* an ein hypothetisches Optimum durch korrigierende Staatseingriffe, sondern Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen des Marktes als einer Arena freiwilliger Kooperation ist aus dieser Sicht die primäre Aufgabe der Wirtschaftspolitik.

Aus der ergebnisorientierten (neoklassischen) Sicht des Marktes, so kann man zusammenfassend sagen, gilt der Marktprozeß als (bzw. in dem Maße) wünschenswert, weil (bzw. insoweit) er ein von ihm unabhängig bestimmbares hypothetisches Wohlfahrtsoptimum produziert.<sup>4</sup> Im Kontrast dazu gilt aus einer verfahrensorien-

---

<sup>4</sup> Aus einer solchen Sicht konnte ein führender Vertreter des neoklassischen Paradigmas wie K.E. Arrow zu der Auffassung gelangen, bei ausreichender informationstechnischer Unterstützung könne eine zentrale Planwirtschaft den marktlichen Wettbewerbsprozeß ersetzen (Arrow 1974, 5: „Indeed, with the development of mathematical programming and high-speed computers, the centralized alternative is no longer preposterous. After all, it would appear that one could mimic the working of a decentralized system by an appropriately chosen centralized algorithm.“), und ein Autor wie O. Lange konnte gar zu der Vermutung gelangen, eine informationstechnologisch entsprechende ausgestattete zentrale Planwirtschaft sei ein geeigneteres Instrument zur Wohlfahrtsmaximierung als der umständliche reale Marktprozeß (Lange 1972, 401 f.: „Were I to rewrite my essay today my task would be much simpler. My answer to Hayek and Robbins would be: so what’s the trouble? Let us put the simultaneous equations on an electronic computer and we shall obtain the solution in less than a second. The market process with its cumbersome *tatonnements* appears old-fashioned. Indeed, it may be considered as a computing device of the pre-electronic age.“). – Siehe dazu eingehender M. Streit (1995: 166 ff.).

tierten Sicht das, was der Markt als Ergebnis hervorbringt, als wünschenswert, weil (und soweit) es aus freiwilligem Tausch und freiwilliger Kooperation resultiert. In entsprechender Weise lassen sich eine ergebnisorientierte und eine verfahrens- oder prozeßorientierte Sicht von Politik unterscheiden. Eine ergebnisorientierte Sicht mißt politische Prozesse daran, ob (bzw. inwieweit) sie Ergebnisse hervorbringen, die nach prozeßunabhängigen Kriterien als wünschenswert identifiziert werden. Aus einer prozeßorientierten Sicht gelten Politikergebnisse dann (bzw. in dem Maße) als wünschenswert, wenn (bzw. insoweit) sie aus einem „wünschenswerten“ Verfahren resultieren. Und aus Sicht des Paradigmas der wechselseitigen Vorteile gemeinsamer Bindung („gains-from-joint-commitment“) ist ein Entscheidungsverfahren dann (und insoweit) wünschenswert, als es auf der freiwilligen Zustimmung der betroffenen Individuen beruht.

Das Buchanan'sche Austauschparadigma der Staatstätigkeit versteht sich als ausdrückliche Alternative zum Maximierungsparadigma der herkömmlichen Wohlfahrtsökonomik. Statt Individuen als Nutzenträger zu betrachten, die lediglich als Meßgrößen im Maximierungskalkül wohlwollender Planer Berücksichtigung finden, betrachtet der verfassungsökonomische Ansatz die Bürger-Mitglieder demokratischer Gemeinwesen als die Eigentümer-Prinzipale, die darüber zu befinden haben, was nach ihrem eigenen Urteil ihren Interessen dient. So wie im marktlichen Tausch die freiwillige Zustimmung – und nicht hypothetische Nutzengrößen – der Tauschparteien der einzige verlässliche Indikator für die „Effizienz“, d. h. die beidseitige Vorteilhaftigkeit der Transaktion ist, so kann es auch bei kollektivem, politischem Handeln keinen anderen verlässlichen Beleg für „Effizienz“ im Sinne allseitiger Vorteilhaftigkeit geben, als die freiwillige Zustimmung der betroffenen Individuen (Vanberg 2000a).

In Analogie zum Konzept der Konsumentensouveränität bietet sich das Konzept der *Bürgersouveränität* an, um das Verfahrenskriterium zu beschreiben, an dem im Sinne des verfassungsökonomischen Ansatzes die Leistungsfähigkeit der Institutionen und Spielregeln des politischen Prozesses zu messen ist. In einem demokratischen Gemeinwesen Bürgersouveränität zu sichern bedeutet, ihm eine institutionelle Ordnung – also Spielregeln und Entscheidungsverfahren – zu geben, die einerseits die bestmöglichen Aussichten dafür bieten, daß die gemeinsamen Interessen der Bürger gefördert werden, und andererseits einen möglichst wirksamen Schutz dagegen schaffen, daß Regelungen getroffen oder Maßnahmen ergriffen werden, durch die Interessen von Bürgern verletzt werden. Dies bedeutet wiederum, will man den politischen Prozeß gegenüber einem notwendigerweise stets unvollkommenen status quo verbessern, so wird man Möglichkeiten für institutionelle Reformen identifizieren müssen, die Bürgersouveränität zu stärken versprechen, Reformen, die die Politik stärker an die freiwillige Zustimmung der Bürger binden und den Steuerungseinfluß der gemeinsamen Bürgerinteressen auf den politischen Prozeß verbessern.

## D. Bürgersouveränität und föderale Ordnung

Gemeinsame Vorteile, die Menschen durch kollektives, staatliches Handeln – also im Rahmen von Gebietskörperschaften als territorialen Bürgergenossenschaften – realisieren können, gibt es auf den verschiedensten Ebenen staatlicher Organisation. Was immer die herausragende Rolle erklären mag, die der nationalstaatlichen Ebene in der jüngeren Geschichte zugewachsen ist, sie kann kaum als angemessener Ausdruck der ohne Zweifel wesentlich vielschichtigeren Struktur der Interessengemeinsamkeiten unterschiedlich abgegrenzter Bürgergruppen gelten. Überall dort, wo territorial abgrenzbare Gruppen von Menschen bestimmte Interessen teilen, können wechselseitige Vorteile durch gemeinsame Bindung im Rahmen staatlicher (im allgemeinen Sinne von „gebietskörperschaftlicher“) Organisation realisiert werden. Je nach den in Frage stehenden gemeinsamen Interessen kann es zu unterschiedlichsten und sich überlappenden Gruppenabgrenzungen kommen. Die uns vertrauten Organisationsebenen von Gemeinden über Länder (Provinzen, Kantone u.ä.) geben nur eine von vielen möglichen Einteilungen auf sub-nationalstaatlicher Ebene wieder. Die Europäische Union ist ein Beispiel für das Bemühen, gemeinsame Bindungsvorteile auf supra-nationalstaatlicher Ebene zu realisieren, und auch auf dieser Ebene illustrieren die existierenden politischen Organisationen (OECD, WTO, NATO, UNO, etc.) nur eine Auswahl aus der Menge der denkbaren Möglichkeiten.

Die vertragstheoretisch-verfassungsökonomische Idee der wechselseitigen Vorteile aus gemeinsamer Bindung legt das Bild einer politischen Organisationsstruktur nahe, in der Bürgergenossenschaften in vielfältigen Abstufungen und Überlappungen, von rein lokalen bis hin zu weltumspannenden Interessengemeinsamkeiten, wechselseitige Vorteile durch geeignete Regelbindungen realisieren können.<sup>5</sup> Ebenso wie es eine im Prinzip unbegrenzte Fülle von *potentiellen* Tauschvorteilen („gains from trade“) gibt, deren Aktualisierung davon abhängt, daß Menschen sie entdecken und realisieren können, so gibt es auch eine im Prinzip unbegrenzte Fülle von *potentiellen* Bindungsvorteilen („gains from joint commitment“), deren Aktualisierung davon abhängt, daß die betroffenen Gruppen ihre Interessengemeinsamkeiten erkennen und umsetzen können. Dabei dürften die Chancen für die Realisierung gemeinsamer Vorteile umso größer sein, je besser die Organisation politischer Kompetenzen an das angepaßt ist, was man die „Geographie der gemeinsamen Interessen“ nennen könnte. Dem entspräche eine flexible föderale Struktur, in der die für die Realisierung gemeinsamer Vorteile erforderlichen Regelbindungen jeweils auf der gebietskörperschaftlichen Ebene erfolgen (und die dadurch geschaffenen Entscheidungskompetenzen jeweils der Ebene zugeordnet werden), die sich mit den Grenzen der in Frage stehenden Interessentengruppe am ehesten deckt.

Dieses verfassungsökonomische Ordnungsideal ist von *Charles B. Blankart* (2001: 27, 556 f.) unter den Begriff der konstitutionellen Kongruenz gefaßt und,

---

<sup>5</sup> Für eine ausführlichere Diskussion dieses Gedankens siehe *J. Sideras* 2001.

mit etwas anderer Ausrichtung, von *Jörn Sideras* (2001) als konstitutionelle Äquivalenz bezeichnet worden. Anknüpfend an das Wicksellsche „Interessenprinzip“ der Besteuerung versteht Blankart unter *institutioneller Kongruenz* die Maxime, daß die Kreise der *Nutznieser* staatlicher Leistungen, der *Entscheidungsträger* und der *Steuerzahler* möglichst eng zusammenfallen sollten. Ausgehend von einem vertragstheoretischen Ansatz Buchananscher Prägung versteht Sideras unter dem Prinzip der *konstitutionellen Äquivalenz* die Leitidee, daß die Zuordnung politischer Entscheidungskompetenzen so geregelt sein sollte, daß die Kreise der von staatlichen Regelungen Betroffenen und der zur Regelwahl Befugten möglichst eng zusammenfallen.

Dem skizzierten verfassungsökonomischen Ordnungsideal verwandt ist das von Bruno S. Frey und Koautoren entwickelte Konzept der „functional, overlapping, competing jurisdictions“ (Frey 2001; Casella und Frey 1992; Frey und Eichenberger 1999),<sup>6</sup> auf das an späterer Stelle zurückzukommen sein wird. Augenscheinliche Ähnlichkeit besteht zum Korrespondenzprinzip bzw. Dezentralisierungstheorem der Theorie des fiskalischen Föderalismus (Oates 1972),<sup>7</sup> nach dem staatliche Aufgaben (im Sinne der Produktion öffentlicher Güter) der niedrigsten Ebene bzw. der kleinsten geographischen Einheit übertragen werden sollten, bei der ein Zusammenfallen von Nutzen und Kosten gegeben ist (Oates 2002: 378), wie auch zu dem von Mancur Olson formulierten Prinzip der *fiskalischen Äquivalenz* (Olson 1969), nach dem staatliche Aufgaben den verschiedenen Ebenen so zugeordnet werden sollten, daß sich die jeweiligen Leistungen und die von den Bürgern geleisteten Steuerbeiträge entsprechen.

Allerdings kann man das Oates'sche Korrespondenzprinzip oder das Olson'sche Äquivalenzprinzip nicht ohne weiteres mit dem verfassungsökonomischen Föderalismuskonzept gleichsetzen. Es macht nämlich einen gewichtigen Unterschied, ob man nach traditionell wohlfahrtsökonomischer Manier Optimalitätsbedingungen für die Zuordnung von Funktionen definiert, die voraussetzen, daß irgendjemand (ein wohlwollender Planer?) über das Wissen um die jeweiligen Grenzkosten und Grenznutzen staatlicher Tätigkeiten verfügt, oder ob man, im Sinne der Verfassungsökonomik, *Entscheidungsverfahren* zu identifizieren sucht, für die man zeigen kann, daß (bzw., die man daraufhin überprüfen kann, ob) sie zu einer Zuordnung und Wahrnehmung öffentlicher Funktionen führen, die den gemeinsamen Interessen der Bürger dient und die angestrebte Äquivalenz von Steuerbeitrag und staatlicher Leistung sicherzustellen vermag.

Offenkundig kann man nicht davon ausgehen, daß die in der politischen Realität wirksamen Entscheidungsverfahren eine Zuordnung politischer Kompetenzen zu

<sup>6</sup> A. Casella und B. S. Frey (1992: 641) weisen auf die Ähnlichkeit der von ihnen vertretenen Auffassung zu den Vorstellungen hin, die V. Ostrom (1987) in seiner Theorie des föderalen Staates als einer „compound republic“ entwickelt hat, in der staatliche Leistungen von einem differenzierten System von „public service industries“ erbracht werden.

<sup>7</sup> Die Theorie des Fiskalföderalismus und ihr Verhältnis zur Theorie des institutionellen föderalen Wettbewerbs werden ausführlich erörtert in Th. Apolte (1999).

sichern vermögen, wie sie die Ordnungsideale der fiskalischen Äquivalenz, der institutionellen Kongruenz oder der konstitutionellen Äquivalenz beschreiben. Das in diesen Konzepten implizierte Prinzip der klaren Trennung von Entscheidungsbefugnis und Finanzverantwortung zwischen den verschiedenen Ebenen in einem föderalen Gefüge wird ganz offenkundig, um nur dieses Beispiel zu nennen, durch den „real existierenden Föderalismus“ in Deutschland verletzt, in dem die eigenständigen Regelungskompetenzen und die Steuerautonomie von Ländern und Gemeinden durch die Vergemeinschaftung von Zuständigkeiten und Steuerquellen zunehmend eingeschränkt worden sind (Blankart 1998: 3 ff.).<sup>8</sup>

Das in den europäischen Verträgen verankerte Subsidiaritätsprinzip könnte man als ein Ordnungsideal interpretieren, das in ähnliche Richtung wie das verfassungsökonomische Konzept weist, doch stellt es wohl eher ein relativ unverbindliches allgemeines Leitbild als ein die realen Entscheidungsstrukturen in der Europäischen Union bestimmendes Prinzip dar.<sup>9</sup> Vor allem fehlt ihm, worauf zurückzukommen sein wird, die Umsetzung in ein Verfahren, das seine Wirksamkeit sichern könnte.

Die Frage, von welchen realen politischen Entscheidungs- und Kontrollverfahren man am ehesten eine Zuordnung und Wahrnehmung von politischen Kompetenzen erwarten kann, die dem Kriterium der Bürgersouveränität entspricht, wird im verbleibenden Teil dieses Beitrages untersucht werden. Dabei wird zunächst auf die Rolle einzugehen sein, die die verbandsinternen demokratischen Kontroll- und Mitbestimmungsverfahren spielen können, und es werden die unvermeidlichen Grenzen aufzuzeigen sein, an die Bemühungen stoßen, Bürgersouveränität durch eine Stärkung verbandsinterner Demokratie zu sichern. Das Hauptaugenmerk wird dann dem unterstützenden Beitrag gelten, den der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften leisten kann, um Politik im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität anzuleiten und zu disziplinieren. Dies wird zum einen für den *horizontalen* Wettbewerb zu untersuchen sein, der im Wettbewerb von Gebietskörperschaften um Bürger/Mitglieder und um Standortnutzer ausgetragen wird. Und dies soll auch für einen *vertikalen* Wettbewerb untersucht werden, der dadurch in Gang gebracht werden kann, daß Gebietskörperschaften ein „funktionales“ oder funktionsbezogenes Sezessionsrecht erhalten, also das Recht, in Bezug auf bestimmte Teile des staatlichen Leistungspakets aus übergeordneten Gebietskörperschaften auszutreten, wenn sie der Überzeugung sind, die betreffende(n) Funktion(en) günstiger oder besser in eigener Verantwortung bzw. im Rahmen eines alternativen umfassenderen Verbundes wahrnehmen zu können.

---

<sup>8</sup> Zur Diskussion der Defizite der gegenwärtigen Struktur des Föderalismus in Deutschland und zu entsprechenden Reformvorschlägen siehe die Beiträge in H. Müller-Groeling, Hg., 2002.

<sup>9</sup> Zur Illustration sei hier lediglich auf die gängige Praxis von EU-Regelungen hingewiesen, deren Umsetzung und Finanzierung Gebietskörperschaften unterer Ebenen aufgebürdet wird, wie dies etwa, um nur ein Beispiel zu nennen, für die EU-Bestimmung über die Wasserqualität in Schwimmhallen und Freibädern gilt, deren Finanzierungslast von den Kommunen zu tragen ist.

## E. Bürgersouveränität und das Dilemma kollektiven Handelns

Das grundlegende Problem der Verfahrenswahl, vor dem demokratische Gemeinwesen oder Bürgergenossenschaften stehen, lautet: Durch welche institutionellen Regelungen und Entscheidungsverfahren können einerseits die Aussichten dafür verbessert werden, daß gemeinsame Bürgerinteressen durch staatliche Tätigkeit gefördert werden können, und andererseits die Gefahr gemindert werden, daß der politische Prozeß mißbraucht wird, um die Interessen einiger (der politischen Agenten oder von Teilen der Bürgerschaft) zu Lasten anderer Mitglieder zu fördern. Die Antworten, die die Verfassungsökonomik auf diese Frage zu geben sucht, kann man als an die Bürger gerichtete Empfehlungen verstehen, welche Regelungen oder Verfahrensprinzipien sie zweckmäßigerweise wählen sollten, wenn sie möglichst sicherstellen wollen, daß ihr Gemeinwesen als „Unternehmen der Zusammenarbeit zum wechselseitigen Vorteil“ funktioniert.

Im Sinne des Verfahrenskriteriums der Bürgersouveränität liegt, wie oben erläutert, der letztendliche Test für wechselseitigen Vorteil in der freiwilligen Zustimmung der beteiligten Akteure. Nun ist, wenn man von Freiwilligkeit in der Politik spricht, ein wichtiger Unterschied zu beachten, der – was die Rolle der freiwilligen Zustimmung als Indikator für wechselseitige Vorteilhaftigkeit anbelangt – zwischen kollektivem Handeln und marktlichem Tausch besteht. Bei marktlichem Tausch ist die freiwillige Zustimmung zu den jeweiligen Einzeltransaktionen der maßgebliche Indikator für „Effizienz“ oder wechselseitigen Vorteil. Bei kollektivem Handeln, bei dem es um die Realisierung wechselseitiger Vorteile durch gemeinsame Bindung geht, liegt der Zweck des Arrangements aber ja gerade darin, daß die Beteiligten gewisse Entscheidungsfreiheiten auf *nachgelagerter* (sub-konstitutioneller) Ebene aufgeben. Man bindet sich freiwillig an gewisse Regeln (eine Verfassung, „Konstitution“), durch die die eigene Entscheidungsfreiheit auf der sub-konstitutionellen Ebene in bestimmter Weise eingeschränkt wird.<sup>10</sup> Der relevante Test für die Legitimität und wechselseitige Vorteilhaftigkeit des Arrangements kann damit aber offenkundig nicht mehr die freiwillige Zustimmung zu den auf sub-konstitutioneller Ebene ausgeführten einzelnen Transaktionen sein. Dieser Test liegt vielmehr in der freiwilligen Zustimmung auf der konstitutionellen Ebene,

---

<sup>10</sup> Dies gilt natürlich nicht nur für die politisches Kollektivhandeln begründenden „joint commitments“ sondern auch für die vertraglichen Bindungen, durch die *privates* kollektives Handeln, etwa im Falle von Unternehmensorganisationen im Markt, begründet wird. Mit der Einwilligung in einen Gesellschaftsvertrag, mit dem Eintritt in einen Verein oder mit dem Abschluß eines Anstellungsvertrages unterwirft der Einzelne sich bestimmten Pflichten auf der sub-konstitutionellen Ebene, deren Erfüllung nicht seiner freiwilligen Einwilligung im Einzelfall überlassen ist. Der relevante Test für die wechselseitige Vorteilhaftigkeit der betreffenden Arrangements liegt nicht bei der Zustimmung zu den sub-konstitutionellen Transaktionen sondern in der (fortdauernden) Zustimmung zu den vereinbarten Spielregeln, der Verfassung. – Zur Bedeutung der *fortdauernden*, und nicht nur der *ursprünglichen* Zustimmung zu konstitutionellen Verträgen siehe *Vanberg* (2003).

also in der Zustimmung zu den Regeln, die auf sub-konstitutioneller Ebene zu respektieren die Beteiligten sich verpflichten.

Dies bedeutet auch, daß aus der Vorstellung von der freiwilligen Zustimmung der Bürger als dem maßgeblichen Legitimitätskriterium für demokratische Gemeinwesen *nicht* folgt, daß in demokratischen Gemeinwesen das Einstimmigkeitsprinzip als generelle *Entscheidungsregel* angewandt werden sollte. Zwar würden Bürger offensichtlich den wirksamsten Schutz gegen ihren Interessen zuwiderlaufendes staatliches Handeln in einem Regime genießen, in dem die Organisation „Staat“ nur solche Maßnahmen auszuführen ermächtigt ist, denen *alle Bürger* zustimmen. Und in seinem Vorschlag für „ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung“ stellte etwa *Knut Wicksell* (1896: 76 ff.) auf Einstimmigkeit und Freiwilligkeit in der Beschlußfassung als das Hauptinstrument für den Schutz gegen Interessenverletzungen ab.<sup>11</sup> Aus leicht nachvollziehbaren – und von *James M. Buchanan* und *Gordon Tullock* (1961) in ihrem grundlegenden Beitrag zur Verfassungsökonomik ausführlich erläuterten – Gründen käme ein solcher Schutz allerdings zu einem sehr hohen Preis.<sup>12</sup>

Aufgrund der Nachteile, die das Einstimmigkeitsprinzip als innerverbandliche Entscheidungsregel haben würde, ist es für alle Verbandsmitglieder wünschenswert, sich auf der Verfassungsebene einstimmig darauf zu einigen, für die laufenden Verbandsentscheidungen auf Einstimmigkeit zu verzichten. In diesem Sinne gilt es zu unterscheiden zwischen freiwilliger Zustimmung als letztendlichem *Legitimationsprinzip* für kollektives Handeln und Einstimmigkeit als *Entscheidungsregel* bei kollektivem Handeln. Oder, anders gesagt, es ist zu unterscheiden zwischen *freiwilliger Zustimmung zur Verfassung* als der letztendlichen Legitimationsgrundlage für Verbandshandeln und dem *Inhalt der Verfassung*, zu der die Beteiligten ihre Zustimmung geben. Welche Entscheidungsverfahren auch immer aus Zweckmäßigkeitsgründen gewählt werden mögen, gehe es nun um den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zu Mehrheitsentscheidungen oder um den Übergang von direkter Entscheidungsbeteiligung aller Mitglieder zur Delegation von Entscheidungsmacht auf Agenten, ihre Legitimation leitet sich letztlich daraus ab, daß alle Verbandsmitglieder ihnen freiwillig zustimmen (können). Die freiwillige Zustimmung zur Verfassung legitimiert indirekt Verbandsentscheidungen, denen nicht alle zustimmen.

In dem Maße, in dem Mehrheitsentscheidungen und die Wahrnehmung von Entscheidungsmacht durch Vertretungsorgane die Funktionsweise demokratischer Gemeinwesen bestimmen, – und von einer gewissen Größenordnung ab ist dies

---

<sup>11</sup> *K. Wicksell* (1896: 114): „Die Einstimmigkeit und volle Freiwilligkeit der Beschlüsse ist zuletzt die einzige sichere und handgreifliche Garantie gegen Ungerechtigkeiten in der Besteuerung.“ – Zu Wicksells Vorstellungen über die praktische Handhabung der (relativen) Einstimmigkeitsregel siehe *J. Märkt* (2001: 193 f.).

<sup>12</sup> Die Anreize zum strategischen Einsatz der Vetomöglichkeit und andere Gründe lassen die Kosten der Entscheidungsfindung bei einer Einstimmigkeitsregel mit wachsender Gruppengröße exponentiell ansteigen.

unvermeidlich –, in dem Maße wird der einzelne Bürger sich aber zwangsläufig damit abfinden müssen, daß im genossenschaftlichen Unternehmen „Staat“ auch Maßnahmen ergriffen werden, die seinen Interessen zuwiderlaufen. Man kann hier von einem „Dilemma kollektiven Handelns“ sprechen:<sup>13</sup> Will der einzelne perfekten Schutz gegen Interessenverletzungen, so wird die Fähigkeit des Verbandes, für ihn vorteilhafte Maßnahmen zu realisieren, sehr beschränkt sein. Will er die Handlungsfähigkeit des Verbandes gestärkt sehen, so muß er das Risiko in Kauf nehmen, daß es auch zu Verbandsentscheidungen kommen kann, die seinen Interessen entgegenstehen. Soweit dieses Risiko durch die Gestaltung der Regelungen politischer Entscheidungsfindung und Machtausübung gemindert werden kann, ohne daß dafür ein zu hoher Preis im Sinne der verminderten Eignung des Gemeinwesens als Instrument gemeinsamer Vorteilsrealisierung gezahlt werden muß, liegen entsprechende institutionelle Reformen offenkundig im gemeinsamen Interesse der Bürger.<sup>14</sup> Den Möglichkeiten derartiger institutioneller Absicherungen gegen Interessenverletzungen sind allerdings unvermeidlich dort Grenzen gesetzt, wo eine weitere Reduzierung des Risikos unerwünschter Verbandsentscheidungen einen zu hohen Preis im Sinne der Einschränkung der Möglichkeiten zur gemeinsamen Vorteilsrealisierung fordert.

Daß Bemühungen, Bürgersouveränität durch eine Stärkung innerverbandlicher Kontroll- und Mitbestimmungsverfahren zu sichern, an Grenzen stoßen, bedeutet nicht, daß man auf freiwillige Zustimmung als Legitimationsprinzip verzichten müßte. Es bedeutet lediglich, daß der relevante Zustimmungstest nicht auf der Ebene laufender Entscheidungen, sondern auf der Verfassungsebene seinen Platz hat, auf der die Regeln für die verbandsinterne Beschlußfassung festgelegt werden. Dies wirft aber wiederum die Frage auf, durch welche Regelungen und Verfahren die Verfassungen von Gebietskörperschaften einem wirksamen Zustimmungstest ausgesetzt werden können. Die Äußerung von Zustimmung oder Widerspruch im verbandsinternen politischen Prozeß kann als möglicher Test dienen, allerdings unterliegt die Wirksamkeit dieses Tests denselben, oben erläuterten Grenzen, die für innerverbandliche Demokratie gelten. Der letztendliche Test für die freiwillige Zustimmung zur Verfassung liegt in der *Entscheidung zur Mitgliedschaft* im Verband. Je mehr die Entscheidung zum Erwerb und zur Beibehaltung der Mitgliedschaft als freiwillig gelten kann, mit umso größerer Berechtigung kann man unterstellen, daß die betreffende Verbandsverfassung durch die freiwillige Zustimmung aller Mitglieder legitimiert ist.

Der Grad der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in Gebietskörperschaften, wie in Verbänden allgemein, hängt offenkundig vom Vorhandensein und der Zugänglich-

---

<sup>13</sup> Der Begriff ist hier gewählt in Anlehnung an J. S. Coleman, der von einem „Dilemma der Organisation“ spricht. Siehe dazu *Vanberg* (1982: 176 ff.).

<sup>14</sup> In diesem Sinne verdienen etwa F. A. Hayeks Vorschläge zur Reform demokratischer Institutionen (*Hayek* 2002) ebenso Beachtung wie auf das Beispiel der Schweiz verweisende Vorschläge zur Stärkung direktdemokratischer Elemente in parlamentarischen Systemen (*Kirchgässner* 2001; *Kirchgässner u. a.* 1999).

keit von Alternativen ab. Dies wirft die Frage des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften auf, die im folgenden näher untersucht werden soll.

## F. Wettbewerbsföderalismus und Bürgersouveränität

Die Grenzen der Wirksamkeit innerverbandlicher Demokratie gelten nicht nur für den demokratischen Staat als Bürgergenossenschaft, sie zeigen sich auch bei freiwilligen, mitglieder-bestimmten Vereinigungen wie Sportvereinen oder gesellschaftlichen Clubs. Auch in solchen Verbänden lassen die üblichen Entscheidungsverfahren zu, daß Maßnahmen getroffen werden, die die Interessen einzelner Mitglieder oder eines mehr oder minder großen Teils der Mitgliedschaft verletzen. Dennoch gehen wir bei solchen Clubs in der Regel davon aus, daß sie im gemeinsamen Interesse der Mitglieder betrieben werden, und daß die angewandten Entscheidungsverfahren aus Sicht der Mitglieder *insgesamt* zu einer günstigeren Vorteils-/Nachteilsbilanz der Mitgliedschaft führen, als dies bei anderen realisierbaren Verfahren der Fall wäre.

Die Mitglieder von freiwilligen Vereinigungen sind gegen Interessenverletzungen durch verbandliches Handeln nicht nur durch die Regelungen innerverbandlicher demokratischer Kontrolle geschützt, also durch die Mechanismen, die man – in *A.O. Hirschmans* (1974) Terminologie – unter den Begriff *Widerspruch* (*voice*) fassen kann, sondern auch dadurch, daß – bzw. in dem Maße, in dem – ihnen die Option der *Abwanderung* (*exit*) offen steht und sie Zugang zu konkurrierenden Vereinigungen finden können, die vergleichbare Club-Leistungen anbieten. Es ist die Kombination von wirksamer innerverbandlicher Demokratie und leichter *Zugänglichkeit potentieller Alternativen*, die uns unter normalen Umständen zu Recht darauf vertrauen lässt, daß freiwillige Vereinigungen als genossenschaftliche Unternehmen den gemeinsamen Interessen aller Mitglieder dienen.

Wenn in der verfassungsökonomischen Literatur demokratische Gemeinwesen als „Clubs“ betrachtet werden (*Buchanan* 1965), so wird natürlich nicht verkannt, daß die Mitgliedschaft in staatlichen Verbänden aus verschiedenen Gründen nicht im gleichen Sinne „freiwillig“ sein kann, wie dies für gewöhnliche freiwillige Vereinigungen gilt. Der Vergleich zu freiwilligen Vereinigungen soll darauf hinweisen, daß Gebietskörperschaften ähnlich wie Clubs als Produzenten „lokaler öffentlicher Güter“ betrachtet werden können, und daß auch beim staatlichen Verband der Option der Abwanderung eine wichtige Rolle für den Interessenschutz von Mitgliedern zukommt.

So wie Clubs für ihre Mitglieder club-öffentliche Güter bereitstellen, von deren Nutzung Nicht-Mitglieder ausgeschlossen werden, bzw. deren Nutzung Club-Gästen nur gegen die Zahlung von Zugangspreisen gestattet wird, so können Gebietskörperschaften als territorial abgegrenzte Clubs betrachtet werden, die lokale,

auf die betreffende Jurisdiktion bezogene öffentliche Güter bereitstellen, deren Nutzung allein den Mitgliedern/Bürgern vorbehalten ist, bzw. deren Nutzung durch „Gäste“ oder Standortnutzer von der Entrichtung eines Zugangspreises abhängig gemacht werden kann. Und so wie Mitglieder und Gäste durch Abwanderung auf unattraktive Preis-Leistungs-Kombinationen eines Clubs reagieren können, so können auch Bürger und Standortnutzer auf unbefriedigende Leistung einer Gebietskörperschaft reagieren.

Die Mitgliedschaft im Verband „Staat“ unterscheidet sich von der Mitgliedschaft in privatrechtlichen freiwilligen Vereinigungen insbesondere aufgrund zweier Umstände: Staatliche Gemeinwesen sind *Intergenerationenverbände* und *Gebietskörperschaften*, also *Territorialverbände*. Sie sind Intergenerationenverbände in dem Sinne, daß die Mitgliedschaft im staatlichen Verband in der Regel nicht durch einen ausdrücklichen, freiwillig erklärten Beitrittsakt erworben wird, sondern dadurch, daß man als Kind von Verbandsmitgliedern geboren wird. Der Verfassungsvertrag, der in dieser Hinsicht dem staatlichen Verband zugrunde liegt, besagt de facto, daß die jeweiligen Mitglieder sich wechselseitig zusichern, ihre Nachkommen ohne jede Vorbedingung als Verbandsmitglieder aufzunehmen und an den Rechten und Pflichten teilhaben zu lassen, die an die Mitgliedschaft geknüpft sind.<sup>15, 16</sup>

Der Umstand, daß Staaten Territorialverbände sind, bedeutet vor allem, daß der Mitgliedschaftswechsel in der Regel an einen Wohnortwechsel gebunden und mit den natürlichen Kosten (Beschwerlichkeiten, Nachteilen etc.) eines solchen Ortswechsels belastet ist. Da die Kosten des Wechsels zwischen Gebietskörperschaften umso gewichtiger sind, je ausgedehnter die Verbandsterritorien sind, wird Freiwilligkeit in der Mitgliedschaft in dem Maße gefördert, in dem politische Zuständigkeiten – so wie es das Subsidiaritätsprinzip postuliert – jeweils auf der niedrigstmöglichen Ebene eines föderalen Systems zugeordnet werden. Im übrigen kann die Wahl zwischen alternativen Gebietskörperschaften dadurch erleichtert werden,

---

<sup>15</sup> Der Präzision halber sei angemerkt, daß diese Form des Mitgliedschaftserwerbs typischerweise nur auf der Ebene des Nationalstaates praktiziert wird, und daß in föderalen Systemen die Mitgliedschaft in sub-nationalstaatlichen Körperschaften (Ländern, Gemeinden) in der Regel durch bloße Zuwanderung erworben wird. Wie das Beispiel der Schweiz zeigt, wo die Gemeindezugehörigkeit die primäre Mitgliedschaftsbeziehung ist, während die Mitgliedschaftsbeziehung im Nationalstaat daraus abgeleitet ist, sind andere Regelungen aber durchaus möglich. Welche Regelung gemessen am Kriterium der Bürgersouveränität zweckmäßig ist, hängt von der Art der an die Mitgliedschaft gebundenen Rechte und Pflichten ab. Dies betrifft insbesondere die Gestaltungsmöglichkeiten sozialstaatlicher, inter-generationaler Versicherungsarrangements (dazu die folgende Anmerkung).

<sup>16</sup> Dies ermöglicht es den Mitgliedern der Bürgergenossenschaft wechselseitige Bindungen – insbesondere im Hinblick auf generationenüberspannende soziale Absicherung – einzugehen, die im Rahmen privatrechtlicher Verträge nicht möglich wären. Ohne darauf hier näher eingehen zu können sei erwähnt, daß die Frage, welche Bindungen im staatlichen Verband tragfähig sind, in einem föderalen System entscheidend davon abhängt, wie der Erwerb der Mitgliedschaft auf den verschiedenen Ebenen des föderalen Gefüges geregelt ist. Siehe dazu Kap. I unten.

daß politisch bedingte Wanderungsbarrieren beseitigt werden, so wie dies in der Europäischen Union durch die Vereinbarung der sog. vier Grundfreiheiten geschehen ist. Je leichter für den einzelnen die Wahl zwischen alternativen Gebietskörperschaften möglich ist, und das bedeutet, je intensiver der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften, umso eher kann der Verbleib in einer Jurisdiktion als Indikator freiwilliger Zustimmung zur Verfassung der betreffenden Jurisdiktion gewertet werden.

Der Gedanke, daß – neben der Kontrolle durch den demokratischen Prozeß – die individuelle und separate Wahl der Bürger zwischen alternativen Gebietskörperschaften ein wichtiges Instrument zur Disziplinierung von Politik ist, steht im Zentrum der – an den klassischen Beitrag von *C. Tiebout* (1956) anknüpfenden – Theorie des wettbewerblichen Föderalismus. Analog zur Disziplinierung der Produzenten durch die Kaufentscheidungen der Bürger im Markt wird die Disziplinierungswirkung des föderalen Wettbewerbs darin gesehen, daß die Bürger die Leistungspakete in alternativen Gebietskörperschaften vergleichen und sich dort ansiedeln (Investitionen vornehmen, geschäftlich tätig werden etc.), wo für sie das Preis-Leistungsverhältnis am attraktivsten ist.<sup>17</sup>

Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften kann Bürgersouveränität in zweierlei Hinsicht stärken. Zum einen macht er es den Bürgern leichter, eine angemessene Abwägung zwischen dem Nutzen staatlicher Tätigkeiten und den ihnen dafür aufgebürdeten Lasten vorzunehmen. Durch die in Nachbar-Jurisdiktionen beobachtbaren Preis-Leistungs-Pakete können sie sich ein besseres Urteil über das Leistungsniveau in der Heimat-Jurisdiktion bilden, und sie können dieses Urteil in ihre Wahlentscheidungen oder anderweitige Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozeß einfließen lassen.<sup>18</sup> Zum anderen bedeutet dieser Wettbewerb, daß Politikanbietern über die internen demokratischen Kontrollmechanismen hinaus bei unbefriedigender Leistung eine Sanktionierung durch die Abwanderungsentscheidung von Bürgern und Standortnutzern droht. Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften schafft daher nicht nur Wissen um bessere Politikangebote, er schafft für Politikanbieter auch Anreize, ihr eigenes Leistungsangebot entsprechend anzupassen.

---

<sup>17</sup> Unter den Bedingungen eines solchen Wettbewerb würden sich, so vermutet *F. A. Hayek* (2002: 216), „regionale oder lokale Körperschaften ... zu kommerziell geführten Einrichtungen entwickeln, die im Wettbewerb um Einwohner stehen würden, die ihrerseits durch Wanderung für jene Körperschaft stimmen würden, die ihnen die größten Vorteile zum geringsten Preis bieten würde.“

<sup>18</sup> Die wissenschaffende Funktion des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs ist natürlich auch für die Angebotsseite bedeutsam. Der Vergleich mit den Leistungsangeboten in anderen Gebietskörperschaften gibt auch den politischen Agenten Hinweise auf erfolgversprechende Politikoptionen. – Die Funktion des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs als Vergleichsmaßstab für Bürger und Politikanbieter wird auch unter dem Stichwort „yardstick competition“ diskutiert (*T. Besley* und *A. Case* 1995). Siehe auch die Verweise bei *L. P. Feld* und *G. Kirchgässner* (2001: 33 f.) sowie die Bemerkungen zum „laboratory federalism“ bei *W. Oates* (1999: 1131 ff.).

Unter dem Gesichtspunkt der Sicherung von Bürgersouveränität ist der Abwanderungsmechanismus nicht als Substitut für verbandsinterne Demokratie zu betrachten, sondern als ein zusätzliches, unterstützendes Kontrollinstrument.<sup>19</sup> Sein besonderer Vorzug liegt darin, daß er dem einzelnen Bürger einen zusätzlichen Schutz gegen Interessenverletzungen bietet, ohne die Möglichkeiten des Gemeinwesens einzuschränken, Projekte zu realisieren, die im gemeinsamen Interesse aller Bürger liegen. Eine Hauptquelle von Interessenverletzungen in der Bürgergenossenschaft liegt darin, daß die dem Verband übertragenen Entscheidungsbefugnisse und Machtmittel von politischen Agenten oder Teilen der Bürgerschaft genutzt werden, um eigene Vorteile auf Kosten anderer Mitglieder zu realisieren. Je leichter es für den einzelnen ist, sich durch Abwanderung aus einer Gebietskörperschaft für ihn nachteiligen Regelungen zu entziehen, umso geringer ist aber der Spielraum für den Machtmißbrauch von Agenten und für die Privilegiensuche (rent seeking) von Interessengruppen. Daß demgegenüber die Möglichkeiten zur Realisierung gemeinsamer Bürgerinteressen durch Abwanderung und gebietskörperschaftlichen Wettbewerb keine Beeinträchtigung erfahren, wird nicht selten bezweifelt. Die Hauptargumente, die dabei vorgebracht werden, sollen im folgenden anhand der Diskussion um die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs näher geprüft werden.

### **G. Gebietskörperschaftlicher Wettbewerb und „Steuern als Preise“**

Es liegt in der Logik eines wirksamen gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs, daß von Gebietskörperschaften erhobene Steuern oder Abgaben den Charakter von Preisen annehmen, die Bürger und Standortnutzer für die Nutzung der Leistungen und Standortqualitäten entrichten müssen, die Gebietskörperschaften bereitstellen. Auf diesen Sachverhalt stellt eine finanzwissenschaftliche Konzeption ab, die – entsprechend dem Tauschparadigma der Staatstätigkeit – *Steuern als Preise* (Blankart 2002; Märkt 2003) betrachtet. Im Sinne dieser Konzeption sollte das staatliche Finanzsystem so geordnet sein, daß ein möglichst enger Bezug zwischen dem aus gebietskörperschaftlicher Tätigkeit resultierenden Nutzen und den dafür geforderten Beitragsleistungen besteht. Und im gebietskörperschaftlichen Wettbewerb wird das geeignete Instrument gesehen, um sicherzustellen, daß die Bürger möglichst kostengünstig mit in ihrem gemeinsamen Interesse liegenden staatlichen Leistungen bedient werden.

Zur Frage der Auswirkungen des Steuerwettbewerbs gibt es in der Ökonomik eine seit langem und durchaus kontrovers geführte Diskussion.<sup>20</sup> Man kann einige

---

<sup>19</sup> Auf die Bedeutung beider Komponenten, der internen Kontrollstruktur und der Kontrolle durch Abwanderung, weist *J. Eichberger* (2001) hin.

<sup>20</sup> Zu den verschiedenen Auffassungen über die Wirkungen des Steuerwettbewerbs siehe etwa *Th. Apolte* (2000: 92 ff.) und die Verweise bei *B. Hansjürgens* (2001: 73 f.). – In ihrem

Klarheit in die Vielstimmigkeit der Argumente bringen, wenn man die jeweils – implizit oder explizit – zugrundeliegenden allgemeinen Steuer-Paradigmen in Rechnung stellt. Insbesondere zwei Paradigmen lassen sich hier unterscheiden, die *Knut Wicksell* (1896: 77) als die Prinzipien der „Besteuerung nach dem Interesse“ und der „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit“ gegenübergestellt hat, und die *Charles Blankart*, in Anknüpfung an *Wicksell*, als Austausch-Ansatz und „revenue generation“-Ansatz in der Besteuerung kontrastiert. Während der Austausch-Ansatz, wie oben erläutert, Steuern als Preise betrachtet und daher für eine Besteuerung nach Interesse (bzw. der Nutzung staatlicher Leistungen) plädiert, fragt der „revenue generation“-Ansatz allein danach, durch welches Besteuerungsverfahren der staatliche Finanzbedarf, der sich aus einem irgendwie vorgegebenen Katalog von Staatsaufgaben ergibt, möglichst angemessen oder zweckmäßig gedeckt werden kann. Und die in der ökonomischen Steuersdiskussion traditionell dominierende Antwort auf die Frage nach der angemessenen Finanzierung des vorgegebenen staatlichen Finanzbedarfs lautet: Die Steuerlasten sollten – im Sinne einer Gleichheit des „Steueropfers“ – nach dem Leistungs- oder Tragvermögen unter den Bürgern verteilt werden (*Blankart* 2002: 367 f.).<sup>21</sup>

Es ist ganz offensichtlich, daß ein am Paradigma der Besteuerung nach Leistungsvermögen oder Belastbarkeit orientierter „revenue generation“ Ansatz zu einer grundlegend anderen Einschätzung des Steuerwettbewerbs kommen muß als ein am Paradigma der Besteuerung nach Leistungsnutzung orientierter Austausch-Ansatz. Ein System der Besteuerung nach Belastbarkeit muß bei zunehmender Mobilität von Personen und Ressourcen zwangsläufig unter Druck geraten, und es kann aus offensichtlichen Gründen unter den Bedingungen des Steuerwettbewerbs ebenso wenig Bestand haben, wie unter den Bedingungen marktlichen Wettbewerbs der Versuch Bestand haben könnte, die Preise für Brötchen nach der Zahlungsfähigkeit der Kunden zu staffeln. Advokaten eines solchen Besteuerungssystems werden daher dem Steuerwettbewerb wenig positives abgewinnen können.

Wenn auch, worauf noch zurückzukommen sein wird, eine an der Leitidee von „Steuern als Preisen“ orientierte Sicht durchaus anerkennt, daß nicht jeglicher Steuerwettbewerb, unabhängig von der Form, in der er ausgetragen wird, wohltätige Wirkungen zeitigen muß, so scheint wettbewerbskritischen Argumenten doch

---

Überblicksartikel kommen *L.P. Feld* und *G. Kirchgässner* (2001: 38) im Hinblick auf die theoretische Diskussion um die Vor- und Nachteile des Steuerwettbewerbs zu der Einschätzung: „Aus den theoretischen Arbeiten ergibt sich damit das Fazit, daß es für alle Auffassungen entsprechende Modelle gibt, die sie stützen.“ Wie *Feld* und *Kirchgässner* deutlich machen, hängt die Beurteilung des Steuerwettbewerbs entscheidend davon ab, ob – wie dies bei traditionellen Modellen häufig der Fall ist – von der Annahme „wohlwollender Regierungen“ ausgegangen wird, oder ob – im Sinne der *Public Choice* Theorie – in Rechnung gestellt wird, daß der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften „als Substitut für mangelnden politischen Wettbewerb“ (ebd.: 32) fungieren kann.

<sup>21</sup> Ausführlich diskutiert wird die auf *John Stuart Mill* zurückgehende „Opfertheorie“ der Besteuerung bei *J. Märkt* (2003, Kap. 2.1.2).

zumeist – explizit oder implizit – das Paradigma der Besteuerung nach Belastbarkeit zugrundezuliegen. Ein gängiger Vorbehalt gegen Steuerwettbewerb lautet etwa, daß er zur Umverteilung der Steuerlast von den mobilen auf die immobilen Faktoren führen werde,<sup>22</sup> wobei selbstverständlich unterstellt zu werden scheint, daß dies in irgendeinem Sinne nicht wünschenswert ist. Nun mag es aus Sicht eines „revenue generation“ Ansatzes offensichtlich erscheinen, daß es nicht wünschenswert ist, wenn etwa in Folge des Steuerwettbewerbs mobiles Finanzkapital geringer und immobile Einkommensbezieher höher belastet werden. Im Sinne der Leitidee von Steuern als Preisen kann eine solche Bewertung nicht unabhängig von der Frage der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen vorgenommen werden. Der Steuerpreis, den mobiles Kapital für das Recht der Nutzung der Leistungen und Standortqualitäten einer Gebietskörperschaft zu entrichten hat, sollte sich aus dieser Sicht nach der Attraktivität des entsprechenden Leistungsangebots im Vergleich zu alternativen Standorten richten. Der Wunsch, Kapital darüber hinaus steuerlich zu belasten, wird daher als ebenso wenig berechtigt angesehen wie der Wunsch des Kaufmanns, seine Ware zu höheren Preisen verkaufen zu können, als es der Wettbewerb alternativer Anbieter zuläßt.

## H. Steuerwettbewerb: Markt versus Demokratie?

Hinter der Klage, der Steuerwettbewerb führe zu einer Verlagerung der Steuerlasten von den mobilen auf die immobilen Faktoren, scheint häufig der Verdacht zu stehen, daß eine solche Lastenverschiebung unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimation problematisch ist. Dabei können zwei Argumente eine Rolle spielen. Dies ist zum einen die Vermutung, daß die durch den Steuerwettbewerb erzwungene stärkere Rücksichtnahme auf mobile Faktoren die Gewichte in der Beeinflussung des Regierungshandelns verschiebt: Statt nach dem demokratischen Prinzip der Gleichgewichtigkeit der Stimmen verteilt sich der Einfluß ungleichmäßig nach der Mobilität der Personen und der Ressourcen, über die sie verfügen.<sup>23</sup> Und dies ist zum anderen der Verdacht, daß demokratische Regierungen durch den Steuerwettbewerb gezwungen werden, zu Lasten ihrer eigenen Bürger auf die Marktmacht mobiler Faktoren Rücksicht zu nehmen.

Mit etwas unterschiedlicher Akzentsetzung wird in beiden Argumenten unterstellt, daß die marktlichen Kräfte des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs in Konflikt geraten mit dem Auftrag demokratischer Regierungen, als Sachwalter der gemeinsamen Interessen der Bürger zu agieren. Um die Stichhaltigkeit dieser

<sup>22</sup> Siehe dazu etwa die Verweise bei *T. Büttner* (2001: 64).

<sup>23</sup> So bemerken *L. P. Feld* und *G. Kirchgässner* (2001: 23): „Während grosso modo der Produktionsfaktor Kapital gewinnt, verliert der Produktionsfaktor Arbeit. Diese Entwicklung hat auch eine demokratietheoretische Komponente. Die erleichterte Möglichkeit, sich der Besteuerung zu entziehen, ... führt dazu, daß sich die Gewichte in der Demokratie verschieben.“

Unterstellung zu prüfen, ist es zweckmäßig, die Unterscheidung zwischen Bürgern und Standortnutzern etwas näher zu betrachten.

Während das Verhältnis zwischen dem demokratischen Staat und seinen Bürgern, wie erläutert, dem Verhältnis zwischen einer Genossenschaft und ihren Mitgliedern bzw. Eigentümern vergleichbar ist, kann man das Verhältnis zwischen dem demokratischen Staat und seinen Standortnutzern mit dem Verhältnis zwischen einem Unternehmen und seinen Kunden vergleichen. In diesem Sinne kann man den demokratischen Staat als ein genossenschaftliches Standortunternehmen bezeichnen, das zum gemeinsamen Vorteil seiner Eigentümer, der Bürger, betrieben wird und auch Nichtmitgliedern verschiedene Möglichkeiten zur Nutzung des Standorts oder der Jurisdiktion eröffnet. Die *primäre* Verantwortlichkeit des Genossenschaftsunternehmens „Staat“ besteht eindeutig gegenüber seinen Mitgliedern oder Bürgern. Die Servicefunktion gegenüber Nichtmitgliedern oder Standortnutzern ist dieser primären Verantwortlichkeit untergeordnet. Daher wäre unter dem Gesichtspunkt der Bürgersouveränität in der Tat ein ernst zu nehmendes Problem aufgeworfen, wenn die Befürchtung zuträfe, daß die Marktkräfte des Standortwettbewerbs demokratische Regierungen an der Wahrnehmung ihrer Aufgabe hindern, den Interessen ihrer Bürger zu dienen.

Nun wäre es eine unzulässige Vereinfachung, die Unterscheidung zwischen Bürgern und Standortnutzern, so wie sie in den vorangehenden Erläuterungen stillschweigend geschehen ist, mit der Unterscheidung zwischen den Mitgliedern / Bürgern einer Gebietskörperschaft und denjenigen gleichzusetzen, die als Nichtmitglieder den Standort nutzen. Denn natürlich können auch die Bürger über ihre Rolle als Prinzipale des Gemeinwesens hinaus den Standort in vielerlei Hinsicht (etwa als Anleger von Finanzkapital, als Investor oder als Arbeitnehmer) nutzen, und ihre Entscheidung, ob sie die eigene Jurisdiktion für die betreffenden Zwecke nutzen, von deren relativer Attraktivität im Vergleich zu Alternativjurisdiktionen abhängig machen. Auch in dieser Hinsicht kann die Frage des Verhältnisses zwischen demokratischer Legitimation und dem Einfluß „marktlicher Kräfte“ auf die Politik aufgeworfen werden, und der oben erwähnte Verdacht, daß Steuerwettbewerb die „Gewichte in der Demokratie“ verschieben könnte, unterstellt ja, daß Bürger, die über mobilere Ressourcen verfügen, einen im Sinne demokratischer Prinzipien unzulässigen Einfluß auf die Politik ausüben und ihre Interessen zu Lasten der „immobileren Faktoren“ durchsetzen können.

Wie sind die genannten Befürchtungen bezüglich der Bedrohung der Demokratie durch die Marktkräfte des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs zu beurteilen? Es trifft zwar ohne Zweifel zu, daß der Standortwettbewerb Regierungen zwingt, auf die Interessen von Standortnutzern Rücksicht zu nehmen, so wie der normale marktliche Wettbewerb Anbieter zwingt, auf die Interessen der Kunden Rücksicht zu nehmen. Doch bedeutet der unbestreitbare Umstand, daß „der Handlungsspielraum der politischen Handlungsträger eingeschränkt“ (*Feld und Kirchgässner* 2001: 23) wird, für sich genommen noch keineswegs, daß dadurch das

Prinzip demokratischer Legitimation im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität verletzt würde. Handlungsbeschränkungen der politischen Entscheidungsträger sind aus Sicht der Bürgerinteressen offenkundig nicht per se nachteilig. Eine Hauptfunktion von Verfassungen liegt ja gerade darin, den politischen Agenten zum Schutze der Bürger bestimmte Beschränkungen aufzuerlegen. Bevor man ein Urteil über mögliche demokratieschädliche Auswirkungen des Steuerwettbewerbs fällen kann, muss also zunächst geprüft werden, ob die aus diesem Wettbewerb resultierenden Beschränkungen der Politik den gemeinsamen Interessen der Bürger dienlich oder abträglich sind.

Der Verdacht, daß diese Beschränkungen den Bürgerinteressen abträglich sind, wird häufig auf Argumente gestützt, die – etwa unter Verweis auf die Gefahr „ruinöser Konkurrenz“ – die Gefahr des Steuerwettbewerbs darin sehen, daß Regierungen veranlaßt werden, mobile Faktoren durch immer niedrigere Steuerpreise anzulocken, und dadurch ihre Fähigkeit zur angemessenen Bereitstellung öffentlicher Leistungen für ihre Bürger verlieren, oder daß sie von mobilen Faktoren nur Steuerpreise fordern können, die *nicht kostendeckend* sind und die daher auf eine (Selbst-) Ausbeutung der Bürger zu Gunsten Jurisdiktionsfremder bzw. innerhalb der Bürgerschaft auf eine Ausbeutung der immobileren durch die mobileren Faktoren hinauslaufen. Denn, so die Logik des Arguments, die Differenz zwischen dem von mobilen Standortnutzern zu entrichtenden Preis und den Kosten der Erstellung der von diesen in Anspruch genommenen Standortleistungen wird den Bürgern bzw. den immobileren Faktoren aufgebürdet. – So einleuchtend solche Argumente zunächst erscheinen mögen, ihr grundlegender Mangel liegt nicht selten darin, daß sie es versäumen, den wesentlichen Unterschied zwischen *Trittbrettfahren* in der Nutzung der Leistungen einer Jurisdiktion und *Abwanderung* aus der Jurisdiktion zu beachten.<sup>24</sup>

Geht man vom Austauschparadigma der Staatstätigkeit aus, so besteht das grundlegende Problem, das Gebietskörperschaften im Steuerwettbewerb zu lösen haben, darin, für die verschiedenen Leistungen, die sie anbieten, eine geeignete Bemessungsgrundlage für die Steuerpreise (oder Abgaben) zu finden, die von Bürgern und Standortnutzern im Sinne des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsanspruchnahme gefordert werden können.<sup>25</sup> Der Standortwettbewerb kann dabei als ein Such- und Entdeckungsprozeß betrachtet werden, in dem alternative Lösun-

---

<sup>24</sup> Eine solche Gleichsetzung von Abwanderung und Trittbrettfahren liegt etwa vor, wenn es heißt: „Neben expliziten Wohnsitzverlagerungen besteht für größere Bevölkerungsgruppen unter Umständen die Möglichkeit, allein durch grenzüberschreitende Transaktionen wie Käufe aus dem Ausland oder Faktorwanderungen die Besteuerung zu reduzieren. Ob im Ausland konsumiert wird, Kapitalvermögen oder das Arbeitsangebot ins Ausland wandert – der besondere Aspekt liegt darin, daß nach wie vor öffentliche Leistungen im Wohnsitzland genutzt werden. Insofern ist diese teilweise Verlagerung der Aktivitäten ins Ausland besonders problematisch“ (Büttner 2001: 58).

<sup>25</sup> Ausführlich dazu J. Märkt (2003). Am Beispiel der Gewerbesteuer hat C. B. Blankart (1997) dieses Problem sehr eingängig illustriert.

gen für dieses Problem getestet werden, und der Anreize für Gebietskörperschaften setzt, ihr Steuersystem entsprechend auszurichten.<sup>26</sup> In dem Maße, in dem Steuern den Charakter von Preisen für die Inanspruchnahme von Standortleistungen oder -eigenschaften annehmen, in eben diesem Maß stehen Standortnutzer vor der Alternative, die Vorzüge des Standorts gegen Zahlung des Zugangspreises nutzen zu können, oder sich durch Abwanderung der Zahlungspflicht zu entziehen, gleichzeitig aber auch auf die betreffenden Leistungen verzichten zu müssen. Der Wettbewerb bewirkt allein, daß der von einer Gebietskörperschaft zu erzielende Preis an den Preis-Leistungskombinationen alternativer Jurisdiktionen gemessen wird, er zwingt die wettbewerbenden Gebietskörperschaften ebenso wenig zu „ruinöser“ Konkurrenz wie der Wettbewerb Produzenten im Markt für private Güter dazu zwingen würde.

Andererseits gilt, in dem Maße, in dem Steuern oder Abgaben, die Gebietskörperschaften von Standortnutzern erheben, nicht oder nur unzureichend mit deren Leistungsanspruchnahme korreliert sind, in dem Maße laden die betreffenden Steuersysteme in der Tat zum Trittbrettfahren ein und sind durch „ruinöse Konkurrenz“ gefährdet. Dies ist aber dann ein Problem der unzumutbaren, wettbewerblichen Bedingungen nicht angepaßten Gestaltung des Steuersystems, nicht ein Problem des Wettbewerbs. Und die angemessene Lösung dieses Problems liegt in der Anpassung des Steuersystems, nicht in der Aufhebung oder Beschränkung des Wettbewerbs. Steuern oder Abgaben, denen man sich durch Abwanderung entziehen kann, ohne damit auf korrespondierende Leistungen der betreffenden Gebietskörperschaft verzichten zu müssen, sind durch Steuerwettbewerb unvermeidlich der Erosion ausgesetzt. Unter diesem Gesichtspunkt dürfte beispielsweise eine am Gewinn orientierte Besteuerung von Unternehmen fragwürdig sein, nicht nur wegen der üblicherweise diskutierten Probleme der strategischen Gewinnverlagerung von in mehreren Jurisdiktionen operierenden Unternehmen, sondern auch deshalb, weil der Gewinn keinen sonderlich geeigneten Indikator für die Inanspruchnahme von Standortleistungen darstellt. Eine Gewinnbesteuerung lädt strategische Anpassungen von Unternehmen ein, Gewinne dort auszuweisen, wo die Steuersätze am niedrigsten sind, ihre operativen Unternehmenstätigkeiten aber dort weiter auszuführen, wo die Standortbedingungen dafür am günstigsten sind. Bei einem solchen Steuersystem kann ein Unternehmen sich durch „steuerliche Abwanderung“ der Abgabenlast entziehen, ohne damit auch auf die Nutzung von Standortleistungen verzichten zu müssen. Ein Steuersystem, das solches Trittbrettfahren ermöglicht, ist offenkundig bedroht, aber nur deshalb, weil der Wettbewerb seine ohnehin bestehende Unzulänglichkeit aufdeckt, nicht weil der Wettbewerb eine ansonsten wünschenswerte Regelung untergraben würde.

---

<sup>26</sup> C. B. Blankart (2002: 372): „It is true that not all government services can be provided by direct charges. But governments, under the (assumed) pressure of competition, would have incentives to find out those charges that come closest to prices so as to minimize the double excess burden – hence the principle of taxes as prices.“

## I. Steuerwettbewerb und Umverteilung

Wenn es um die Frage der Beschränkung der Handlungsfähigkeit der Politik durch den Standortwettbewerb geht, so wird – neben Effizienzbedenken hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter<sup>27</sup> – besonders häufig das Bedenken vorgebracht, daß Steuerwettbewerb „die Möglichkeiten zur Umverteilung (und zum Ausgleich innerhalb der Gesellschaft) verringert“ (Feld und Kirchgässner 2001: 23).<sup>28</sup> Auch für die Beurteilung dieser Frage ist es wiederum entscheidend, von welchem grundlegenden Paradigma der Staatstätigkeit und ihrer Finanzierung man ausgeht. Viele der Klagen über die verteilungspolitische Problematik des Steuerwettbewerbs scheinen – explizit oder implizit – von einem „Einnahmenbeschaffungs“-Ansatz auszugehen, der einfach voraussetzt, daß Umverteilung nun einmal zum Katalog der vorgegebenen Staatsaufgaben gehört, die es durch irgendwie erhobene Steuern zu finanzieren gilt. Aus einer solchen Sicht muß Steuerwettbewerb als problematisch erscheinen, da er den durch Umverteilung Belasteten Abwanderungsanreize gibt, und entsprechend gelangt eine solche Sicht typischerweise zu dem Schluß, daß Verteilungspolitik in föderalen Systemen dem gebietskörperschaftlichen Wettbewerb entzogen und dem Zentralstaat als Kompetenz zugewiesen werden müsse.

Aus der Sicht des Austauschparadigmas der Staatstätigkeit stellt sich das Problem deutlich anders dar. Wie jede andere Staatstätigkeit auch, kann Umverteilung im demokratischen Staat nur dann als legitime Aufgabe der Bürgergenossenschaft angesehen werden, wenn sie gemeinsamen Interessen der Bürger dient, also auch im Interesse derjenigen liegt, die durch sie belastet werden. Der Abgabenzwang, dem sie unterworfen werden, kann im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität nur dann als legitim gelten, wenn auch sie gute Gründe haben, der betreffenden Regelung auf der konstitutionellen Ebene zuzustimmen. Im Sinne des Austauschparadigmas kann man also nicht einfach von Umverteilung als einer fraglos vorgegebenen Staatsaufgabe ausgehen, sondern muß die Frage klären, welche Leistungen das Genossenschaftsunternehmen Staat durch Umverteilung für die Bürger oder auch die Standortnutzer erbringt, und wie die Nutzer dieser Leistung entsprechend dem Prinzip der Besteuerung nach Leistungsnutzung zu ihrer Finanzierung herangezogen werden können.

---

<sup>27</sup> Was die Frage der „allokativen Effizienz“ anbelangt, so kommen L. P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 35) in ihrer Literaturübersicht zu dem Schluß: „Da einiges dafür spricht, daß der politische Prozess unvollkommen ist, kann man davon ausgehen, daß auch der internationale fiskalische Wettbewerb bezüglich seiner allokativen Auswirkungen eher positiv einzuschätzen ist.“

<sup>28</sup> L. P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 44 f.): „Die Nachteile internationalen Steuerwettbewerbs finden sich eher im Bereich staatlicher Einkommensumverteilung. Typischerweise sind die Reichen und Talentierten einer Gesellschaft bzw. ihre Kapitalvermögen wesentlich mobiler als die Armen und Untalentierten, die neben Sozialversicherungsansprüchen kaum Kapitalvermögen besitzen. Der internationale Steuerwettbewerb tendiert daher dazu, die Umverteilung zugunsten der Armen und Untalentierten einzuschränken.“

Es trägt zur Klärung bei, wenn man in diesem Zusammenhang zwischen zwei Arten von Leistungen unterscheidet, die durch Umverteilung erbracht werden können, nämlich zum einen die Sicherung gewisser Jurisdiktionseigenschaften, die üblicherweise unter Stichworten wie „Vermeidung von Armutsproblemen“, „sozialer Friede“ u.ä. gefaßt werden, und zum anderen die generationenübergreifende Versicherung der Bürger gegen grundlegende Lebensrisiken. Was Leistungen der ersten Art anbelangt, so können die in Frage stehenden Jurisdiktionseigenschaften von all denen genutzt werden, die in der betreffenden Gebietskörperschaft leben oder Geschäfte tätigen. Entsprechend können sie als Bürger oder Standortnutzer im Sinne des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsnutzung zur Finanzierung herangezogen werden. Die betreffenden Abgaben fungieren als Zugangspreise für das Recht der Nutzung des Standorts mit seinen entsprechenden Eigenschaften. Standortwettbewerb sorgt für Preisdisziplin, unterminiert aber eine solche Finanzierung von Umverteilung nicht. Will man sich durch Abwanderung der Beitragsleistung entziehen, so muß man zugleich auf die Nutzung der betreffenden Standortqualitäten verzichten. Trittbrettfahren ist nicht möglich.

Was die Frage der Umverteilung als Versicherungsinstrument anbelangt, so lautet ein – etwa von *H.W. Sinn* (1997) vorgebrachtes – Hauptargument, daß gebietskörperschaftlicher Wettbewerb die Funktionsfähigkeit eines sozialstaatlichen, intergenerationalen Versicherungsarrangements untergraben müsse, da die Wanderoption zu einer adversen Selektion der Risiken führe.<sup>29</sup> Obschon eine die Nachkommen einbeziehende Versicherung von Lebensrisiken aufgrund der Ungewißheit über die langfristige Risikoverteilung ex ante für alle Bürger vorteilhaft sein könne, sei, so das Argument, die dafür notwendige Bindung aller Beteiligten unter den Bedingungen eines Standortwettbewerbs nicht durchsetzbar, der es den Beteiligten erlaubt, in Kenntnis ihrer persönlichen Lage die Jurisdiktion mit den für sie günstigsten Konditionen zu wählen. Das bedeutet, die Leistungsempfänger werden in die Jurisdiktionen mit den höchsten Versorgungsleistungen streben und die beitragszahlenden Leistungsträger werden in die Jurisdiktionen mit den niedrigsten Beitragssätzen streben, mit der offensichtlichen Konsequenz der Selbstzerstörung des Versicherungssystems.<sup>30</sup> Eine Schwäche dieses Arguments ist, daß es eine implizite Annahme über die Mitgliedschaftsregelung im sozialstaatlichen Versicherungsarrangement macht, die keineswegs notwendigerweise zutreffen muß.

---

<sup>29</sup> Zur Diskussion der Argumentation von Sinn siehe *Vanberg* (2001a: 49 ff.).

<sup>30</sup> *L.P. Feld* und *G. Kirchgässner* (2001: 36) fassen die entsprechende Argumentation wie folgt zusammen: „Der Staat stellt mit seiner Umverteilung eine solche Versicherung gegen fundamentale Risiken zur Verfügung. Die Reichen und annahmegemäß mobilen Arbeitskräfte bzw. die Kapitaleigner haben jedoch einen Anreiz, sich der Besteuerung ihrer hohen Einkommen durch Wanderung in eine Gebietskörperschaft mit geringerer Steuerlast zu entziehen. ... Die Steigerung des Erwartungsnutzens, die durch Umverteilungssteuern ex ante erreichbar ist, ist nicht länger möglich. Das einzige stabile Gleichgewicht mit fiskalischem Wettbewerb ist eines, bei dem keine Versicherung gegen fundamentale Risiken durch den Staat angeboten wird. Weicht ein Land von diesem Gleichgewicht ab, indem es Steuern zum Zweck der Umverteilung erhebt, schreckt es Reiche ab und zieht Arme an.“

Dabei wird nämlich unterstellt, daß die Mitgliedschaft im staatlichen „Versicherungsclub“ an den Wohnsitz gebunden ist, und daß die Abwanderung aus einer Gebietskörperschaft und die Zuwanderung in eine andere einen Wechsel im „Versicherungsclub“ bedeutet. Bei einer solchen Regelung der Mitgliedschaft wären die befürchteten Auswirkungen des Standortwettbewerbs in der Tat in einem föderalen System unvermeidlich, in dem – wie in der EU – Freizügigkeit in der Mobilität zwischen den gebietskörperschaftlichen Untereinheiten herrscht. Dabei geht es aber im Kern nicht, wie das Argument für die Zentralisierung von Umverteilungspolitik suggeriert, um eine Frage der Zentralisierung per se sondern darum, daß der intergenerationale Versicherungsvertrag nur auf der Ebene der gebietskörperschaftlichen Stufenfolge funktionsfähig sein kann, für die die Mitgliedschaftsbeziehung auch in dafür geeigneter Weise geregelt ist.

Wenn, wie oben erläutert, der Umstand, daß die Mitglieder des staatlichen Verbandes sich wechselseitig daran binden, ihren Nachkommen ohne Vorbedingungen Mitgliedschaftsstatus zu gewähren, die Möglichkeit für die Vereinbarung von generationenübergreifenden Versicherungsarrangements eröffnet, die im Rahmen privatrechtlicher Vertragsgestaltung nicht realisiert werden könnten, so bedeutet dies natürlich auch, daß solche Versicherungsarrangements nur dann tragfähig sein können, wenn die sonstigen – über die Aufnahme durch Geburt hinausgehenden – Regelungen für den Eintritt in die Mitgliedschaft den ursprünglichen Zweck der wechselseitigen Bindung (bezüglich der Aufnahme eigener Nachkommen) nicht untergraben. Dies ist aber notwendigerweise dort der Fall, wo die Bürger eines föderalen Staates durch bloßen Zuzug Mitglieder untergeordneter Gebietskörperschaften, wie Gemeinden oder Bundesländern, werden. Auf der Ebene dieser Gebietskörperschaften würde der durch die Freiheit der Mobilität induzierte Wettbewerb eine unterschiedliche Gestaltung sozialstaatlicher Versicherungsarrangements aus den gleichen Gründen unmöglich machen, aus dem unterschiedliche Ausstattungsniveaus von Golfclubs unmöglich gemacht würden, wenn die Clubs einer Region ihren Mitgliedern wechselseitig das Recht der ungehinderten Nutzung ihrer Einrichtungen einräumen würden, würden dadurch doch Anreize gesetzt, sich beim Club mit den niedrigsten Beiträgen als Mitglied anzumelden und sich zum Spielen den aufwendigsten Club auszusuchen.

Der Umstand, daß in föderalen Staaten das sozialstaatliche intergenerationale Versicherungsarrangement typischerweise auf der zentralen, bundesstaatlichen Ebene statt bei den untergeordneten Gebietskörperschaften angesiedelt ist, ist eine Konsequenz der Tatsache, daß dort die Mitgliedschaftsbeziehung in einer für die Zwecke des Versicherungsclubs geeigneteren Weise geregelt ist. Die – wie man sie nennen könnte – „primäre Mitgliedschaft“ in der Bürgergenossenschaft ist dort typischerweise der bundesstaatlichen Ebene zugeordnet, und die Mitgliedschaft in Gebietskörperschaften niederer Ebene (Ländern, Gemeinden) leitet sich daraus ab. Daß dies aber durchaus auch anders geregelt sein kann, demonstriert das Beispiel der Schweiz, in der die „primäre Mitgliedschaft“ der Bürger auf der Ebene der Gemeinden besteht, und die Mitgliedschaft in den übergeordneten Gebietskörper-

schaften daraus abgeleitet ist. Dort wo dies der Fall ist, kann auch ein dezentrales intergenerationales Versicherungsarrangement durchaus tragfähig und wettbewerbsbeständig sein,<sup>31</sup> wie das Schweizer Beispiel zeigt.<sup>32</sup> In diesem Sinne können, entgegen den von *H. W. Sinn* (2003) geäußerten Befürchtungen, auch in der Europäischen Union differenzierte, auf die jeweiligen Bedingungen abstellende sozialstaatliche Versicherungsarrangements der Mitgliedsstaaten bestandsfähig sein, solange sichergestellt ist, daß die Mitgliedschaft im nationalstaatlichen Versicherungsclub an die Staatsbürgerschaft gebunden ist und nicht durch bloße Zuwanderung erworben werden kann.<sup>33</sup>

Will man in der Frage der Auswirkungen des Standortwettbewerbs auf sozialstaatliche Verteilungspolitik Verwirrung vermeiden, so sind im Sinne der vorangehenden Überlegungen also zwei Dinge zu beachten. Dies ist zum einen der Unterschied zwischen den beiden Arten von Leistungen, die durch verteilungspolitische Regelungen erbracht werden können, nämlich einerseits die Sicherung bestimmter Standorteigenschaften („sozialer Friede“ u.ä.), die von allen genutzt werden können, die – sei es als Bürger oder als Standortnutzer – in der betreffenden Gebietskörperschaft leben oder tätig werden, und andererseits eine durch privatrechtliche Instrumente nicht zu erreichende Absicherung gegen Lebensrisiken, deren Nutzung den Mitgliedern des „Versicherungsclubs“ vorbehalten ist. Und dies ist zum anderen der Umstand, daß die Versicherungsleistung nur dann in wettbewerbskompatibler Weise erbracht werden kann, wenn die Mitgliedschaft im „Versicherungsclub“ in geeigneter Weise definiert ist. Werden diese beiden Dinge angemessen beachtet, so ist eine Finanzierung verteilungspolitischer Regelungen im Sinne des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsnutzung durchaus möglich, freilich nur in dem Maße, in dem die dadurch bereitgestellten Leistungen Bürgern und Standortnutzern Vorteile bieten, für die zu zahlen sie bereit sind. Aber mit welchem Recht sollte eine Gebietskörperschaft ansonsten auch von ihren Bürgern

---

<sup>31</sup> Entgegen einer gängigen Diagnose, wie sie etwa bei *D. Begg et al.* (1993: xvi) geäußert wird: „If labor mobility becomes substantially greater (in the EC, V.V.), the welfare state could survive only by centralization.“

<sup>32</sup> Dazu *L. P. Feld* und *G. Kirchgässner* (2001: 43, 45, 65). Wie *Feld* und *Kirchgässner* (ebd.: 37) zutreffend feststellen: „Entscheidend sind letztlich die Regeln, die individuellen Opportunismus auf der nachkonstitutionellen Ebene verhindern oder zumindest reduzieren. Dezentrale Umverteilungspolitik kann dann möglich sein, sie ist vielleicht sogar vorzuziehen, da die Umverteilungspolitik dann näher an den Präferenzen der Bürger erfolgt.“

<sup>33</sup> Dies entspricht dem „Heimatlandprinzip“, das auch *H. W. Sinn* (1997) als Lösung vorschlägt. – Das hier erörterte Problem ist nicht zuletzt im Hinblick auf die Frage von Bedeutung, welche Auswirkungen eine eigene EU-Bürgerschaft, wie sie im derzeit in Arbeit befindlichen Verfassungsentwurf vorgesehen ist, auf den sozialpolitischen Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten hat. Wenn eine EU-Bürgerschaft im Verein mit den vier Grundfreiheiten etwa so interpretiert würde, daß EU-Bürger durch ihre Entscheidung, sich in einem der Mitgliedsstaaten niederzulassen, bereits einen Rechtsanspruch darauf erwirken können, nach den gleichen sozialstaatlichen Regeln behandelt zu werden, die die Bürger des betreffenden Staates zu ihrer wechselseitigen Absicherung vereinbart haben, dann wären Probleme, wie sie *H. W. Sinn* (2003) anspricht, offenkundig vorprogrammiert

oder ihren Standortnutzern einen Beitrag zu etwas abverlangen können, das deren Interessen nicht dient?<sup>34</sup>

## J. Steuerwettbewerb und Wettbewerbsordnung

Herkömmliche Steuersysteme sind weitgehend am „revenue generation“-Ansatz und am Prinzip der Besteuerung nach Belastbarkeit orientiert, und entsprechend sehen sie sich dem Druck eines intensiver werdenden Standortwettbewerbs ausgesetzt (Blankart 2002: 368). Der Umstand, daß Regierungen zunehmend feststellen, daß manchen ihrer Steuerquellen durch Standortwettbewerb die Erosion droht, ist unzweifelhaft der Hauptgrund für lauter werdende Klagen über vermeintlich unfairen Steuerwettbewerb und für die Forderung, hier durch internationale Abkommen zur Koordinierung von Steuerpolitiken Abhilfe zu schaffen. In diesem Kontext sind die seit einigen Jahren im Gange befindlichen Bemühungen der OECD und der EU einzuordnen, Kodizes „schädlicher steuerlicher Praktiken“ festzulegen und Maßnahmen „zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs“ zu vereinbaren.<sup>35</sup>

Nun dürfte hinter den Ruf nach Regelungen zur Vermeidung unfairen Steuerwettbewerbs auch häufig der Wunsch von Regierungen stehen, sich den Beschwerden des Wettbewerbs durch die Bildung von Steuerkartellen zu entziehen, ebenso wie Klagen über „unlauteren Wettbewerb“ im Markt für private Güter nicht selten nur den Wunsch von Anbietern widerspiegeln, gegen unliebsame Konkurrenz geschützt zu werden. Dies sollte aber nicht von dem wichtigen Tatbestand ablenken, daß Wettbewerb nicht in jeder Form, unabhängig von der Art und Weise, in der er ausgetragen wird, wohltätige Wirkungen entfaltet. Ebenso wie der marktliche Wettbewerb eines Regelrahmens bedarf, der geeignet ist, Konsumentensouveränität zu fördern, so bedarf auch der gebietskörperschaftliche Wettbewerb geeigneter Spielregeln, wenn er im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität den gemeinsamen Interessen der Bürger dienen soll.

Geht man von der Analogie zur marktlichen Wettbewerbsordnung aus, so läge das vordringliche Anliegen, dem etwa eine Wettbewerbsordnung für den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften in der Europäischen Union Rechnung tragen sollte, darin, die Bürger davor zu schützen, daß die Anbieter öffentlicher Leistungen sich durch Preisabsprachen und Kartellbildung dem Wettbewerb entziehen. Eine europäische Ordnung für den Steuerwettbewerb sollte in diesem

---

<sup>34</sup> Wenn etwa bei *L. P. Feld* und *G. Kirchgässner* (2001: 38) davon die Rede ist, daß unter den Zwängen des Steuerwettbewerbs „zwar ein gewisses Maß an Umverteilung möglich (ist), aber weniger, als ohne fiskalischen Wettbewerb stattfinden würde und/oder als aus übergeordneter Sicht optimal wäre“, dann ist zu fragen, was in einem demokratischen Gemeinwesen mit „übergeordneter Sicht“ gemeint sein kann, wenn nicht das Kriterium der gemeinsamen Interessen aller Bürger.

<sup>35</sup> Siehe dazu etwa mit weiteren Verweisen *G. Larbig* (2001) und *M. Mors* (2001).

Sinne zuallererst ein Pendant zum *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB) einschließen.<sup>36</sup> Hier liegt allerdings offenkundig nicht der Schwerpunkt der Bemühungen der Europäischen Kommission um ein europäisches Regelwerk für die Steuerpolitik der Mitgliedsländer. Bei diesen Bemühungen geht es vielmehr um so etwas wie ein *Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb* (UWG) für den gebietskörperschaftlichen Wettbewerb, und wie bei den Regeln gegen „unlauteren Wettbewerb“ so ist auch bei den Regeln „zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union“ Mißtrauen angebracht, ob damit nicht eher ein Instrument zur *Verhinderung* von Wettbewerb geschaffen wird, als ein Instrument, das dem Schutz der Interessen von Konsumenten bzw. Bürgern dient.<sup>37</sup>

Mit dem Hinweis auf die Gefahr, daß die europäischen Bemühungen um eine Koordinierung nationaler Steuerpolitiken eher auf eine Vermeidung als auf eine im gemeinsamen Interesse der Bürger liegende Kanalisierung des Steuerwettbewerbs in der EU hinauslaufen können, soll nun allerdings keineswegs gesagt sein, daß es nicht auch im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität gute Gründe gibt, das Problem „schädlichen Steuerwettbewerbs“ ernst zu nehmen und nach geeigneten Regeln zur seiner Vermeidung zu suchen. Wettbewerb kann auf alle möglichen Arten und Weisen ausgetragen werden, auch in solchen, die sich zum Schaden aller Beteiligten auswirken. So, wie die Vertreter der Freiburger Schule mit der Formel vom *Leistungswettbewerb* die Vorstellung verbanden, daß marktlicher Wettbewerb unter Regeln gestellt werden soll, die so gut es geht, sicherstellen, daß Erfolg im Markt ausschließlich durch bessere Bedienung von Konsumentenwünschen erzielt werden kann, so stellt sich auch beim Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften das Problem, durch geeignete Spielregeln so gut es geht Leistungswettbewerb sicherzustellen, d. h. dafür zu sorgen, daß Erfolg in diesem Wettbewerb möglichst nur dadurch erreicht wird, daß man den gemeinsamen Interessen der Bürger dient.

Von im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität „schädlichem Steuerwettbewerb“ kann man etwa dort sprechen, wo Wettbewerb mit diskretionären, auf Einzelfälle bezogenen Sonderregelungen ausgetragen und dadurch jener für alle Beteiligten nachteilige Prozeß in Gang gesetzt wird, dessen perverse Dynamik die Public Choice Theorie unter dem Stichwort des *Rent-Seeking* und die Freiburger Schule unter dem Begriff der *Privilegiensuche* erörtert haben. Nationale Verfassungsregeln können dazu dienen, im innerstaatlichen politischen Prozeß dem Dilemma der Privilegiensuche oder des Rent-Seeking entgegenzuwirken, indem sie Regierung und Gesetzgeber daran hindern, Privilegien zu vergeben oder diskrimi-

---

<sup>36</sup> W. Müller (2001: 158) bemerkt dazu: „Zum Schutz des unternehmerischen Wettbewerbs gibt es auf nationaler Ebene fast in jeder entwickelten Volkswirtschaft ein entsprechendes Wettbewerbsgesetz, in Deutschland das GWB. . . . Wie aber verhält es sich mit der Bekämpfung von Beschränkungen des Steuerwettbewerbs? Um den Steuerwettbewerb vor diesen Gefahren zu schützen, muss vor allem eine gezielte Steuerharmonisierungspolitik unterbunden werden, denn hier kann durchaus von einer Gefahr der Steuerkartelle gesprochen werden.“

<sup>37</sup> So sieht denn etwa C.B. Blankart (2002: 368) in den Kodizes der OECD und der EU vornehmlich Bemühungen zur Einschränkung von Wettbewerb.

nierende Sonderregelungen zu erlassen, und sie darauf beschränken, allein durch den Erlass allgemeiner, nicht diskriminierender Regeln ihre Ziele zu verfolgen. In entsprechender Weise kann auch eine Ordnung für den gebietskörperschaftlichen Wettbewerb, die diskretionäre Sonderbehandlungen unterbindet und Regierungen darauf verpflichtet, allein mit ihren generellen steuerlichen Regelungen in Wettbewerb zu treten, den Steuerwettbewerb in einer Weise kanalisieren, die den gemeinsamen Interessen der Bürger aller Mitgliedsstaaten dient.

Ein *Generalitätsprinzip*, wie es als Grundregel für eine „Wettbewerbsordnung für den Steuerwettbewerb“ vorgeschlagen worden ist (*Hansjürgens* 2001: 79 ff.), könnte eine solche Kanalisierungsfunktion erfüllen. Die Bindung an ein solches Prinzip würde bedeuten, daß selektive Begünstigungen oder diskriminierende Behandlungen jeglicher Art als Wettbewerbsstrategien untersagt sind. Die Gebietskörperschaften, die sich einem solchen Verfassungsprinzip unterwerfen, würden nur mit den allgemeinen steuerlichen Regelungen in Wettbewerb treten dürfen, die ohne Ausnahmegewährung und diskriminierungsfrei allen Standortnutzern zu gewähren sind, nicht jedoch mit selektiv gewährten Sonderregelungen oder *diskretionär* auf den Einzelfall abgestellten Vergünstigungen. Als implizites Kriterium liegt das Generalitätsprinzip augenscheinlich auch den Teilen der OECD und EU Kodizes „schädlicher steuerlicher Praktiken“ zugrunde, in denen es etwa um „steuerliche Diskriminierung von Gebietsansässigen durch ausschließliche Vorteilsgewährung an Gebietsfremde“ (*Larbig* 2001: 219) geht.<sup>38</sup>

Ob das *Äquivalenzprinzip*, das ebenfalls als „zentraler Maßstab für Steuerwettbewerb“ angeführt wird (*Hansjürgens* 2001: 81 ff.), sich in gleicher Weise als ein den gemeinsamen Interessen der betroffenen Bürger dienendes Verfassungsprinzip eignet, wie das Generalitätsprinzip, erscheint zweifelhaft. Zwar ist es, wie in diesem Beitrag ausführlich erläutert, im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität ohne Zweifel wünschenswert, daß die Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip erfolgt, daß sich also „die Finanzierung der staatlichen Leistungen am empfangenen Vorteil orientieren soll“ (ebd.: 82). Daß sich „Nutzenempfang durch staatliche Leistung und Finanzierung durch die Staatsbürger“ (ebd.) entsprechen, ist aber wohl eher als *Konsequenz* eines – im gemeinsamen Bürgerinteresse funktionierenden – Steuerwettbewerbs zu betrachten denn als konstitutionelle Voraussetzung für einen solchen Wettbewerb. Während das Generalitätsprinzip sich eindeutig als eine Spielregel eignet, die den Steuerwettbewerb dadurch in produktive Bahnen lenkt, daß sie Wettbewerbsstrategien untersagt, die zu sozial unproduktiver Privilegiensuche (Rent Seeking) einladen, dürfte das Äquivalenzprinzip sich ebenso wenig als Grundregel für den gebietskörperschaftlichen Wettbewerb eignen, wie sich ein ent-

---

<sup>38</sup> Dazu auch *W. Müller* (2001: 160) und *M. Mors* (2001: 206). – Daß sich der EU Verhaltenskodex „in seiner gegenwärtigen Form . . . lediglich auf präferentielle Maßnahmen“ (*Mors* 2001: 200) bezieht und „den Mitgliedsstaaten volle Freiheit (lässt), ihr generelles Niveau der effektiven Besteuerung von Unternehmen nach eigenem Gutdünken zu wählen“ (ebd.), dürfte freilich eine überaus optimistische Interpretation der im Gange befindlichen Bemühungen zur Koordination der Steuerpolitiken sein.

sprechendes Prinzip als Grundregel zur Sicherung des marktlichen Wettbewerbs eignen würde.

Daß sich im marktlichen Wettbewerb eine Äquivalenz von Anbieterleistung und Kundenbeitrag durchsetzt, kann man als Auswirkung eines funktionierenden Leistungswettbewerbs erwarten. Sie stellt sich nicht aufgrund behördlicher Überwachung und Durchsetzung des Äquivalenzprinzips ein. Im Gegenteil, dort wo etwa das *Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb* bemüht wird, um niedrige Preise von Konkurrenten als Beleg für „unfairen Wettbewerb“ behördlich unterbinden zu lassen, ist eher der Verdacht angebracht, daß dem Produzenteninteresse an der Unterbindung von Wettbewerb ein Dienst erwiesen werden soll, als daß man Grund zu der Hoffnung hätte, auf diese Weise werde Konsumentensouveränität gefördert. Entsprechende Vorsicht dürfte auch am Platze sein, wenn das Äquivalenzprinzip als Grundregel für den Steuerwettbewerb empfohlen wird. Denn auch hier scheint die Gefahr größer zu sein, daß damit ein Instrument der Wettbewerbsverhinderung geschaffen wird, als die Aussicht, daß dadurch der Leistungswettbewerb unter Gebietskörperschaften angeregt wird. Entsprechende Befürchtungen finden ihre Bestätigung, wenn Verletzungen des Äquivalenzprinzips vornehmlich darin gesehen werden, daß Gebietskörperschaften Standortnutzern Steuerpreise abverlangen, die in irgendeinem Sinne als „zu niedrig“ beurteilt werden (*Hansjürgens* 2001: 83 ff.).<sup>39</sup>

Auch dort, wo das Äquivalenzprinzip als implizites Kriterium in den OECD und EU Kodizes durchscheint, scheint seine Stoßrichtung eher auf die Bekämpfung unliebsamer „Billigkonkurrenz“ abzielen als darauf, Bürger und Standortnutzer davor zu schützen, durch Steuerpreise ausgebeutet zu werden, die im Mißverhältnis zu den von ihnen in Anspruch genommenen öffentlichen Leistungen stehen. Um diesen Verdacht zu vermeiden, wäre es angebracht, deutlicher als dies in den vorliegenden Dokumenten geschieht, zwischen Problemen eines „schädlichen“ *Steuerwettbewerbs* und Problemen der *Steuervermeidung* (bzw. Steuerhinterziehung) zu unterscheiden. Bei den dort im Vordergrund stehenden Klagen über „Steueroasen oder bevorzugende Steuerregime“ (*Larbig* 2001: 222) gehen beide Aspekte nämlich häufig in einer Weise ineinander über, die die Gefahr in sich birgt, daß das legitime Anliegen, Steuervermeidung zu unterbinden, stillschweigend dazu mißbraucht wird, potentiell produktiven Steuerwettbewerb zu unterbinden. Es ist aber nicht nur möglich, sondern auch notwendig, zwischen der Frage, welchen Regeln der Steuerwettbewerb unterworfen sein sollte, und der Frage zu

---

<sup>39</sup> *W. Müller* (2001: 161): „Dabei gibt das Äquivalenzprinzip nicht etwa eine Obergrenze der ‚zulässigen‘ Steuerbelastung vor, sondern eine Untergrenze.“ – Bei Müller werden allerdings das Generalitätsprinzip und das Äquivalenzprinzip in verwirrender Weise miteinander vermengt, wenn er im Anschluß an die zitierte Äußerung feststellt: „Gewährt ein Staat ausgewählten Steuerpflichtigen, beispielsweise beschränkt steuerpflichtigen Ausländern, Privilegien, die dazu führen, daß deren Steuerbelastungen deutlich unter den Standort-Bereitstellungskosten liegt, so wäre dies als erstes Indiz für eine potenziell unlautere Steuerpolitik zu werten.“

unterscheiden, wie die Einhaltung der für die wettbewerbenden Gebietskörperschaften jeweils geltenden Besteuerungsregeln gesichert werden kann.<sup>40</sup> Und während es durchaus im gemeinsamen Interesse der Bürger der EU-Mitgliedsstaaten liegen mag, auf europäischer Ebene Regeln zur Unterbindung von Steuervermeidung bzw. –hinterziehung zu vereinbaren, kann es nicht in ihrem Interesse dienen, daß unter dem Deckmantel dieses Anliegens Steuerkartelle gebildet werden.

Was das Problem der Steuervermeidung anbelangt, so muß man im übrigen zwischen den unvermeidlichen Durchsetzungsproblemen, die sich bei jedem Steuersystem stellen werden, und solchen Problemen unterscheiden, die bei steuerlichen Regelungen auftreten, die keine oder nur eine unzureichende Koppelung zwischen Steuerpreis und Leistungsanspruchnahme herstellen. Unter jedem Steuersystem, auch bei perfekten Äquivalenzsteuern, wird ein Anreiz zur Steuervermeidung bestehen, ebenso wie eine marktliche Bepreisung privater Güter den Anreiz zum Ladendiebstahl nicht beseitigt. Dieses Problem hat nichts mit der Frage des Steuerwettbewerbs zu tun. Andererseits sind, wie oben ausführlich erläutert, Steuersysteme die, dem „revenue generation“-Ansatz entsprechend, am Prinzip der Besteuerung nach Belastbarkeit statt am Prinzip der Besteuerung nach Leistungsanspruchnahme orientiert sind, unvermeidlich durch Steuerwettbewerb bedroht. Das Problem, daß, wie oben erläutert, solche Steuersysteme zum Trittbrettfahren einladen, da sie die Möglichkeit eröffnen, sich ohne entsprechenden Leistungsverzicht der Steuerlast zu entziehen,<sup>41</sup> sollte aber nicht mit dem Problem der Steuervermeidung im erstgenannten Sinne vermengt werden. Es geht dabei nicht um ein Problem des Typs „Ladendiebstahl“ sondern um ein Problem der unzweckmäßigen Gestaltung der Beitragserhebung für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen.

Wenn Unternehmen sich in Gebietskörperschaften, deren Infrastruktur und öffentliche Leistungen sie faktisch in Anspruch nehmen, dadurch steuerlich entlasten können, daß sie, bildlich gesprochen, in einer „Steueroase“ eine Briefkastenfirma unterhalten, dann liegt das eigentliche Problem nicht darin, daß die Steueroase mit ihren minimalen Steuerforderungen das Äquivalenzprinzip verletzen würde (denn die Briefkastenfirma nimmt ja dort nur minimale öffentliche Leistungen in Anspruch). Das eigentliche Problem liegt in den Mängeln des Steuersystems, genauer, in der ungeeigneten Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der Unternehmenstätigkeit, und gegebenenfalls in entsprechenden Mängeln internationaler Steuerabkommen. Und eine nachhaltige Lösung des Problems kann letztendlich

---

<sup>40</sup> So hat etwa die Frage des Bankgeheimnisses und des Informationsaustauschs zwischen nationalen Steuerbehörden, die in den Bemühungen um eine Koordinierung der Steuerpolitiken in Europa eine zentrale Rolle spielt, viel mit der Frage der Steuervermeidung aber wenig mit der Frage des Steuerwettbewerbs zu tun.

<sup>41</sup> In Anspielung auf dieses Problem spricht etwa *G. Larbig* (2001: 223) – allerdings mißverständlich – vom „free-rider-Verhalten der Steueroasen, da sie quasi beitragslos (Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip) die diplomatischen, finanztechnischen und sonstigen Infrastrukturen anderer Länder nutzen.“

nur durch eine Behebung dieser Mängel erreicht werden, nicht durch eine Perfektionierung der Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen.

## K. Wettbewerbsföderalismus und funktionsbezogene Sezession

Das in die europäischen Verträge aufgenommene Prinzip der Subsidiarität kann man als eine Maxime für die Zuordnung politischer Kompetenzen verstehen, die auf die Förderung eines wettbewerblichen Föderalismus abzielt (*Vanberg 1997*). Allerdings hat das Subsidiaritätsprinzip bislang eher den Status eines allgemeinen Postulats, über dessen praktische Umsetzung in den Verträgen wenig konkretes gesagt wird. Um faktisch wirksam werden zu können, bedürfte das Prinzip einer verfahrensmäßigen Operationalisierung. Dazu, wie eine solche Umsetzung in Verfahren aussehen könnte, sollen im folgenden einige Gedanken vorgetragen werden.

Der bisher behandelte Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften beruht darauf, daß Bürger und Standortnutzer individuell und separat für ihre je eigenen Belange zwischen den Preis-Leistungspaketen alternativer Gebietskörperschaften wählen. Ein solcher Wettbewerb kann, wie erläutert, als wirksames Entdeckungs- und Disziplinierungsinstrument dienen, das Gebietskörperschaften auf derselben Ebene des föderalen Stufenbaus dazu befähigt und anhält, ihr Leistungsangebot an die Präferenzen der Bürger und Standortnutzer anzupassen. Er ist allerdings ein horizontaler, auf die jeweilige föderale Ebene beschränkter Wettbewerb. Er operiert im Rahmen einer gegebenen föderalen Struktur und stellt per se kein Verfahren dar, das sich direkt auf die Zuordnung von Kompetenzen zu den verschiedenen föderalen Ebenen auswirken und dafür sorgen könnte, daß Kompetenzen in flexibler Weise jeweils den Ebenen zugeordnet würden, auf denen sie in der den gemeinsamen Bürgerinteressen dienlichsten Weise wahrgenommen werden können. Um dies leisten zu können, müsste der horizontale föderale Wettbewerb durch einen *vertikalen* Wettbewerb ergänzt werden, der dadurch in Gang gesetzt werden kann, daß der individuellen Abwanderungsoption ein *kollektives Sezessionsrecht* an die Seite gestellt wird, durch das Gebietskörperschaften im föderalen System ermächtigt werden, durch die vertikale Verlagerung von staatlichen Aufgaben, das Leistungspaket zu bestimmen, das sie selbst in effektivster Weise anbieten zu können glauben.<sup>42</sup>

Dadurch, daß untergeordneten Gebietskörperschaften das explizite Recht eingeräumt würde, bezüglich einzelner, mehrerer oder – im Extremfall – aller betroffenen öffentlichen Funktionen aus einer übergeordneten Gebietskörperschaft auszutreten, um die in Frage stehende(n) Funktion(en) entweder in eigener Verantwor-

---

<sup>42</sup> In diesem Sinne spricht *C. B. Blankart (2002: 372)* davon, daß eine Verfassungsordnung, die auf die Sicherung eines wirksamen föderalen Wettbewerbs zielt, Gebietskörperschaften ermächtigen sollte, „to shift services upwards and downwards on the federal layers and to have autonomy in taxing and pricing.“

tung wahrzunehmen oder sich einer anderen übergeordneten Gebietskörperschaft anzuschließen, könnte ein wettbewerblicher Prozess in Gang gesetzt werden, in dem auf dem Wege von trial and error herausgefunden werden kann, auf welcher Ebene des föderalen Stufenbaus welche Aufgaben unter den jeweils gegebenen technologischen und sonstigen Bedingungen am besten, das heißt den gemeinsamen Bürgerinteressen am förderlichsten, wahrgenommen werden können. Auf diese Weise könnten Bürger nicht nur individuell mit Abwanderung auf für sie unbefriedigende Leistungen von Gebietskörperschaften reagieren, sie könnten auch kollektiv, als Bürgergenossenschaft, aus einer übergeordneten Gebietskörperschaft „abwandern“, wenn sie mit deren Leistung unzufrieden sind und glauben, sich anderweitig besser oder kostengünstiger versorgen zu können.

Die Vorstellung von einem System der Kompetenzzuordnung in einem föderalen System, das auf einem derartigen funktionalen oder funktionsbezogenen Sezessionsrecht beruht, hat Ähnlichkeit zu dem bereits erwähnten (Kap. D) FOCJ-Konzept, das von Bruno S. Frey und Koautoren vorgeschlagen worden ist. So wie das hier erläuterte Konzept der funktionalen Sezession als ein mögliches Verfahren zur operationalen Implementierung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union gesehen wird, so wenden auch *B. S. Frey* und *R. Eichenberger* (1999: 4) das FOCJ-Konzept mit dem Vorschlag auf die EU an, zusätzlich zu den „vier Grundfreiheiten“ der freien Mobilität von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital eine „fünfte Freiheit“ in die europäische Verfassungsordnung aufzunehmen, nämlich ein den „untersten politischen Einheiten“ (Kommunen) gewährtes Recht, in freier Selbstbestimmung FOCJ bilden und auch aus solchen austreten zu können.<sup>43</sup>

Die Kombination eines horizontalen föderalen Wettbewerbs und eines durch funktionale Sezession induzierten vertikalen Wettbewerbs kann zu einer endogenen Lösung der Probleme führen, die in der Literatur zum fiskalischen Föderalismus vorzugsweise als Argument für drohende Ineffizienz eines gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs angeführt werden (*Feld* und *Kirchgässner* 2001: 25), nämlich zum einen zunehmende Skalenerträge öffentlicher Leistungen und zum anderen fiskalische Externalitäten. Unter den Bedingungen eines mit funktionalem Sezessionsrecht kombinierten föderalen Wettbewerbs haben Gebietskörperschaften sowohl Anreize als auch die Möglichkeit, in Anpassung an die jeweiligen Ertrags-

---

<sup>43</sup> Gewisse Schwierigkeiten der Interpretation des FOCJ-Konzepts von Frey ergeben sich daraus, daß nicht ausreichend deutlich zwischen zwei Fragen unterschieden wird, nämlich einerseits der Frage der funktionalen *Sezession* von Gebietskörperschaften aus übergeordneten Einheiten und andererseits der Frage der Ausgliederung bestimmter Leistungen aus einer Gebietskörperschaft und ihrer Übertragung auf eine nicht gebietskörperschaftlich organisierte Leistungseinheit, eine Frage, die wohl eher mit dem Problem der Privatisierung staatlicher Leistungen als mit dem Problem der Arbeitsteilung in einem föderalen System zu tun hat. – Unklarheit ist in dieser Hinsicht bereits angelegt, wenn *B. S. Frey* und *R. Eichenberger* (1999: 4) die „fünfte Freiheit“ mit den Worten umschreiben: „The European Constitution or a related treaty must provide the lowest political units (the communes), and possibly also individual citizens, with a guarantee of participation in FOCJ.“ – Ausführlicher zu den damit aufgeworfenen Problemen: *Vanberg* (2000b).

bedingungen Aufgaben in ähnlicher Weise zu integrieren oder auch auszulagern, wie dies unter den Bedingungen marktlichen Wettbewerbs operierende Unternehmen tun. Da sich bei „zu kleinen“ Gebietskörperschaften entsprechende Nachteile bemerkbar machen würden, sollte man erwarten, daß Skalenvorteile unter den genannten Bedingungen natürliche Anreize stiften würden, öffentliche Leistungen auf umfassendere Gebietskörperschaften zu übertragen, und daß externe Effekte Anreize stiften würden, die betreffenden Aufgaben der Gebietskörperschaft zuzuordnen, die die relevanten Effekte am ehesten internalisiert.<sup>44</sup>

Wie jeder Wettbewerb, so wird auch der auf funktionaler Sezession beruhende vertikale Wettbewerb auf Spielregeln beruhen müssen, die sicherzustellen vermögen, daß er tatsächlich als „Leistungswettbewerb“ im Sinne der Förderung der gemeinsamen Bürgerinteressen funktioniert. Eine grundlegende Voraussetzung für einen solchen Wettbewerb ist offenkundig, daß die Steuersysteme im Sinne des Prinzips „Steuern als Preise“ gestaltet sind, damit Leistungspflichten zusammen mit den entsprechenden Steuerquellen als Pakete zwischen Jurisdiktionsebenen verlagert werden können. Diese Voraussetzung schafft sich der gebietskörperschaftliche Wettbewerb jedoch durchaus selbst, aus seiner eigenen Anreizdynamik heraus, sofern nur die Gebietskörperschaften über Autonomie in der Steuererhebung verfügen und die volle Verantwortung für die Finanzierung der von ihnen erbrachten Leistungen tragen. Ansonsten wird es vor allem darauf ankommen, durch geeignete Regeln das funktionale Sezessionsrecht so zu gestalten, daß es nicht als Instrument zum Trittbrettfahren missbraucht werden kann.<sup>45</sup> Wie dies in zweckmäßiger Weise geregelt werden kann, ist sicherlich keine ganz leicht zu beantwortende Frage, doch dürfte sich auch hier das Problem des Trittbrettfahrens als weniger gravierend herausstellen, wenn man auf den Fall der Sezession die Argumente überträgt, die oben (Kap. H) ausführlich zur Unterscheidung zwischen Abwanderung und Trittbrettfahren erläutert worden sind.

## L. Schluß

Die gegenwärtige Diskussion um die Stärkung der Bürgerrechte in der Europäischen Union konzentriert sich sehr stark auf die Frage der Ausweitung der Rolle des Europäischen Parlaments und einer stärkeren Beteiligung der Bürger in den

---

<sup>44</sup> C. B. Blankart (2002: 371) bemerkt zu dieser Frage: „Consider economies of scale. Their appearance indicates that a public service is not placed on the right fiscal level. A competitive government would be motivated to shift it to a higher fiscal level where these economies will be exhausted. Similarly, a higher level government would have an incentive to delegate services with diseconomies of scale to a lower level government, so the same services could be produced at lower costs.“

<sup>45</sup> Um ein triviales Beispiel zu nennen: Offensichtliches Trittbrettfahren läge vor, wenn etwa meine Wohngemeinde, Pfaffenweiler, einen entsprechenden Anteil am Verteidigungsetat des Bundes mit dem Hinweis zur Eigenverwaltung einfordern würde, daß die Gemeinde die Territorialverteidigung besser in Eigenregie erledigen könne.

Mitgliedsstaaten an den Entscheidungsprozessen der Gemeinschaft. Die in diesem Beitrag vorgetragenen Überlegungen sollten deutlich gemacht haben, daß von einer Verbesserung der demokratischen Mitbestimmungs- und Kontrollmechanismen auf der zentralen europäischen Ebene, so bedeutend sie sein mag, nur ein begrenzter Beitrag zur Sicherung von Bürgersouveränität erwartet werden kann, und daß sie der Unterstützung durch einen wirksamen föderalen Wettbewerb bedarf. Ein funktionales Sezessionsrecht kann einem solchen Wettbewerb eine wichtige vertikale Dimension hinzufügen.

## Literatur

- Apolte*, Thomas (1999): Die Konstitution eines föderalen Systems. Dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb, Tübingen: Mohr Siebeck.
- (2000): „Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschränkung des politischen Wettbewerbs oder notwendige Konsequenz der Globalisierung?“, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 19. Bd., Tübingen: Mohr Siebeck, 89 – 120.
- Arrow*, Kenneth E. (1974): „Limited Knowledge and Economic Analysis“, *American Economic Review* 64, 1 – 10.
- Begg*, David et al. (1993): Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization in Europe?, London: Centre for Economic Policy Research.
- Besley*, Timothy / *Case*, Anne (1995): „Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition“, *American Economic Review* 85, 25 – 45.
- Blankart*, Charles B. (1997): „Mehr Steuerautonomie für die Kommunen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 219, Samstag, 20. September 1997, 17.
- (1998): Zur politischen Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit, Discussion Paper 108, Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.
  - (2001): Öffentliche Finanzen in der Demokratie – Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München: Verlag Franz Vahlen.
  - (2002): „A Public Choice View of Tax Competition“, *Public Finance Review* 30, 366 – 376.
  - (1965): „An economic theory of clubs“, *Economica* 32, 1 – 14.
- Buchanan*, James M. / *Tullock*, Gordon (1961): The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Büttner*, Thiess (2001): „Empirie des Steuerwettbewerbs: Zum Stand der Forschung“, in: W. Müller / O. Fromm / B. Hansjürgens (Hg.): 53 – 70.
- Casella*, Alessandra / *Frey*, Bruno (1992): „Federalism and clubs: Towards an economic theory of overlapping political jurisdictions“, *European Economic Review* 36, 639 – 646.
- Eichberger*, Jürgen (2001): „A Utopia? Government Without Territorial Monopoly. – Comment“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157, 176 – 179.
- Feld*, Lars P. / *Kirchgässner*, Gebhard (2001): „Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs“, in: W. Müller / O. Fromm / B. Hansjürgens (Hg.): 21 – 51.

- Frey, Bruno S.* (2001): „A Utopia? Government Without Territorial Monopoly“, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157, 162–175.
- Frey, Bruno S./Eichenberger, Rainer* (1999): *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hansjürgens, Bernd* (2001): „Das Äquivalenzprinzip als zentraler Maßstab für fairen Steuerwettbewerb – Anmerkungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht“, in: W. Müller/O. Fromm/B. Hansjürgens (Hg.): 71–88.
- Hayek, Friedrich A. von* (2002): „Wohin zielt die Demokratie“, in: Ders., *Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung. Aufsätze zur Politischen Philosophie und Theorie*, Bd. A5, F. A. von Hayek – *Gesammelte Schriften in deutscher Sprache*, Tübingen: Mohr Siebeck, 205–216.
- Hirschman, Albert O.* (1974): *Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Kerber, Wolfgang* (2003): „Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, 1–22.
- Kirchgässner, Gebhard* (2001): „Direkte Volksrechte und die Effizienz des demokratischen Staates“, *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 52, 155–73.
- Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savios, Marcel R.* (1999): *Die direkte Demokratie – Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, München: Verlag Franz Vahlen.
- Lange, Oskar* 1972 (Erstveröff. 1967): „The Computer and the Market“, in: A. Nove und D.M. Nuti (Hg.): *Socialist Economics*, Middlesex: Pinguin Books, 401–405.
- Larbig, Gregor* (2001): „Der EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung“ in: W. Müller/O. Fromm/B. Hansjürgens (Hg.): 217–33.
- Märkt, Jörg* (2001): „Knut Wicksell: Zum Geburtstag des Begründers einer kritischen Vertragstheorie“, *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 52, 189–214.
- (2003): *Verfassungsökonomik und Besteuerung: Die Notwendigkeit eines Steuerwettbewerbs ohne Trittbrettfahrer*, Freiburg: Haufe.
- Mors, Matthias* (2001): „Der EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung – Bisherige Erfahrungen und Ergebnisse der ‚hochrangigen Arbeitsgruppe‘“, in: W. Müller/O. Fromm/B. Hansjürgens (Hg.): 197–215.
- Müller, Walter* (2001): „Plädoyer für eine Steuerwettbewerbsordnung“, in: W. Müller/O. Fromm/B. Hansjürgens (Hg.): 153–168.
- Müller, W./Fromm, O./Hansjürgens, B.* (Hg.) (2001): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg: Metropolis.
- Müller-Groeling, Hubertus* (2002): *Reform des Föderalismus – Kleine Festgabe für Otto Graf Lambsdorff*, Berlin: Liberal Verlag.
- Oates, Wallace E.* (1972): *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- (1999): „An Essay on Fiscal Federalism“, *Journal of Economic Literature* 37, 1120–1149.

- (2002): „Fiscal and Regulatory Competition: Theory and Evidence“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 377–390.
- Olson*, Mancur (1969): „The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government“, *American Economic Review* 59, 479–487.
- Ostrom*, Vincent (1987): *The political theory of a compound republic*, Lincoln: University of Nebraska Press.
- Rawls*, John (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sideras*, Jörn (2001): „Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl“, *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 52, 103–129.
- Sinn*, Hans-Werner (1997): „Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb“, in: A. Oberhauser (Hg.): *Fiskalföderalismus in Europa*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 252, Berlin: Duncker & Humblot, 9–59.
- (2003): „Zwanzig Mezzagiornos – Die Umverteilungsideologie des EU-Konvents bedroht ganze Wirtschaftsregionen in Süd- und Osteuropa“, *Financial Times Deutschland*, Donnerstag, 13. Februar 2003, 30.
- Streit*, Manfred E. (1995): „Wissen, Wettbewerb und Wirtschaftsordnung – Zum Gedenken an Friedrich August von Hayek“, in: Ders., *Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): 159–194.
- Tiebout*, C. (1956): „A pure theory of local expenditures“, *Journal of Political Economy* 64, 416–424.
- Vanberg*, Viktor (1982): *Markt und Organisation – Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- (1997): „Subsidiarity, Responsive Government and Individual Liberty“, in: K. W. Nörr/T. Oppermann (Hg.): *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): 253–269.
- (2000a): „Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik“, in: H. Leipold/I. Pies (Hg.): *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik – Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 64, Stuttgart: Lucius & Lucius, 252–276.
- (2000b) „Functional Federalism: Communal or Individual Rights?“, *Kyklos* 53, 362–86.
- (2001a): „Standortwettbewerb und Demokratie“, in: S. Frick/R. Penz/J. Weiß (Hg.): *Der freundliche Staat. Kooperative Demokratie im institutionellen Wettbewerb*, Marburg: Metropolis-Verlag, 15–75.
- (2001b): „Markets and the Law“, in: N. J. Smelser/P. B. Baltes (Hg.): *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Vol. 14, Amsterdam et al.: Elsevier, 9221–9227.
- (2003): „Citizens’ Sovereignty, Constitutional Commitments, and Renegotiation: Original versus Continuing Agreement“, in: A. Breton/G. Galeotti/P. Salmon/R. Wintrobe (Hg.): *Rational Foundations of Democratic Politics*, New York: Cambridge University Press (im Erscheinen).
- Wicksell*, *Knut* (1896): *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Jena: Gustav Fischer.

# **Strukturwandel und europäische Wirtschaftsverfassung: Gibt es einen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Sicherheit?**

Von *Rainer Fehnt* †, München\*

## **Abstract**

This paper addresses the lackluster performance concerning per capita growth and employment performance of Continental European countries compared to Anglo-Saxon countries over the last decades which is in stark contrast to the post-war period. It analyzes institutional differences between country groups and points out that the institutional setting in Anglo-Saxon countries is better geared toward producing innovation-based growth which is essential when approaching the technological frontier. Continental European countries have, in contrast, a comparative institutional advantage in producing investment-based growth and a relatively egalitarian income distribution along with relatively stable individual incomes over time. It is therefore argued that the trade-off between efficiency and equality has recently worsened for Continental European countries.

## **A. Einleitende Bemerkungen**

Das goldene Zeitalter des Modells der „Sozialen Marktwirtschaft“ scheint vorüber zu sein. Nicht nur in Deutschland, sondern auch in zahlreichen anderen kontinentaleuropäischen Sozialstaaten mit marktwirtschaftlicher Grundausrichtung gelang es in der Nachkriegszeit bis Anfang der 80er Jahre bemerkenswert gut, wirtschaftliche Effizienz und soziale Sicherheit miteinander in Einklang zu bringen. Unter sozialer Sicherheit ist dabei nicht nur eine Absicherung gegen die zentralen Lebensrisiken Krankheit, Arbeitslosigkeit und Langlebigkeit im Alter zu verstehen, sondern insbesondere auch eine geringe interpersonelle Einkommensungleichheit sowie niedrige individuelle, intertemporale Einkommensschwankun-

---

\* Der Autor dankt den Tagungsteilnehmern sowie Thomas Fuchs, Andreas Kuhlmann, Stefan Lachenmaier, Kai Stülzle und Uwe Träger für ihre Anmerkungen. Sandra Mayinger hat wertvolle Hilfe bei der Erstellung der Tabellen und Grafiken geleistet.

gen im Zeitablauf. Aufgrund der Wirtschaftsverfassung bzw. der institutionellen Rahmenbedingungen besteht in Sozialstaaten kontinentaleuropäischer Prägung für einen großen Teil der erwerbstätigen Bevölkerung bislang noch eine relativ geringe Gefahr, dass man eine einmal errungene Einkommensposition allzu schnell wieder verliert. Bis in die 80er Jahre hinein schien dieses hohe Maß an sozialer Sicherheit aber nicht nur mit relativ geringen Effizienzeinbußen einherzugehen, sondern ganz im Gegenteil schien dadurch über eine ganze Reihe von Wirkungsmechanismen, insbesondere durch die Förderung des „sozialen Friedens“, die wirtschaftliche Effizienz in Form von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum sogar gefördert zu werden. Für dieses goldene Zeitalter fällt es also nicht nur schwer, empirisch den von Ökonomen häufig unterstellten Zielkonflikt zwischen Effizienz und Sicherheit zu belegen, sondern ganz im Gegenteil deuten zahlreiche Indizien für diesen Zeitraum sogar auf eine komplementäre Beziehung zwischen diesen beiden zentralen wirtschaftspolitischen Zielen hin.

Diese Phase der Überlegenheit der spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen in den sozialen Marktwirtschaften Kontinentaleuropas wie Deutschland scheint aber spätestens seit den 90er Jahren vorbei zu sein. Nur unter Inkaufnahme immer größer werdender Effizienzverluste ist es hierzulande noch möglich, das gewohnte Maß an sozialer Sicherheit auch nur einigermaßen zu erreichen. Sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die Beschäftigungsergebnisse werden unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen immer unbefriedigender, so dass es auch immer schwerer wird, das Ziel der sozialen Sicherheit für die Bevölkerung zu gewährleisten. Insbesondere die Finanzierung des Sozialstaates gerät immer mehr ins Wanken. Es deutet vieles darauf hin, dass mittlerweile nicht nur ein deutlicher Zielkonflikt zwischen den Zielen wirtschaftliche Effizienz und soziale Sicherheit entstanden ist, sondern er scheint sich auch im Zeitablauf zu verschärfen, wie die 90er Jahre und das beginnende neue Jahrtausend nahe legen. Sollte diese Entwicklung von Dauer sein, wird es immer fraglicher, ob die spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen hierzulande auf den Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkten noch adäquat sind. Es wird dauerhaft kaum möglich sein, soziale Sicherheit zu gewährleisten, wenn die dafür geschaffenen institutionellen Rahmenbedingungen hohe Effizienzeinbußen hervorrufen.

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die einstmals hinsichtlich wirtschaftlicher Performance und sozialer Sicherheit unterlegenen, angelsächsischen Marktwirtschaften bei der Erreichung des wirtschaftlichen Effizienzziels immer größere Vorteile aufzuweisen scheinen. Dies gilt zumindest, wenn man zunächst einmal ganz einfach die Pro-Kopf Raten des Wirtschaftswachstums und die Beschäftigungsergebnisse in den letzten knapp 15 Jahren vergleicht. Nicht nur der Protagonist dieser Ländergruppe, die USA, sondern auch Länder wie Großbritannien, Irland, Australien, Neuseeland oder Kanada haben in diesem Zeitraum eine beeindruckende wirtschaftliche Erfolgsbilanz erreicht. In jüngster Zeit sind sowohl Großbritannien als auch sogar Irland im Pro-Kopf Einkommen an Deutschland vorbeigezogen. Dies war noch vor nicht allzu langer Zeit undenkbar, als Deutsch-

land noch die wirtschaftliche Lokomotive Europas spielte und großzügig Finanztransfers an weniger prosperierende EU-Länder verteilte.

Die sozialen Marktwirtschaften und Wohlfahrtsstaaten Kontinentaleuropas auf der einen Seite und die angelsächsischen Länder auf der anderen Seite weisen aber erhebliche Unterschiede in den institutionellen Rahmenbedingungen auf, die möglicherweise erklären helfen können, wie sich derartige Veränderungen in der relativen Performance von Volkswirtschaften ergeben können, sofern sie denn überhaupt statistisch nachweisbar sind. Zwar sind diese Unterschiede in den institutionellen Rahmenbedingungen bei weitem nicht so groß wie diejenigen zwischen den OECD-Ländern und Schwellen- oder gar Entwicklungsländern, in denen ökonomische Grundfreiheiten häufig nicht gewährleistet werden; sie sind aber dennoch markant und ziehen sich systematisch durch alle Märkte und Institutionen. Nachdem in den 80er und 90er Jahren auch Großbritannien und Neuseeland ihre Volkswirtschaften einer marktwirtschaftlichen Rosskur unterzogen haben, bilden die angelsächsischen Länder mittlerweile einen einigermaßen homogenen Länderblock relativ freier Marktwirtschaften mit einem geringerem Staatseinfluss, einem freieren Spiel der Marktkräfte und einem geringeren institutionellen Schutz der Insider auf allen Märkten. Grob gesprochen weisen demgegenüber alle hochentwickelten Volkswirtschaften Kontinentaleuropas Eigenschaften auf, wie sie typischerweise in sozialen Marktwirtschaften anzutreffen sind, wobei Deutschland sicherlich den Parafall darstellt. Neben einer weitaus höheren Staatsquote und einem deutlich großzügigeren Sozialstaat gewähren sie vor allem systematisch den Insidern auf allen Märkten einen größeren institutionellen Schutz vor den Unwägbarkeiten des Marktgeschehens. Dies gilt gleichermaßen für die Arbeitsplatzbesitzer im Verhältnis zu den Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt, für bestehende Unternehmungen relativ zu potenziellen Unternehmensgründungen auf dem Gütermarkt und für das Management von Unternehmungen in seiner Position relativ zu den Eigenkapitalgebern auf dem Kapitalmarkt.

Derartige, die jeweiligen Insider systematisch begünstigende Rahmenbedingungen fördern zwar möglicherweise insbesondere die wirtschaftliche Stabilität, das Eingehen von langfristigen Vertragsbeziehungen, die Bildung betriebsspezifischen Humankapitals, die Realisierung großer Investitionsvolumina in den bestehenden Unternehmungen sowie eben auch den sozialen Frieden, sie sind aber eher weniger gut geeignet, um radikalen Strukturwandel zu verarbeiten, Unternehmensgründungen zu forcieren, Produktinnovationen zu ermöglichen, neue Sektoren wie etwa den Bereich der New Economy zu erschließen, die Bildung von allgemeinem Humankapital und Spitzenbegabungen zu fördern oder auch um größere wirtschaftliche Turbulenzen abzufedern. Dieser letzteren Gruppe von Desiderata werden in einem weitaus größeren Umfang die institutionellen Rahmenbedingungen in den angelsächsischen Ländern gerecht, welche eher für Offenheit und Bestreitbarkeit auf allen Märkten sorgen (Fehn, 2002; Heckman, 2002).

Es ist weitgehend klar, dass die Insider begünstigenden Sozialstaaten zumindest kurz- bis mittelfristig das Ziel soziale Sicherheit gemessen an einer geringen inter-

personellen Einkommensungleichheit und an niedrigen individuellen, intertemporalen Einkommensschwankungen in deutlich stärkerem Umfang erreichen. Weit- aus weniger offensichtlich ist hingegen der komparative institutionelle Vorteil hinsichtlich des Ziels wirtschaftlicher Effizienz. Zumindest von der ökonomischen Theorie her gibt es auch eine Reihe wichtiger allokativer Argumente zu Gunsten der Sozialstaaten und nicht nur solche, die den Sozialstaat kontinentaleuropäischer Prägung in Bezug auf die wirtschaftliche Effizienz zu einem Auslaufmodell erklären (Estevez, Iversen und Soskice, 2001). Weiterhin sprechen, wie schon erwähnt, auch die empirischen Erfahrungen hinsichtlich Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsergebnissen in den sozialen Marktwirtschaften Kontinentaleuropas während der ersten rund 30 Jahre der Nachkriegszeit ziemlich eindeutig für und nicht gegen diese relativ zu den angelsächsischen Ländern. Insgesamt gibt es also zwischen den hochentwickelten Volkswirtschaften erhebliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Performance und den institutionellen Rahmenbedingungen, wobei letztere empirisch eine bemerkenswerte Kontinuität im Zeitablauf aufweisen. Wie aktuelle empirische Studien zeigen, ist es für den Nachkriegszeitraum insgesamt kaum möglich, ein Institutionenset unter den „varieties of capitalism“ zu identifizieren, welches eindeutig zu einer überlegenen wirtschaftlichen Performance führt (Freeman, 2001). Vielleicht ist dies aber doch möglich, wenn man den Nachkriegszeitraum in mehrere Zeitphasen zerlegt und die erheblichen Änderungen im wirtschaftlichen Entwicklungsstand und in den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt.

Um diesen Themenkomplex näher zu untersuchen, wird im Weiteren wie folgt vorgegangen: Zunächst einmal werden in Kapitel B in stilisierter Form die institutionellen Rahmenbedingungen sowie in Kapitel C die in diesem Zusammenhang zentralen empirischen Fakten über die OECD-Länder hinweg dargestellt. Anschließend werden in Kapitel D einige theoretische Überlegungen angestellt, welche erklären helfen können, warum die sozialen Marktwirtschaften Kontinentaleuropas relativ zu den angelsächsischen Marktwirtschaften während der letzten zwei Jahrzehnte in der wirtschaftlichen Performance zurückgefallen sind und sich daher mittlerweile im Gegensatz zur unmittelbaren Nachkriegszeit ein ausgeprägter „trade off“ zwischen den Zielen Sicherheit und Effizienz herausgebildet hat und somit das goldene Zeitalter der sozialen Marktwirtschaften zu Ende gegangen ist. Der Beitrag endet mit den Schlussbemerkungen in Kapitel E.

## B. Institutionelle Clusterbildung

Es ist mittlerweile unter Ökonomen weitgehend unbestritten, dass die institutionellen Rahmenbedingungen ausschlaggebend für die wirtschaftliche Performance eines Landes sind und somit auch für die Frage maßgeblich sind, inwieweit sich die Ziele Effizienz und soziale Sicherheit miteinander in Einklang bringen lassen. Vergleicht man die hochentwickelten Industrieländer allgemein hinsichtlich der

wirtschaftlichen Freiheit sowie spezieller hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen auf den Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkten, dann ergeben sich deutliche Unterschiede und eine gewisse Clusterbildung mit den angelsächsischen Marktwirtschaften auf der einen Seite und den kontinentaleuropäischen Sozialstaaten auf der anderen Seite. Die letztere Gruppe ist aber allzu heterogen, so dass es sinnvoll ist, sie in drei Gruppen zu unterteilen: die eher klassischen sozialen Marktwirtschaften deutscher Prägung, die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und die mediterranen Länder, wobei die folgende Analyse zeigen wird, dass die sozialen Marktwirtschaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten sich relativ ähnlich sind bei den institutionellen Rahmenbedingungen, wohingegen die mediterranen Länder doch deutliche Unterschiede aufweisen.

Zu den angelsächsischen Marktwirtschaften zählen Australien, Irland, Kanada, Neuseeland, UK und natürlich die USA. Die Gruppe der sozialen Marktwirtschaften setzt sich zusammen aus Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und der Schweiz. Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten sind Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden und die mediterranen Länder sind schließlich Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

### **I. Aggregierte wirtschaftliche Freiheit**

Ein erster wichtiger Grobindikator für die Wirtschaftsverfassung bzw. die institutionellen Rahmenbedingungen in den hochentwickelten Industrieländern ist die wirtschaftliche Freiheit, also der Gesamtumfang der staatlichen Eingriffe in die Marktprozesse und in die private Entscheidungsfreiheit bei marktlichen Transaktionen, wie sie u. a. von der Heritage Foundation, der Fraser Foundation und dem Freedom House gemessen werden.

Vergleicht man die Ergebnisse in Tabelle 1 für die zweite Hälfte der 90er Jahre, dann ergibt sich ein recht deutliches Bild. Die angelsächsischen Marktwirtschaften weisen stets und mit erheblichem Abstand das größte Maß an wirtschaftlicher Freiheit auf. Dieses Ergebnis ist robust und unabhängig von der Messmethode oder dem untersuchenden Institut. Dort hält sich also diesen Ergebnissen zufolge der Staat am meisten mit Eingriffen in das private Wirtschaftsgeschehen zurück und räumt den privaten Akteuren die größte Freiheit bei ihren wirtschaftlichen Dispositionen ein. Üblicherweise würde man erwarten, dass sich dies der Tendenz nach positiv auf das Wirtschaftswachstum und möglicherweise auch auf die Beschäftigungsergebnisse auswirkt, dass darunter jedoch die soziale Sicherheit eher leidet. Ein ähnlich eindeutiges Bild ergibt sich für die mediterranen Länder. Sie weisen stets das geringste Maß an wirtschaftlicher Freiheit auf und zwar erneut mit einem durchaus erheblichen Abstand zu der jeweils drittplatzierten Ländergruppe. In der Mitte befinden sich die sozialen Marktwirtschaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, wobei in allen drei Fällen die Unterschiede zwischen diesen beiden Ländergruppen recht gering ausfallen.<sup>1</sup>

Tabelle 1

## Freiheitsgrad insgesamt Mitte 90er Jahre verschiedener Institute

	Fraser 1995	Heritage/WSJ 1996 (niedriger ~ freier)	Freedom House 1996
<b>Angelsächsische Marktwirtschaften</b>	<b>8,7</b>	<b>1,97</b>	<b>15,33</b>
Australien	8,6	2,05	14
Großbritannien	8,8	1,9	16
Irland	8,6	2,1	15
Kanada	8,4	2,1	15
Neuseeland	9,1	1,8	16
USA	8,9	1,85	16
<b>Soziale Marktwirtschaften</b>	<b>8,2</b>	<b>2,05</b>	<b>15,0</b>
Belgien	8,2	2,1	15
Deutschland	8,2	2,2	15
Niederlande	8,4	1,9	16
Österreich	7,8	2,1	15
Schweiz	8,5	1,95	14
<b>Skandinavische Wohlfahrtsstaaten</b>	<b>8,1</b>	<b>2,4</b>	<b>15,25</b>
Dänemark	8,1	2	16
Finnland	8,1	2,35	14
Norwegen	8,1	2,45	15
Schweden	7,9	2,65	16
<b>Mediterrane Länder</b>	<b>7,6</b>	<b>2,63</b>	<b>13,6</b>
Frankreich	8,1	2,3	15
Italien	7,5	2,6	13
Portugal	7,8	2,65	14
Spanien	7,9	2,7	14

Quelle: Freeman (2001).

Unterstellt man den üblichen Zielkonflikt zwischen wirtschaftlicher Effizienz und sozialer Sicherheit und unterstellt man weiterhin zugunsten der politischen Akteure, dass der Staat nicht in das Wirtschaftsgeschehen eingreift, um einflussreiche Interessengruppen zu begünstigen, sondern um das Ziel soziale Sicherheit in einem höheren Maße zu realisieren als es das reine Marktergebnis zulässt, dann müssten von daher die angelsächsischen Marktwirtschaften die höchste wirtschaftliche Effizienz ggf. gemessen an der Wachstumsrate pro Kopf aufweisen und die geringste soziale Sicherheit, etwa gemessen an der interpersonellen Einkommensdifferenzierung und den intertemporalen, individuellen Einkommenschwankungen. Den Gegenpol niedrigen Wachstums und hoher Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit müssten die mediterranen Länder bilden. Die sozialen Marktwirt-

<sup>1</sup> Allerdings gilt es darauf hinzuweisen, dass die Unterschiede durchweg gering sind im Vergleich zu den Unterschieden zwischen den hochentwickelten Industrieländern und den Entwicklungs- bzw. Schwellenländern; siehe Freeman (2001).

schaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten müssten sich in der Mitte befinden.

In Tabelle 2 wird die zeitliche Entwicklung des Fraser-Index für die wirtschaftliche Freiheit von 1970 bis 1999 dargestellt. Mehrere Dinge fallen bei der Betrachtung über die Zeit hinweg sofort auf. Erstens ist in allen Ländergruppen außer den sozialen Marktwirtschaften das Maß an wirtschaftlicher Freiheit von 1970 bis 1999 deutlich gestiegen und in jedem einzelnen Zeitpunkt bis auf 1970 sind die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten an dritter Position und die mediterranen Länder an vierter und letzter Position in Bezug auf das Maß an wirtschaftlicher Freiheit platziert. Ein eindeutiger und interessanter Wechsel hat auf den Positionen eins und zwei stattgefunden. 1970 waren die sozialen Marktwirtschaften noch deutlich

Tabelle 2

**Freiheitsgrad insgesamt zeitliche Entwicklung Fraser Institut**

	1970	1980	1990	1997	1999
<b>Angelsächsische Marktwirtschaften</b>	<b>7,4</b>	<b>7,3</b>	<b>8,2</b>	<b>8,8</b>	<b>8,6</b>
Australien	8,1	7,4	8,1	8,6	8,5
Großbritannien	6,6	6,8	8,6	8,9	8,8
Irland	6,8	6,6	7,3	8,7	8,5
Kanada	8,1	8,0	8,5	8,6	8,2
Neuseeland	7,0	6,4	8,1	9,1	8,9
USA	8,0	8,5	8,8	9,0	8,7
<b>Soziale Marktwirtschaften</b>	<b>8,4</b>	<b>7,8</b>	<b>8,1</b>	<b>8,3</b>	<b>8,2</b>
Belgien	9,3	8,0	8,1	8,3	7,9
Deutschland	8,2	7,8	8,3	8,1	8,0
Niederlande	8,6	7,8	8,1	8,5	8,4
Österreich	7,2	6,8	7,6	8,0	8,0
Schweiz	8,9	8,4	8,6	8,5	8,5
<b>Skandinavische Wohlfahrtsstaaten</b>	<b>7,5</b>	<b>6,6</b>	<b>7,7</b>	<b>8,2</b>	<b>8,0</b>
Dänemark	7,6	6,8	7,7	8,4	8,0
Finnland	8,1	7,1	7,7	8,2	8,1
Norwegen	7,0	6,2	7,7	8,1	7,8
Schweden	6,2	6,3	7,5	8,0	7,9
<b>Mediterrane Länder</b>	<b>6,9</b>	<b>5,9</b>	<b>6,9</b>	<b>7,9</b>	<b>7,6</b>
Frankreich	7,3	6,3	7,8	8,0	7,5
Griechenland	6,3	5,7	6,1	7,4	7,3
Italien	6,8	5,5	7,4	7,9	7,8
Portugal	5,6	5,6	6,4	8,0	7,8
Spanien	6,5	6,2	7,0	8,2	7,6

Quellen: Freeman (2001) und Gwartney/Lawson (2001).

führend bei der wirtschaftlichen Freiheit. Dieses Maß sank dann aber rapide ab in den 70er Jahren, erholte sich leicht in den 80er Jahren, während es in den 90er Jahren weitgehend konstant blieb. In den angelsächsischen Marktwirtschaften tat sich hingegen nahezu nichts in den 70er Jahren, es fand aber ein drastischer Anstieg der wirtschaftlichen Freiheit in den 80er Jahren und ein leichter weiterer Anstieg in den 90er Jahren statt. Diese gegenläufigen Bewegungen haben dazu geführt, dass die angelsächsischen Marktwirtschaften in den 90er Jahren im Gegensatz zu den 70er Jahren hinsichtlich der aggregierten wirtschaftlichen Freiheit deutlich vor den sozialen Marktwirtschaften liegen. Unter den angelsächsischen Marktwirtschaften ist auffällig, dass in den 80er Jahren alle angelsächsischen Länder zum Teil drastische Liberalisierungsmaßnahmen unternommen haben und sich dem US-Modell angenähert haben. Dies gilt für Großbritannien, Neuseeland, Australien und Irland. Unter den angelsächsischen Ländern hat also ein Konvergenzprozess hin zu einem angelsächsischen Modell US-amerikanischer Prägung einer weitgehend freien Marktwirtschaft stattgefunden, was es so Anfang der 70er Jahre noch nicht gab. Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, wenn man bedenkt, dass damals gerade Großbritannien und Neuseeland noch alles andere als weitgehend freie Marktwirtschaften, sondern eher Wohlfahrtsstaaten mit marktwirtschaftlichen Teilbereichen waren.

## II. Arbeitsmarkt

Arbeitsmarkt rigiditäten stehen seit längerem schon im Mittelpunkt der Diskussion um eine unbefriedigende wirtschaftliche Performance in bestimmten hochentwickelten Industrieländern wie etwa Deutschland (*Berthold und Fehn, 2003*). Es liegt einerseits nahe zu vermuten, und zahlreiche Modelle gelangen zu dem Ergebnis, dass rigide Arbeitsmärkte eine Hauptursache für anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die besonders problematische Langzeitarbeitslosigkeit sind. Ein schlecht funktionierender Arbeitsmarkt kann sich außerdem negativ auf das Potenzialwachstum einer Volkswirtschaft auswirken, wenn er die Allokation der Ressourcen nachhaltig verzerrt und den Prozess der schöpferischen Zerstörung behindert. Andererseits dienen zahlreiche Arbeitsmarktinstitutionen, die das freie Spiel der Marktkräfte auf dem Arbeitsmarkt einschränken, explizit dem Ziel, die sich aus dem reinen Marktprozess ergebenden interpersonellen Einkommensunterschiede und die intertemporalen, individuellen Einkommensschwankungen zu begrenzen, also ein höheres Maß an sozialer Sicherheit zu erreichen. Dazu zählen etwa der gesetzliche Kündigungsschutz, zentrale Lohnverhandlungen und auch eine großzügig ausgestaltete Arbeitslosenversicherung.

Für diese drei zentralen Arbeitsmarktinstitutionen lassen sich allerdings auch Effizienzargumente anführen. So kann ein gewisses Maß an gesetzlichem Kündigungsschutz die Bildung spezifischen Humankapitals „on the job“ fördern, zentrale Lohnverhandlungen können gemäß der „hump shape“-Hypothese der Internalisierung externer Effekte dienen und eine nicht zu restriktive staatliche Arbeits-

losenversicherung kann als automatischer Stabilisator bei gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwankungen dienen und den Matching-Prozess am Arbeitsmarkt verbessern. Wie sich die erwähnten Arbeitsmarktinstitutionen tatsächlich auf das Effizienzziel auswirken, ist also eine empirische Frage, und hängt entscheidend von der spezifischen Ausgestaltung der Institutionen und von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab (*Agell, 2002; Wasmer, 2002*).

Für den Arbeitsmarkt insgesamt weist das Fraser-Institut für 1999 die in Tabelle 3 dargestellte Rangfolge hinsichtlich des Freiheitsgrades auf, wobei in diese Wertung folgende Größen einfließen: der Einfluss von Mindestlöhnen, des Kündigungsschutzes, von zentralen Lohnverhandlungen, der Arbeitslosenversicherung, des Grenzsteuersatzes und die Auswirkung einer etwaigen Wehrpflicht auf den Arbeitsmarkt. Es sticht sofort ins Auge, dass Deutschland gemäß diesem Ranking mit deutlichem Abstand den rigidesten Arbeitsmarkt unter den hochentwickelten Industrieländern aufweist. An vorletzter Stelle liegt Frankreich, das ja ebenfalls seit den 70er Jahren mit einer sich dramatisch zuspitzenden Misere auf dem Arbeitsmarkt zu kämpfen hat und erst in jüngster Zeit kleinere Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen hatte. Vergleicht man erneut die Durchschnitte der vier Ländergruppen, dann weisen wiederum die angelsächsischen Marktwirtschaften mit deutlichem Abstand die am wenigsten regulierten Arbeitsmärkte auf. An zweiter Stelle liegt weit dahinter die Gruppe der sozialen Marktwirtschaften, die allerdings vor allem durch die Schweiz nach oben gezogen werden. Lässt man die Schweiz als deutlichen Ausreißer hinsichtlich dieses Kriteriums weg, dann liegen sie bei der Flexibilität des Arbeitsmarktes insgesamt zusammen mit den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten an letzter Stelle. Dann würden sogar die mediterranen Länder noch im Durchschnitt einen flexibleren Arbeitsmarkt aufweisen, die ansonsten bei Berücksichtigung der Schweiz an dritter Stelle liegen. Entscheidend ist aber, dass die angelsächsischen Marktwirtschaften ganz offensichtlich den Marktkräften weitaus mehr Spielraum auch auf dem Arbeitsmarkt lassen als alle anderen kontinentaleuropäischen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten.

Der gesetzliche Kündigungsschutz ist die zentrale Arbeitsmarktinstitution, über welche die Arbeitsplatzbesitzer vor den Unbilden des Marktgeschehens geschützt werden und ihnen eine privilegierte Stellung gegenüber den Arbeitslosen eingeräumt wird. Durch ihn wird es für die Unternehmungen teurer, sich an Datenänderungen mit einer Änderung der Belegschaftsgröße anzupassen und ein markträumender Lohnunterbietungsprozess von Seiten der Arbeitslosen wird durch ihn von vornherein ausgeschlossen. Demgegenüber ist aber zugunsten des Kündigungsschutzes auch anzuführen, dass er nicht nur das Ziel soziale Sicherheit fördern kann, sondern dass er sich auch positiv auf die Bereitschaft der Arbeitnehmer auswirken kann, in unternehmensspezifisches Humankapital zu investieren, und dass es bei zyklischen Schwankungen sinnvoll sein kann, externe Effekte von Entlassungen wie z. B. anfallende Mobilitätskosten bei der Unternehmung zu internalisieren. Im Umfang des gesetzlichen Kündigungsschutzes spiegelt sich wie in kaum einer anderen institutionellen Größe wie in einem Brennglas wider, inwiefern eine

Volkswirtschaft auch auf dem Arbeitsmarkt auf den Marktmechanismus setzt oder nicht. Daher wird in Tabelle 3 die Entwicklung dieser Größe über die Länder hinweg für die letzten vierzig Jahre separat dargestellt.

*Tabelle 3*  
**Regulierung des Arbeitsmarktes**

	Arbeitsmarkt	Kündigungsschutz (Index, 0 - 2)					
	Freiheitsgrad	1960-64	1965-72	1973-79	1980-87	1988-95	1998
<b>Angelsächsische Marktwirtschaften</b>	<b>5,8</b>	<b>0,755</b>	<b>0,775</b>	<b>0,797</b>	<b>0,8</b>	<b>0,77</b>	<b>0,675</b>
Australien	4,3	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Großbritannien	6,1	0,16	0,21	0,33	0,35	0,35	0,35
Irland	5,2	1,92	1,99	2,00	2,00	1,89	1,50
Kanada	5,8	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
Neuseeland	6,6	1,55	1,55	1,55	1,55	1,46	1,30
USA	6,8	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
<b>Soziale Marktwirtschaften</b>	<b>3,54</b>	<b>0,744</b>	<b>0,968</b>	<b>1,188</b>	<b>1,274</b>	<b>1,2</b>	<b>1,01</b>
Belgien	3,1	0,72	1,24	1,55	1,55	1,35	1,00
Deutschland	1,8	0,45	1,05	1,65	1,65	1,52	1,30
Niederlande	3,7	1,35	1,35	1,35	1,35	1,28	1,10
Österreich	3,1	0,65	0,65	0,84	1,27	1,30	1,10
Schweiz	6,0	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
<b>Skandinavische Wohlfahrtsstaaten</b>	<b>2,9</b>	<b>0,725</b>	<b>0,8025</b>	<b>1,14</b>	<b>1,225</b>	<b>1,09</b>	<b>0,9</b>
Dänemark	3,0	0,90	0,98	1,10	1,10	0,90	0,70
Finnland	2,8	1,20	1,20	1,20	1,20	1,13	1,00
Norwegen	3,5	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Schweden	2,3	0,00	0,23	1,46	1,80	1,53	1,10
<b>Mediterrane Länder</b>	<b>3,24</b>	<b>0,758</b>	<b>0,94</b>	<b>1,328</b>	<b>1,41</b>	<b>1,4</b>	<b>1,28</b>
Frankreich	2,2	0,37	0,68	1,21	1,30	1,41	1,40
Griechenland	3,3	0,02	0,19	0,45	0,50	0,52	0,50
Italien	2,9	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40
Portugal	4,0	0,00	0,43	1,59	1,94	1,93	1,70
Spanien	3,8	2,00	2,00	1,99	1,91	1,74	1,40

*Quellen: Nickell (2002) und Gwartney/Lawson (2001), der Freiheitsgrad bezieht sich auf 1999.*

Tabelle 3 zeigt hinsichtlich der Entwicklung des gesetzlichen Kündigungsschutzes eine recht einfache Struktur. Die angelsächsischen Marktwirtschaften weisen mit Ausnahme der ersten Zeitperiode stets mit deutlichem Abstand den geringsten Kündigungsschutz auf und der ermittelte Durchschnittswert für die sechs Länder ändert sich auch im Zeitablauf von nahezu vierzig Jahren so gut wie nicht. Den rigidesten Arbeitsmarkt weisen hinsichtlich dieses Kriteriums seit den 70er Jahren

die mediterranen Länder auf. Die sozialen Marktwirtschaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten liegen sehr dicht beieinander, wobei der Kündigungsschutz in den sozialen Marktwirtschaften im Durchschnitt stets etwas rigider ausfällt. Beide Ländergruppen weisen einen leichten Anstieg des Wertes von Anfang der 60er Jahre bis in die 80er Jahre auf, und dann wieder einen leichten Rückgang bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre. Es kann also eindeutig festgehalten werden, dass die angelsächsischen Marktwirtschaften seit langem schon deutlich mehr als alle Länder Kontinentaleuropas auf den Marktmechanismus am Arbeitsmarkt setzen. Die Länder Kontinentaleuropas, welchem Typus sie auch angehören mögen, schützen die Arbeitsplatzbesitzer weitaus mehr vor Kündigungen als die angelsächsischen Marktwirtschaften. Einsamer Spitzenreiter hinsichtlich der Flexibilität für die Unternehmungen bei Anpassungen der Belegschaftsgröße sind die USA mit ihrem „employment at will“-Prinzip.<sup>2</sup>

### III. Gütermarkt

In einem nächsten Schritt wird der Gütermarkt und dessen Regulierungsintensität insbesondere was den Eintritt von jungen Unternehmungen in den Gütermarkt betrifft im internationalen Vergleich betrachtet. Grundsätzlich sollte man erwarten, dass offene und bestreitbare Gütermärkte sich über eine höhere Wettbewerbsintensität und einen intensiveren Prozess der schöpferischen Zerstörung positiv auf die wirtschaftliche Effizienz auswirken, sie aber aufgrund des häufigeren Marktaustritts von Unternehmungen das Ziel soziale Sicherheit möglicherweise negativ beeinflussen. Allerdings kann man analog zu Schumpeter auch argumentieren, dass eine zu hohe Wettbewerbsintensität auf dem Gütermarkt nachteilig für das Innovationsverhalten der Unternehmungen und damit für die Wachstumsperformance einer Volkswirtschaft sein kann. Theoretische Überlegungen allein können auch diese Frage nicht abschließend klären; es bedarf wiederum letztlich einer empirischen Überprüfung (*Königer*, 2002).

Tabelle 4 gibt einen Überblick über eine Reihe von Gütermarktindikatoren im Ländervergleich für das Ende der 90er Jahre. In der ersten Spalte befindet sich der übliche OECD-Indikator für die Gütermarktregulierung insgesamt, in der zweiten Spalte die „barriers to entrepreneurship“, in der dritten Spalte sind die Anzahl an Prozeduren für eine Unternehmensgründung angegeben, in der vierten Spalte die Anzahl der Tage, bis eine Genehmigung erteilt wird, und in der fünften Spalte die bei einer Unternehmensgründung anfallenden Kosten relativ zum BIP.

---

<sup>2</sup> Die angelsächsischen Marktwirtschaften weisen auch hinsichtlich der Institutionen Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen und Großzügigkeit der Arbeitslosenversicherung Strukturen auf, die im Vergleich zu kontinentaleuropäischen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten seit langem schon weitaus stärker auf einen funktionierenden Marktmechanismus auch auf Arbeitsmarkt setzen; vgl. *Nickell* (2002).

Tabelle 4

## Regulierung des Gütermarktes Ende der 90er Jahre

	Summenindikatoren		Unternehmensgründungen		
	Regulationsgrad des Produktmarktes	Barrieren für Unternehmertum	Anzahl der Prozeduren	Tage bis zur Genehmigung	Kosten/BSP pro Kopf
<b>Angelsächsische Marktwirtschaften</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>	<b>3,8</b>	<b>10,8</b>	<b>0,0281</b>
Australien	0,9	1,1	3	3	0,0209
Großbritannien	0,5	0,5	7	11	0,0056
Irland	0,8	1,2	4	25	0,1145
Kanada	1,5	2,2	2	2	0,014
Neuseeland	1,3	1,2	3	17	0,0042
Vereinigte Staaten	1	1,3	4	7	0,0096
<b>Soziale Marktwirtschaften</b>	<b>1,6</b>	<b>2,1</b>	<b>9,4</b>	<b>90,2</b>	<b>0,2153</b>
Belgien	1,9	2,6	8	42	0,1001
Deutschland	1,4	2,1	7	90	0,0851
Niederlande	1,4	1,4	8	77	0,3031
Österreich	1,4	2,1	12	154	0,4545
Schweiz	1,8	2,2	12	88	0,1336
<b>Skandinavische Wohlfahrtsstaaten</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>4,75</b>	<b>23,5</b>	<b>0,0210</b>
Dänemark	1,4	1,3	5	21	0,0136
Finnland	1,7	1,9	4	32	0,0199
Norwegen	2,2	1,3	6	24	0,0249
Schweden	1,4	1,8	4	17	0,0254
<b>Mediterrane Länder</b>	<b>2</b>	<b>2,1</b>	<b>12,6</b>	<b>84,4</b>	<b>0,2728</b>
Frankreich	2,1	2,7	16	66	0,197
Griechenland	2,2	1,7	13	53	0,4799
Italien	2,3	2,7	11	121	0,2474
Portugal	1,7	1,5	12	99	0,3129
Spanien	1,6	1,8	11	83	0,1269

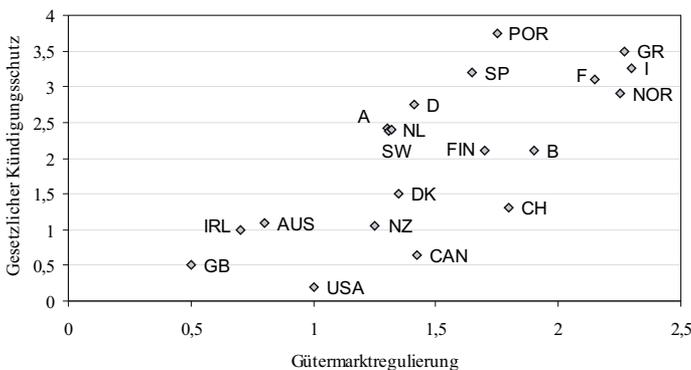
Quellen: Heckman (2002) und Nicoletti / Scarpetta / Boylaud (1999).

Die ermittelten Werte weisen im Vergleich der Ländergruppen wiederum eine recht eindeutige Struktur auf, wobei die Unterschiede nicht so deutlich ausfallen wie auf dem Arbeitsmarkt. Die angelsächsischen Marktwirtschaften weisen durch die Bank am ehesten offene und bestreitbare Gütermärkte auf. Einzig bei den direkten Kosten von Unternehmensgründungen relativ zum BIP haben die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten einen hauchdünnen Vorsprung. Ansonsten sind sie in der Regel an zweiter Stelle platziert mit Ausnahme des OECD-Indikators für die Gütermarktregulierung insgesamt, wo die sozialen Marktwirtschaften leicht vor ihnen liegen. Die sozialen Marktwirtschaften liegen ansonsten auf dem dritten Platz mit Ausnahme der Tage bis zur Genehmigung einer Unternehmensgründung, wo sie auf dem letzten Platz liegen. Ihre Gütermärkte sind weniger offen für Unternehmensgründungen und die Regulierungsintensität ist höher als in den skandina-

vischen Wohlfahrtsstaaten, aber sie schneiden besser ab als die mediterranen Länder, die auch auf dem Gütermarkt Ende der 90er Jahre die rigidesten Strukturen aufweisen.

Es lässt sich also festhalten, dass auch auf dem Gütermarkt die angelsächsischen Marktwirtschaften der Spitzenreiter hinsichtlich der Flexibilität sind, wobei der Abstand zu den zweitplatzierten skandinavischen Wohlfahrtsstaaten in dieser Kategorie geringer ausfällt als auf dem Arbeitsmarkt und speziell beim Kündigungsschutz. Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten haben im Vergleich zum Arbeitsmarkt den Platz getauscht mit den sozialen Marktwirtschaften. Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten weisen günstigere institutionelle Rahmenbedingungen für Newcomer auf dem Gütermarkt auf als die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten, wohingegen die mediterranen Länder erneut den Insidern, also in diesem Fall den bereits bestehenden Unternehmungen, den größten institutionellen Schutz vor neuer Konkurrenz gewähren.

Abbildung 1 zeigt in Form eines Scatter Plots den deutlich positiven, länderübergreifenden Zusammenhang zwischen der Gütermarktregulierung insgesamt und dem gesetzlichen Kündigungsschutz. Der Tendenz nach weisen also Länder mit einem rigiden Arbeitsmarkt in Form eines strikten gesetzlichen Kündigungsschutzes auch einen stark regulierten Gütermarkt auf, in dem potenziellen Unternehmensgründern der Markteintritt eher schwer gemacht wird und eine hohe Regulierungsintensität mit hohen zu erwartenden Monopolrenten vorliegt. Rechts oben befinden sich demzufolge die mediterranen Länder und links unten die angelsächsischen Marktwirtschaften mit einer relativ hohen Flexibilität und Offenheit auf beiden Märkten. Die sozialen Marktwirtschaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten bilden zusammen eine sehr dicht beieinander liegende mittlere Gruppe. Sie befinden sich zwischen diesen beiden Extremen.



Quelle: Heckman (2002).

Abbildung 1: Gesetzlicher Kündigungsschutz und Gütermarktregulierung

#### IV. Kapitalmarkt

Im Folgenden werden schließlich die institutionellen Rahmenbedingungen auf den Kapitalmärkten verglichen, insbesondere um zu sehen, ob auch hier die angelsächsischen Marktwirtschaften Strukturen aufweisen, die sich deutlich von denen der kontinentaleuropäischen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten unterscheiden. Tabelle 5 zeigt zunächst einmal den diesbezüglichen Gesamtindikator des Fraser Instituts für den Freiheitsgrad auf dem Kapitalmarkt, der sich aus zehn Einzelindikatoren zusammensetzt, welche die Funktionsfähigkeit und Offenheit der jeweiligen nationalen Kapitalmärkte Ende der 90er Jahre beschreiben. Man erkennt sofort, dass zwar die angelsächsischen Marktwirtschaften wiederum im Durchschnitt an erster Stelle liegen, dass aber die Unterschiede im Rahmen einer solchen Durchschnittsbetrachtung für den Kapitalmarkt relativ zu den sozialen Marktwirtschaften und den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten vernachlässigungswert klein ausfallen. Lediglich die mediterranen Länder weisen einen nennenswerten Abstand auf hinsichtlich der insgesamt ermittelten Funktionsfähigkeit und Offenheit ihrer Kapitalmärkte. Um nennenswerte Unterschiede auch im Bereich der drei führenden Ländergruppen zu ermitteln, ist es also offensichtlich im Bereich des Kapitalmarktes notwendig, etwas stärker die institutionellen Details zu betrachten.

Drei institutionelle Merkmale, die insbesondere von der Forschergruppe um Andrej Shleifer an der Harvard University im internationalen Vergleich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ermittelt wurden, sind erstens, inwiefern am Kapitalmarkt Gesetze auch vom Staat durchgesetzt werden („rule of law“), zweitens, die rechtliche Stellung der Aktionäre, insbesondere der Kleinaktionäre, gegenüber dem Vorstand, und drittens, die rechtliche Stellung von Kreditgebern gegenüber Unternehmungen als Schuldner. Tabelle 5 zeigt die Ergebnisse des Ländervergleichs hinsichtlich dieser Kategorien. Man sieht, dass bei der Kategorie „rule of law“ die angelsächsischen Marktwirtschaften, die sozialen Marktwirtschaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten relativ dicht beieinander liegen, wobei die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten mit der maximal zu erreichenden Punktzahl sogar vorne liegen. Nur die mediterranen Länder stellen einen gewissen Ausreißer dar; sie sind erneut eindeutig das Schlusslicht.

Interessantere Ergebnisse finden sich in den Spalten drei und vier, also beim länderübergreifenden Vergleich der Stellung von Aktionären und von Kreditgebern. In den angelsächsischen Marktwirtschaften haben die Aktionäre eine wesentlich stärkere rechtliche Position als in allen anderen Ländergruppen, was sicherlich die Entwicklung eines funktionsfähigen Marktes für Eigenkapital, also des Aktienmarktes gefördert hat. Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten sind hier mit deutlichem Abstand an zweiter Stelle. Mit erneut erheblicher Distanz folgen die Schlusslichter hinsichtlich dieser Kategorie, die sozialen Marktwirtschaften und die mediterranen Länder, wobei Letztere sogar den dritten Platz einnehmen. Die sozialen Marktwirtschaften weisen also im Durchschnitt unter den hochentwickelten Industrieländern die schlechtesten institutionellen Rahmenbedingungen für einen florier-

renden Aktienmarkt auf, aufgrund der im internationalen Vergleich schwachen rechtlichen Stellung von Eigenkapitalgebern.

*Tabelle 5*  
**Regulierung des Kapitalmarktes Ende der 90er Jahre**

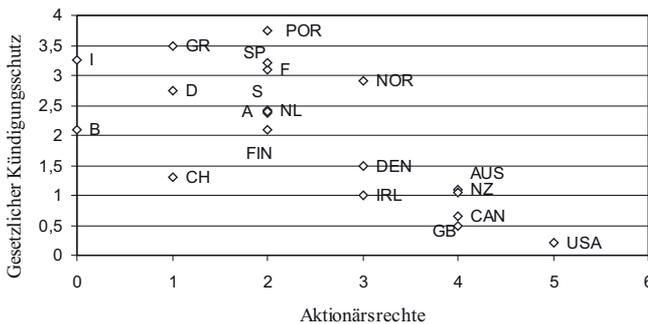
	Kapitalmarkt	Schutz für Aktionäre (höher ~ besser)		
	<i>Freiheitsgrad</i>	<i>„Rule of Law“</i>	<i>Aktionärsrechte</i>	<i>Rechte der Kreditgeber</i>
<b>Angelsächsische Marktwirtschaften</b>	<b>8,5</b>	<b>9,4</b>	<b>4,0</b>	<b>1,8</b>
Australien	8,1	10	4	1
Großbritannien	9	8,57	4	4
Irland	8,1	7,8	3	1
Kanada	8,4	10	4	1
Neuseeland	8,7	10	4	3
Vereinigte Staaten	8,6	10	5	1
<b>Soziale Marktwirtschaften</b>	<b>8,5</b>	<b>9,85</b>	<b>1,2</b>	<b>2,2</b>
Belgien	8,2	10	0	2
Deutschland	8,4	9,23	1	3
Niederlande	9	10	2	2
Österreich	8,1	10	2	3
Schweiz	8,6	10	1	1
<b>Skandinavische Wohlfahrtsstaaten</b>	<b>8,3</b>	<b>10,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>
Dänemark	8,9	10	3	3
Finnland	8,4	10	2	1
Norwegen	8	10	3	2
Schweden	8	10	2	2
<b>Mediterrane Länder</b>	<b>7,5</b>	<b>7,99</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>
Frankreich	7,6	8,98	2	0
Griechenland	7	6,18	1	1
Italien	7,4	8,33	0	2
Portugal	7,9	8,68	2	1
Spanien	7,7	7,8	2	2

*Quellen: Heckman (2002) und Gwartney/Lawson (2001).*

Ganz anders sieht hingegen das Bild aus bei der rechtlichen Stellung von Kreditgebern, wo die sozialen Marktwirtschaften den Spitzenreiter stellen, gefolgt von den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und den angelsächsischen Marktwirtschaften. Die mediterranen Länder bilden hier erneut das Schlusslicht. Von den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen her setzen die sozialen Marktwirtschaften also eindeutig auf Fremdkapitalfinanzierung, wohingegen die angelsächsischen Marktwirtschaften im Wesentlichen der Eigenkapitalfinanzierung den Vorzug einräumen. Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten weisen neutrale institutionelle Rahmenbedingungen mittlerer Güte in beiden Kategorien auf, wohingegen die

mediterranen Länder eindeutig die schlechtesten institutionellen Rahmenbedingungen für die externe Unternehmensfinanzierung bieten.

Abbildung 2 zeigt einen Scatter Plot des gesetzlichen Kündigungsschutzes und der Aktionärsrechte über die OECD-Länder hinweg. Man erkennt in diesem Fall einen sehr ausgeprägten negativen Zusammenhang. Die angelsächsischen Marktwirtschaften weisen einen flexiblen Arbeitsmarkt und eine starke rechtliche Stellung der Aktionäre auf. Sie befinden sich eindeutig rechts unten im Diagramm. In den mediterranen Ländern ist der Arbeitsmarkt rigide mit einem starken Kündigungsschutz, hingegen ist die rechtliche Stellung der Aktionäre eher schwach, so dass sie sich allesamt links oben im Diagramm befinden. Die Insider auf beiden Märkten, Arbeitsplatzbesitzer und Unternehmensvorstände, haben also in den mediterranen Ländern im internationalen Vergleich die günstigste institutionelle Position – sie sind besonders vor Wettbewerb und Leistungskontrolle geschützt. Die sozialen Marktwirtschaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten bilden erneut einen kaum voneinander zu trennenden mittleren Länderblock.



Quelle: Heckman (2002).

Abbildung 2: Gesetzlicher Kündigungsschutz und Aktionärsrechte

Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in der Entwicklung des Risikokapitalmarktes wieder, welcher seit Beginn der 90er Jahre eine Schlüsselrolle eingenommen hat bei der Finanzierung von hochriskanten Investitionen wie Unternehmensgründungen und Produktinnovationen (Kortum und Lerner, 1998; Belke und Fehn, 2002). Der Risikokapitalmarkt ist für seine Entwicklung sowohl auf einen hochgradig funktionsfähigen Aktienmarkt angewiesen, weil der „exit“ des Risikokapitalgebers im Erfolgsfall häufig über ein „initial public offering“ erfolgt, als auch auf einen flexiblen Arbeitsmarkt mit geringem Kündigungsschutz, weil bei hochgradig riskanten unternehmerischen Aktivitäten eine flexible Anpassung der Belegschaftsgröße ohne Inkaufnahme erheblicher Entlassungskosten wichtig ist (Jeng und Wells, 2000). Tabelle 6 zeigt das daher zu erwartende Ergebnis: Die angelsächsischen Marktwirtschaften mit einem flexiblen Arbeitsmarkt und einem ausgeprägten

Tabelle 6

## Risikokapitalmärkte im Ländervergleich

	Risikokapitalinvestitionen in Promill des BIP			„Early stage“- Risikokapitalinvestitionen in Promill des BIP <sup>1</sup>		
	1995	1999	2001	1995	1999	2001
<b>Angelsächsische Marktwirtschaften</b>	<b>0,612</b>	<b>2,02</b>	<b>2,91</b>	<b>0,23</b>	<b>0,74</b>	<b>0,97</b>
Australien	0,01	0,28	0,7	0,526	0,1	0,2
Großbritannien	1,033	1,88	4,36	0,042	0,20	0,58
Irland	0,557	0,92	1,27	0,026	0,51	0,33
Kanada	0,855	2,53	4,16	0,376	1,11	2,72
USA	0,638	4,47	4,05	0,191	1,78	1,01
<b>Soziale Marktwirtschaften</b>	<b>0,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>	<b>0,08</b>	<b>0,67</b>	<b>0,37</b>
Belgien	0,628	2,52	1,62	0,038	1,30	0,39
Deutschland	0,375	1,30	2,15	0,063	0,46	0,56
Niederlande	1,433	2,45	4,41	0,304	0,74	0,43
Österreich	0,007	0,28	0,70	0,002	0,10	0,20
Schweiz	0,105	1,54	0,89	0,004	0,76	0,27
<b>Skandinavische Wohlfahrtsstaaten</b>	<b>0,50</b>	<b>1,17</b>	<b>3,40</b>	<b>0,06</b>	<b>0,31</b>	<b>0,80</b>
Dänemark	0,132	0,51	1,84	0,031	0,17	0,84
Finnland	0,358	1,10	1,89	0,096	0,59	1,04
Norwegen	1,337	1,20	1,48	0,061	0,11	0,35
Schweden	0,158	1,85	8,37	0,043	0,36	0,98
<b>Mediterrane Länder</b>	<b>0,51</b>	<b>0,76</b>	<b>1,70</b>	<b>0,06</b>	<b>0,22</b>	<b>0,23</b>
Frankreich	0,336	1,18	2,25	0,027	0,36	0,38
Italien	0,295	0,49	1,80	0,071	0,15	0,24
Portugal	0,99	0,50	0,89	0,087	0,15	0,13
Spanien	0,425	0,86	1,85	0,056	0,21	0,17

<sup>1</sup> Im Gegensatz zu den Risikokapitalinvestitionen insgesamt umfassen diese nur Investitionen in der „seed“- und „start-up“- Phase.

Quellen: *Asian Venture Capital Journal*, *European Venture Capital Association* und *National Venture Capital Association*.

institutionellen Schutz von Eigenkapitalgebern liegen eindeutig vor den sozialen Marktwirtschaften und den mediterranen Ländern beim Entwicklungsstand und bei der Expansion des Risikokapitalmarktes, wobei die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten auch eine beachtliche Expansion des Risikokapitalmarktes in jüngster Zeit bewerkstelligt haben und im Jahr 2001 bei den Risikokapitalinvestitionen insgesamt im Durchschnitt sogar vor den angelsächsischen Marktwirtschaften liegen.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Das gleiche Ergebnis gilt für das Volumen des Aktienmarktes relativ zu der Bedeutung von Bankkrediten, wo ebenfalls eindeutig die angelsächsischen Marktwirtschaften vorne liegen, gefolgt von den dicht beieinander liegenden skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und den

Dieser Markt hat aber möglicherweise im Laufe der letzten Jahre erheblich an Bedeutung gewonnen für die Fähigkeit von Volkswirtschaften, Innovationen durchzusetzen und neue Arbeitsplätze zu schaffen (*Belke, Fehn und Foster, 2002*).

### **C. Wirtschaftliche Performance – Stilisierte empirische Fakten**

*Freeman* (2001) hat im Rahmen einer ausführlichen empirischen Analyse für den Zeitraum 1970 bis 1999 für die hochentwickelten OECD-Länder gezeigt, dass es nicht ohne Weiteres möglich ist, zwischen den beschriebenen institutionellen Rahmenbedingungen und der wirtschaftlichen Performance gemessen am BIP pro Kopf, dem Wirtschaftswachstum, der Arbeitslosenrate oder dem Beschäftigungswachstum einen eindeutigen, signifikanten Zusammenhang herzustellen. Während zwar die mediterranen Länder bei der wirtschaftlichen Performance deutlich hinterherhinken<sup>4</sup>, liegen die drei anderen Ländergruppen für den gesamten betrachteten Zeitraum von 30 Jahren einfach zu dicht beieinander. Freeman zieht daraus den Schluss „capitalism is not single peaked“, dass es also verschiedene marktwirtschaftliche Varianten bei den institutionellen Rahmenbedingungen unter den hochentwickelten Industrieländern gibt, die zu ähnlich guten Effizienzergebnissen führen, wenn nur die marktwirtschaftliche Basis etwa in Bezug auf wohldefinierte Eigentumsrechte und einen funktionierenden Rechtsstaat ausreichend gut gelegt ist.

Folgt man dieser Argumentation Freemans grundsätzlich ähnlicher Effizienzergebnisse unter den drei führenden Ländergruppen für diesen langen Zeitraum, dann liegt es zunächst einmal nahe, die institutionellen Rahmenbedingungen koordinierter Marktwirtschaften, also die sozialen Marktwirtschaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten gegenüber den angelsächsischen Marktwirtschaften als überlegen zu bezeichnen, weil sie mit einem deutlich höheren Niveau an sozialer Sicherheit einhergehen. Die institutionellen Rahmenbedingungen sorgen in den sozialen Marktwirtschaften und in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten im Vergleich zu den angelsächsischen Marktwirtschaften eindeutig dafür, dass die individuellen intertemporalen Einkommenschwankungen geringer ausfallen. Zentrale Institutionen in diesem Zusammenhang sind insbesondere die Arbeitslosenversicherung, die Krankenversicherung, die Rentenversicherung, der Offenheitsgrad der Gütermärkte, der Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen sowie der Kündigungsschutz. Alle diese Institutionen sind in den koordinierten Marktwirtschaften Kontinentaleuropas im Vergleich zu den angelsächsischen Marktwirtschaften so ausgelegt, dass sie zu einer höheren Stabilität des individuellen Einkommens im Zeitablauf beitragen und die Individuen im Vergleich zu den angelsächsischen

---

sozialen Marktwirtschaften. Die mediterranen Länder liegen deutlich an letzter Stelle. Vgl. *Pontusson* (2002).

<sup>4</sup> Daher werden diese im Folgenden nicht immer in die Analyse mit einbezogen.

Ländern gegen die zentralen Lebensrisiken im Durchschnitt umfassender und weitreichender abgesichert sind.

Gleiches gilt grundsätzlich für die interpersonelle Einkommensungleichheit. Die erwähnten Institutionen tragen maßgeblich dazu bei, dass die interpersonelle Einkommensdifferenzierung in den sozialen Marktwirtschaften und in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten deutlich geringer ausfällt als in den angelsächsischen Marktwirtschaften. Tabelle 7 belegt diese Aussage im Vergleich der Ländergruppen mit Hilfe des dafür einschlägigen Gini-Koeffizienten für Mitte der 90er Jahre. Ein höherer Wert des Gini-Koeffizienten steht für ein größeres Maß an interpersoneller Einkommensdifferenzierung. Dieses Ergebnis gilt nicht nur für die Ländergruppen insgesamt, sondern sogar beinahe für jedes einzelne Land. Einzige Ausnahme ist die Schweiz, die eine etwas höhere interpersonelle Einkommensdifferenzierung aufweist als Kanada, wo die interpersonelle Einkommensdifferenzierung unter den angelsächsischen Marktwirtschaften am geringsten ausfällt. Alle anderen sozialen Marktwirtschaften und Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens weisen einen deutlich niedrigeren Gini-Koeffizienten auf als Kanada.

Tabelle 7 bietet darüber hinaus einen langfristigen Vergleich des Wirtschaftswachstums pro Kopf in den angelsächsischen Marktwirtschaften und den sozialen Marktwirtschaften sowie den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten. Das in einem Land über einen längeren Zeitraum hinweg erzielte Wirtschaftswachstum pro Kopf dient in diesem Zusammenhang als zentraler Indikator für die Erreichung des wirtschaftlichen Effizienzziels. Die sozialen Marktwirtschaften und skandinavischen Wohlfahrtsstaaten weisen im Durchschnitt für den Zeitraum 1961–1973 eine bessere Wachstumsperformance auf. Nach dem ersten Ölpreisschock 1973 gehen in allen Ländern die Wachstumsraten nach unten, in den sozialen Marktwirtschaften und den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten ist der Einbruch aber ausgeprägter als in den angelsächsischen Marktwirtschaften, so dass die Wachstumsraten des Pro-Kopf Einkommens für den Zeitraum 1974–1984 im Ergebnis für die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten im Durchschnitt sehr nahe bei denjenigen der angelsächsischen Marktwirtschaften liegen. Bei den sozialen Marktwirtschaften ist der Wachstumseinbruch besonders markant und diese weisen schon im Zeitraum 1974–1984 eine weitaus schlechtere Wachstumsperformance als die angelsächsischen Marktwirtschaften auf. Im folgenden Zeitraum 1985–2000 fallen dann aber die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten wie vorher schon die sozialen Marktwirtschaften gegenüber den angelsächsischen Marktwirtschaften deutlich zurück und die Wachstumsschere zwischen den angelsächsischen Marktwirtschaften und den Sozial- und Wohlfahrtsstaaten Kontinentaleuropas geht eindeutig auseinander. Die Wachstumsraten der angelsächsischen Marktwirtschaften ziehen im Durchschnitt deutlich an, was insbesondere an der besonders guten Wachstumsperformance dieser Ländergruppe in den 90er Jahren liegt. Eine Wachstumsverbesserung gelingt zwar grundsätzlich auch den sozialen Marktwirtschaften, die schon im Zeitraum 1974–1984 aufgetretene Kluft in der Wachstumsperformance zwischen beiden Ländergruppen wächst aber noch einmal leicht an.

Tabelle 7

**Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung Mitte der 90er Jahre**

Angelsächsische Marktwirtschaften:

	Wachstumsrate des BSP pro Kopf			Gini – Koeffizient
	1961-73	1974-84	1985-2000	
<b>Durchschnitt</b>	<b>4,3</b>	<b>2,5</b>	<b>3,2</b>	<b>32,9</b>
Australien	5,2	2,8	3,1	31,1
Kanada	5,3	3	2,5	29,1
Irland	4,4	3,9	6,9	32,8
Neuseeland	4	1,8	1,9	NA
Großbritannien	3,1	1,3	2,4	34,4
USA	4	2,2	2,9	37,2

Soziale Marktwirtschaften:

	Wachstumsrate des BSP pro Kopf			Gini – Koeffizient
	1961-73	1974-84	1985-2000	
<b>Durchschnitt</b>	<b>4,68</b>	<b>1,72</b>	<b>2,2</b>	<b>26,6</b>
Österreich	4,9	2,3	2,5	27,7
Belgien	4,9	2	2,3	23,0
Deutschland	4,3	1,8	2,2	26,1
Niederlande	4,9	1,9	2,8	25,3
Schweiz	4,4	0,58	1,4	30,7

Skandinavische Wohlfahrtsstaaten:

	Wachstumsrate des BSP pro Kopf			Gini – Koeffizient
	1961-73	1974-84	1985-2000	
<b>Durchschnitt</b>	<b>4,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>23,6</b>
Dänemark	4,4	1,8	2,2	25,7
Finnland	5	2,7	2,5	22,6
Norwegen	4,3	4	2,7	23,8
Schweden	4,2	1,8	1,8	22,1

Quellen: Hall / Soskice (2001) und Pontusson (2002).

Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass die sozialen Marktwirtschaften und Wohlfahrtsstaaten Kontinentaleuropas in dem betrachteten Zeitraum von rund 40 Jahren zunächst einmal in dem Zeitraum 1961 – 1973 Vorteile gegenüber den angelsächsischen Marktwirtschaften bei den erzielten Wachstumsraten pro Kopf aufgewiesen haben, dass dieser Vorsprung aber im Zeitraum nach dem ersten Ölpreisschock bis heute nicht nur vollkommen verschwunden ist, sondern dass die angelsächsischen Marktwirtschaften in der zweiten Hälfte des betrachteten Zeitraums sogar deutlich höhere Wachstumsraten des Pro-Kopf Einkommens als die sozialen Marktwirtschaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten aufweisen. Diese Wachstumsdifferenz zugunsten der angelsächsischen Marktwirtschaften

shrumpft auch nicht etwa während der letzten Jahre, sondern die Entwicklung in den 90er Jahren relativ zu den 80er Jahren legt im Gegenteil den Schluss nahe, dass sie im Zeitablauf sogar eher noch größer wird. Hinsichtlich des Wachstumskriteriums für das Ziel der wirtschaftlichen Effizienz hat also im Verlauf der letzten 40 Jahre ein markanter Wechsel in der Rangfolge zu Gunsten der angelsächsischen Marktwirtschaften stattgefunden, der zumindest erklärungsbedürftig ist.

Auch bei der Arbeitsmarktperformance haben sich ausgeprägte Veränderungen im Zeitablauf zu Gunsten der angelsächsischen Marktwirtschaften ergeben. Tabelle 8 zeigt die zeitliche Entwicklung des Durchschnitts der standardisierten Arbeitslosenrate im Ländervergleich. Sowohl die sozialen Marktwirtschaften als auch die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten waren bis zum ersten Ölpreisschock wesentlich besser in der Erreichung des Ziels Vollbeschäftigung. Der treppenförmige Anstieg der Arbeitslosenrate in einigen sozialen Marktwirtschaften und insbesondere in Deutschland selber, welcher in dieser Nachhaltigkeit so in den angelsächsischen Marktwirtschaften nicht zu beobachten war, wo die Arbeitslosenraten eher zyklische Schwankungen aufweisen, hat dazu geführt, dass spätestens in den 90er Jahren der Vorteil der sozialen Marktwirtschaften gegenüber den angelsächsischen Marktwirtschaften hinsichtlich des Kriteriums geringe Arbeitslosigkeit in erheblichem Umfang verschwunden ist. Dies gilt vor allem, wenn man den Sonderfall Schweiz mit einem relativ flexiblen Arbeitsmarkt bei den sozialen Marktwirtschaften herausrechnet. Den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und zwar vor allem Norwegen und Schweden ist es zwar nach dem ersten Ölpreisschock länger als den sozialen Marktwirtschaften gelungen, nahezu Vollbeschäftigung weiterhin zu erreichen. Gegen Ende der 80er Jahre und vor allem in den 90er Jahren haben aber auch die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten einen zum Teil deutlichen Anstieg der Arbeitslosenraten erlebt, welcher ihre vormalige Überlegenheit gegenüber den angelsächsischen Marktwirtschaften hinsichtlich dieses Kriteriums hat deutlich kleiner werden lassen.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch ganz deutlich in der Langzeitarbeitslosenrate wider. Die sozialen Marktwirtschaften und vor allem Deutschland schneiden hier im Jahr 2001 wesentlich schlechter als die angelsächsischen Marktwirtschaften ab. Die Gefahr, auf Dauer vom regulären Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu bleiben und auf die allerdings vergleichsweise großzügige staatliche Unterstützung angewiesen zu sein, ist also in den sozialen Marktwirtschaften und übrigens auch in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten weitaus größer als in den angelsächsischen Marktwirtschaften.

Betrachtet man an Stelle der Arbeitslosenraten in Tabelle 9 das Beschäftigungswachstum, dann erkennt man, dass die angelsächsischen Marktwirtschaften vor allem seit Mitte der 90er Jahre wesentlich erfolgreicher sowohl als die sozialen Marktwirtschaften als auch im Vergleich zu den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten bei der Erreichung des Zieles waren, Beschäftigungszuwächse zu erreichen. Vor allem die oftmals hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktperformance gepriesenen skandinavischen Wohlfahrtsstaaten haben hier eine ernüchternde Bilanz vorzuwei-

sen. Insgesamt weist somit der Arbeitsmarkt in den angelsächsischen Marktwirtschaften relativ zu diesen beiden Vergleichsgruppen seit einiger Zeit schon eine weitaus dynamischere Entwicklung auf. Diese Tatsache geht einher mit der empirischen Erkenntnis, dass vor allem relativ zu den USA die sozialen Marktwirtschaften und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten zwar eine ähnlich hohe und bisweilen sogar leicht höhere Arbeitsproduktivität pro Stunde haben, dass aber eben das geleistete Arbeitsvolumen in Arbeitsstunden pro Jahr gerechnet auf die gesamte Bevölkerung dort viel geringer ist als in den USA, so dass auch das Pro-Kopf Einkommen deutlich zurückbleibt (*Gordon, 2002*).

Tabelle 8

### Durchschnittliche Arbeitslosenraten und Langzeitarbeitslosenrate

Angelsächsische Marktwirtschaften:

	Durchschnittliche Arbeitslosenraten			Arbeitslosenrate (2001)	
	1960-73	1974-84	1985-98	Langzeitarbeitslosenrate	Kurzzeitarbeitslosenrate
<b>Durchschnitt</b>	<b>3,2</b>	<b>6,7</b>	<b>9</b>	<b>1,2</b>	<b>4,3</b>
Australien	1,9	6,2	8,5	1,4	5,3
Kanada	5,1	8,4	9,5	0,7	6,5
Irland	5	9,1	14,1	2,1	1,7
Neuseeland	0,2	2,2	6,9	1,0	4,3
Großbritannien	2	6,7	8,7	1,4	3,6
USA	4,9	7,5	6	0,3	4,5

Soziale Marktwirtschaften:

	Durchschnittliche Arbeitslosenrate			Arbeitslosenrate (2001)	
	1960-73	1974-84	1985-98	Langzeitarbeitslosenrate	Kurzzeitarbeitslosenrate
<b>Durchschnitt</b>	<b>1,22</b>	<b>4,2</b>	<b>6,88</b>	<b>1,9</b>	<b>2,5</b>
Österreich	1,6	2,2	5,3	0,8	2,8
Belgien	2,2	8,2	11,3	3,4	3,2
Deutschland	0,8	4,6	8,5	4,1	3,8
Niederlande	1,5	5,6	6,8	0,4	2,0
Schweiz	0,01	0,4	2,5	0,8	1,8

Skandinavische Wohlfahrtsstaaten:

	Durchschnittliche Arbeitslosenrate			Arbeitslosenrate (2001)	
	1960-73	1974-84	1985-98	Langzeitarbeitslosenrate	Kurzzeitarbeitslosenrate
<b>Durchschnitt</b>	<b>1,73</b>	<b>4,08</b>	<b>6,95</b>	<b>1,8</b>	<b>4,3</b>
Dänemark	1,4	7,1	9,3	1,0	3,3
Finnland	2	4,8	9,4	2,4	6,7
Norwegen	4,3	1,6	2,1	0,2	3,4
Schweden	1,9	2,3	4,8	1,1	4,0

Quellen: OECD.

Setzt sich diese Entwicklung fort, dann muss davon ausgegangen werden, dass die angelsächsischen Marktwirtschaften mittlerweile sowohl was das Wirtschaftswachstum als auch was die Arbeitsmarktpformance angeht, institutionelle Rahmenbedingungen aufweisen, welche besser zu den Anforderungen des heutigen ökonomischen Umfelds (rasanter struktureller Wandel, New Economy, hohe Volatilitäten) passen und somit ihre Vorteile bei der Erreichung des Zieles wirtschaftliche Effizienz eher noch wachsen als schrumpfen werden. Zwischen den Zielen wirtschaftliche Effizienz und soziale Sicherheit scheint also mittlerweile in der Tat ein ausgeprägter Zielkonflikt zu herrschen, weil die angelsächsischen Länder ihren Bürgern weitaus mehr Zugeständnisse abverlangen, was das Ziel soziale Sicherheit betrifft.

Tabelle 9

**Durchschnittliches Beschäftigungswachstum**

	<b>Wachstumsraten der Beschäftigung</b>				
	<i>1980-84</i>	<i>1985-89</i>	<i>1990-94</i>	<i>1995-99</i>	<i>2000-04</i>
<b>Angelsächsische Marktwirtschaften</b>	<b>0,45</b>	<b>1,76</b>	<b>0,70</b>	<b>2,51</b>	<b>1,53</b>
Australien	1,2	3,59	0,45	2,07	1,87
Großbritannien	-0,89	2,10	-0,86	1,45	0,71
Irland	-0,72	0,15	1,89	5,79	2,33
Neuseeland	0,64	-0,37	1,56	2,03	1,80
USA	1,23	2,24	0,97	1,64	0,59
<b>Soziale Marktwirtschaften</b>	<b>-0,09</b>	<b>1,43</b>	<b>1,55</b>	<b>1,02</b>	<b>0,66</b>
Belgien	-0,87	0,93	-0,12	0,99	0,94
Deutschland	0,17	1,57	5,43	0,41	0,52
Niederlande	-0,55	1,91	1,57	2,83	1,02
Österreich	-0,43	0,51	0,49	0,37	0,2
Schweiz	1,21	2,22	0,40	0,48	0,59
<b>Skandinavische Wohlfahrtsstaaten</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>0,7</b>
Dänemark	0,39	1,22	-0,67	1,21	0,34
Finnland	1,34	0,75	-3,85	2,26	1,01
Norwegen	0,74	0,81	-0,13	2,11	0,52
Schweden	0,36	0,86	-2,40	0,71	0,97
<b>Mediterrane Länder</b>	<b>0,13</b>	<b>1,42</b>	<b>-0,08</b>	<b>1,39</b>	<b>1,46</b>
Frankreich	-0,23	0,66	-0,15	1,11	1,01
Griechenland	1,21	2,22	0,40	0,48	0,59
Italien	0,16	0,17	-0,76	0,52	1,56
Portugal	1,40	1,44	0,80	1,23	1,14
Spanien	-1,88	2,62	-0,67	3,60	2,99

Quelle: OECD, Werte ab 2002 sind Schätzungen.

## **D. Investitions- versus innovationsbasiertes Wachstum: Ein einfacher theoretischer Erklärungsansatz**

Im Folgenden wird ein Modell von *Acemoglu et al.* (2002) skizziert, welches in einfacher Form erklären kann, warum Länder mit relativ rigiden Märkten, hohem Schutz für Insider und erheblichen Eintrittsbarrieren für Newcomer im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung zunächst Wachstumsvorteile und ein relativ hohes Maß an sozialer Sicherheit aufweisen können („golden age“), dann aber den Sprung an die Spitze der wirtschaftlichen Entwicklung, die sogenannte „technological frontier“ möglicherweise nicht schaffen, stagnieren und das liebgewonnene Maß an sozialer Sicherheit dann aufgrund der anhaltenden Wachstumsschwäche langfristig auch nicht mehr realisieren können.

*Acemoglu et al.* (2002) unterstellen in ihrem Modell vor allem vier zentrale Annahmen:

1. Erfahrene Manager können größere Investitionsvolumina verwirklichen als unerfahrene und sie können daher auch *ceteris paribus* einen größeren technologischen Fortschritt und ein höheres Produktivitätswachstum realisieren.
2. Die sogenannte investitionsbasierte Management- und Wachstumsstrategie besteht darin, von den technologisch führenden Ländern Produkte zu kopieren, zu adaptieren und an die lokalen Verhältnisse ggf. unter Hinzuziehung von Prozessinnovationen und im Rahmen von großen Investitionsvolumina anzupassen. Für diese Tätigkeit sind die tatsächlichen innovativen Fähigkeiten der Manager von untergeordneter Bedeutung. Erfahrung und ein gut gepflegtes Beziehungsnetzwerk zu Lieferanten, Kunden und etwaigen Kapitalgebern wie Banken sind für diese Management- und Wachstumsstrategie weitaus wichtiger.
3. Die alternative innovationsbasierte Management- und Wachstumsstrategie besteht darin, radikale Produktinnovationen durchzuführen, welche selbst dazu geeignet sind, die „technological frontier“ voranzubringen. Dafür sind allerdings Spitzenbegabungen und innovative Fähigkeiten ebenso wie der Selektionsprozess in den Unternehmungen zwischen Managern mit den benötigten innovativen Fähigkeiten und solchen, die darüber nicht verfügen, von zentraler Bedeutung. Nur wenn es einer Volkswirtschaft in großem Umfang gelingt, die entsprechend befähigten Personen an die Schlüsselpositionen in den Unternehmen zu positionieren, kann eine Volkswirtschaft als Ganzes diese Strategie innovationsbasierten Wachstums und den damit verbundenen Sprung in die weltweite Spitzengruppe erfolgreich durchführen.
4. Es gibt fähige Manager mit innovativem Potenzial in der Volkswirtschaft sowie unfähige Manager, die lediglich imitativ, aber nicht innovativ tätig sein können. *Ex ante*, also vor der Einstellung eines bestimmten Managers durch die Unternehmenseigner (Prinzipale) ist lediglich der Bruchteil von fähigen und unfähigen Managern in der Volkswirtschaft insgesamt bekannt, die jeweiligen individuellen Fähigkeiten sind *ex ante* unbekannt. Mit steigender Beschäftigungsdau-

er können die Unternehmenseigner immer klarer erkennen, ob ein eingestellter Manager im Rahmen dieser speziellen Unternehmung zu Innovationen befähigt ist oder nicht. Fähige Manager werden immer weiterbeschäftigt. Bei einem ex post unfähigen Manager müssen die Unternehmenseigner dessen Vorteil der größeren Erfahrung in ihrer Entscheidung abwägen gegen die Chance, durch eine Auswechslung des Managers gegen einen neuen Kandidaten nunmehr doch einen Unternehmensführer zu gewinnen, der im speziellen Umfeld der betreffenden Unternehmung bahnbrechende Innovationen kreieren und am Markt durchsetzen kann.

Aufbauend auf diesen vier zentralen Annahmen, gelangen *Acemoglu et al.* (2002) im Rahmen ihres Modells zu der folgenden Schlüsselgleichung, welche die Änderung der durchschnittlichen Produktionstechnologie  $A_t$  in dem entsprechenden Land im Zeitablauf relativ zur „technological frontier“  $\bar{A}_t$  beschreibt:

$$\frac{A_t}{A_{t-1}} = E_t \left( \eta \frac{\bar{A}_{t-1}}{A_{t-1}} + S_t \right),$$

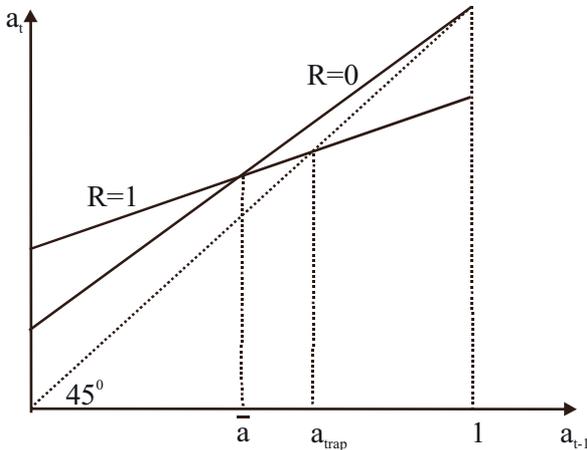
wobei  $E_t$  für die Erfahrung und  $S_t$  für die innovativen Fähigkeiten des Managements im Zeitpunkt  $t$  in dem betrachteten Land steht und  $\eta$  ein konstanter positiver Parameter ist. Ein höherer Wert für  $A_t$  entspricht einer höheren durchschnittlichen Produktivität in der Volkswirtschaft im Zeitpunkt  $t$ , und es gilt stets  $A_t \leq \bar{A}_t$ . Man erkennt unmittelbar, dass sich Erfahrung des Managements *ceteris paribus* immer positiv auf den technologischen Aufholprozess auswirkt. Je geringer aber der durch  $\bar{A}_{t-1}/A_{t-1}$  gemessene Abstand zur „technological frontier“ noch ist, desto wichtiger werden die innovativen Fähigkeiten des Managements  $S_t$  relativ zu dessen Erfahrung  $E_t$ . Ein gut funktionierender Selektionsprozess in der Leitung von Unternehmen gewinnt also an Bedeutung und es wird wichtiger, dass Manager, die sich als unfähig herausgestellt haben, auch tatsächlich ausgewechselt werden. Mit anderen Worten wird es mit schwindendem Abstand zur „technological frontier“ immer dringender, dass der Wechsel von der investitionsbasierten hin zur innovationsbasierten Wachstumsstrategie vollzogen wird.

Für die grafische Darstellung der Ergebnisse ist es sinnvoll, mit  $a_t$  die Inverse des Abstands zur „technological frontier“ im Zeitpunkt  $t$  zu bezeichnen:

$$a_t = \frac{A_t}{\bar{A}_t}.$$

Die „technological frontier“ ist bei dieser Notation erreicht, wenn  $a_t$  den Wert eins annimmt und mit wachsenden Werten von  $a_t$  sinkt der Produktivitätsunterschied zwischen dem betreffenden Land und der „technological frontier“. Mit  $\bar{a}$  wird derjenige Wert für die Inverse des Abstands zur „technological frontier“ bezeichnet, bei dem es aus Wachstumssicht optimal wäre, von der investitionsbasierten Wachstumsstrategie, in dem auch unfähige Manager nicht ausgewechselt und von den Unternehmenseignern refinanziert werden ( $R = 1$ ) zur innovationsbasier-

ten Wachstumsstrategie zu wechseln, in dem unfähige Manager ausgewechselt werden und demnach keine weitere Finanzierung erhalten ( $R = 0$ ).



Quelle: Acemoglu et al. (2002).

Abbildung 3: Investitions- versus innovationsbasiertes  
Wirtschaftswachstum

Wie man in Abbildung 3 sofort erkennt, nähert sich ein Land, das sich links von  $\bar{a}$  befindet und also noch einen relativ großen Abstand zur „technological frontier“ aufweist, am schnellsten an die führenden Länder an, wenn es die investitionsbasierte Wachstumsstrategie ( $R = 1$ ) wählt. Rechts von  $\bar{a}$  ist es genau umgekehrt, jetzt schwindet der Abstand zur „technological frontier“ schneller, wenn man die innovationsbasierte Wachstumsstrategie ( $R = 0$ ) wählt. Schlimmer noch, hält ein Land auch rechts von  $\bar{a}$  noch an der Strategie ( $R = 1$ ) fest, dann ist der Aufholprozess in  $a_{trap}$  vorzeitig beendet, also bevor  $a$  den Wert eins annimmt und die „technological frontier“ erreicht ist. Dies ist der Fall der politökonomischen Rationalitätenfalle, in der ein Land hängen bleibt, das zu lange an der investitionsbasierten Wachstumsstrategie festhält, weil die Insider jetzt erfolgreich Widerstand gegen einen Wechsel zur innovationsbasierten Strategie leisten.

Es ist also wichtig, dass der Strategiewechsel von investitionsbasiertem hin zu innovationsbasiertem Wachstum nicht zu spät erfolgt, weil ansonsten ein Land damit rechnen muss, dass es sich in der politökonomischen Rationalitätenfalle verfängt. Der Strategiewechsel erfordert eine umfassende Öffnung und Deregulierung aller Märkte, also des Arbeits-, Güter- und des Kapitalmarktes für verstärkten Wettbewerb und Bestreitbarkeit. Die Insider verlieren also ihre privilegierte Stellung mitsamt den damit verbundenen Renten und müssen sich in Zukunft in vollem Umfang dem Wettbewerb um die kreativsten Lösungen und besten Ideen stellen.

Dies gilt gleichermaßen für erfahrene Manager, Arbeitsplatzbesitzer und etablierte Großunternehmen. Naturgemäß werden sich die betroffenen Insider gegen diese bewusste Beschneidung ihrer Privilegien zur Wehr setzen. Dies können sie aber um so erfolgreicher tun, je länger die Strategie investitionsbasierten Wachstums anhält und je unvollkommener insbesondere die Güter- und Kapitalmärkte in dieser Phase des investitionsbasierten Aufholwachstums ausgestaltet sind. In jeder Periode, welche diese Phase länger anhält, können sie neue Monopolrenten aufgrund des höchst unvollkommenen Wettbewerbs anhäufen. Je unvollkommener der Gütermarkt ist, desto höher sind die pro Periode anfallenden Monopolrenten und je unvollkommener der Kapitalmarkt ist, desto größer ist der Anteil an den pro Periode anfallenden Cash Flows, den das Management den Unternehmenseignern vorenthalten und sich in die eigene Tasche stecken kann.

Den Insidern wird also de facto der Aufbau einer „Kriegskasse“ ermöglicht, welche sie zur Verteidigung ihrer privilegierten Position und Renten einsetzen können, wenn im politökonomischen Entscheidungsprozess darum gerungen wird, ob der Strategiewechsel hin zu Wettbewerb und Offenheit durchgeführt werden soll.<sup>5</sup> Die Insider werden ihre Kriegskasse dazu einsetzen, die politischen Entscheidungsträger dahingehend zu beeinflussen, dass sie weiterhin an der doch bislang so bewährten Strategie investitionsbasierten Wachstums festhalten und sie die Kosten und Unsicherheiten des Wechsels auf die innovationsbasierte Strategie vermeiden sollten. Sie werden also der jetzt aus Wachstumssicht eigentlich notwendigen Marktöffnungs- und Deregulierungspolitik heftigen Widerstand entgegensetzen. Je empfänglicher das politische System für die Beeinflussung durch Wahlkampfspenden ist, desto eher werden die Insider in ihrer Blockadestrategie auch erfolgreich sein.

Ohne den Strategiewechsel hin zu innovationsbasiertem Wachstum wird es in dem Modell von *Acemoglu et al.* (2002) aber einem Land niemals gelingen, zur der immer weiter vorstoßenden „technological frontier“ aufzuschließen wie aus Abbildung 3 unmittelbar ersichtlich ist. Eine Phase rasanten Aufholwachstums, für welche die eher rigiden und an den Interessen der Insider orientierten institutionellen Rahmenbedingungen sogar vorteilhaft waren, wird dann von einer anhaltenden Phase der Stagnation mit geringen Wachstumsraten und einer aber noch für einige Zeit relativ hohen sozialen Sicherheit gefolgt werden, weil der erforderliche radikale Umbruch in den institutionellen Rahmenbedingungen im politökonomischen Entscheidungsprozess von den privilegierten Gruppen blockiert wird. In dieser Situation ergibt sich also ein ausgeprägter Zielkonflikt zwischen Effizienz und sozialer Sicherheit. Das goldene Zeitalter, in dem beide Ziele auf Grund der speziellen Erfordernisse investitionsbasierten Aufholwachstums in einem komplementärem Verhältnis zueinander standen, ist dann vorbei. Der Übergang zu innovationsbasiertem Wachstum ist nur möglich, wenn Einbußen bei der sozialen Sicherheit hingenommen werden.

---

<sup>5</sup> Es wird angenommen, dass eine Kreditaufnahme zur Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger nicht möglich ist.

Dadurch ist aber auch unmittelbar ersichtlich, dass es zum Phänomen des sogenannten „leapfrogging“ kommen kann, also dass bestimmte Länder nicht nur andere Länder in der wirtschaftlichen Entwicklung sukzessive einholen, sondern plötzlich deutlich an ihnen vorbeiziehen. Folgt man der Argumentation von *Acemoglu et al.* (2002), dann sind die skizzierten eher rigiden und insiderorientierten institutionellen Rahmenbedingungen für die Phase des investitionsbasierten Aufholwachstums unter den getroffenen Modellannahmen aus Wachstumssicht optimal. Von allen Ländern, die sich relativ weit von der „technological frontier“ entfernt befinden, werden also gerade nicht diejenigen zunächst die höchsten Wachstumsraten aufweisen, die von vornherein im Rahmen des Aufholprozesses auf Wettbewerb und Bestreitbarkeit von Märkten sowie auf eine ergebnisorientierte Selektion von Managern und von Arbeitnehmern setzen. Diese von vornherein auf Flexibilität und Offenheit setzenden Länder haben aber den Vorteil, dass sie später keinen Strategiewechsel mehr vornehmen müssen, um im Lauf der Zeit den Sprung an die „technological frontier“ zu schaffen. Sie können sich also auch nicht in der politökonomischen Rationalitätenfalle verfangen.

Es ist aus Wachstumssicht optimal, zunächst auf insiderorientierte Strukturen zu setzen und genau dann den Strategiewechsel durch einen radikalen Umbau der institutionellen Rahmenbedingungen bei dem Produktivitätsniveau relativ zur „technological frontier“  $\bar{a}$  vorzunehmen, wenn innovationsbasiertes Wachstum für die Zukunft höhere Wachstumschancen pro Periode erschließt. Gelingt dieser Strategiewechsel allerdings nicht rechtzeitig, dann wird der Widerstand der Insider immer größer und man verfängt sich in der skizzierten politökonomischen Rationalitätenfalle. Diese Gefahr ist um so größer, je unvollkommener die Güter- und Kapitalmärkte zunächst sind, weil dann auch die Kriegskasse der Insider entsprechend höher ausfällt. Diese Gefahr hängt darüber hinaus aber auch entscheidend positiv von dem Ausmaß der Unvollkommenheit (Bestechlichkeit) des politischen Systems ab, weil ja nur in einem entsprechenden, für finanzielle Zuwendungen empfänglichen politischen Umfeld die Insider ihre Kriegskasse erfolgversprechend einsetzen können. Der Sprung an die „technological frontier“ gelingt dann nicht und diejenigen Volkswirtschaften, die von vornherein auf offene und wettbewerbliche Märkte gesetzt haben, werden ganz im Sinne des „leapfrogging“ im Lauf der Zeit an denjenigen Ländern vorbeiziehen, die sich in der politökonomischen Rationalitätenfalle verfangen haben. Eine sehr geringe Wettbewerbsintensität auf dem Gütermarkt und höchst unvollkommene Kapitalmärkte mit geringen Kontrollmöglichkeiten der Unternehmenseigner gegenüber dem Management haben also im Rahmen des Modells von *Acemoglu et al.* (2002) in der langen Frist auf jeden Fall negative Wachstumswirkungen, wenn es nicht rechtzeitig gelingt, sie umfassend zu reformieren, weil der Sprung an die „technological frontier“ dauerhaft verpasst wird. Im Ergebnis wird die „technological frontier“ also nur von Ländern erreicht, die entweder von vornherein auf die innovationsbasierte Wachstumsstrategie setzen und damit links von  $\bar{a}$  zunächst einmal geringere Wachstumsraten in Kauf nehmen, oder denen es gelingt, rechtzeitig, also bevor  $a_{trap}$  erreicht wird, von der

investitionsbasierten Wachstumsstrategie ( $R = 1$ ) zur innovationsbasierten Wachstumsstrategie ( $R = 0$ ) zu wechseln.

Grundsätzlich zeigt das Modell also, dass es für ein Land, welches sich in der wirtschaftlichen Entwicklung noch recht weit von der „technological frontier“ entfernt befindet, aus Wachstumssicht sinnvoll sein kann, zunächst auf investitionsbasiertes Aufholwachstum zu setzen. Dies bedeutet, dass ein solches Land zunächst einmal relativ wenig Ressourcen in eigene innovative Aktivitäten investiert, sondern in erster Linie die Innovationen der führenden Länder adaptiert, an die lokalen Bedingungen im eigenen Land anpasst und ggf. durch Prozessinnovationen inkremental verbessert. Ein solches Land muss dann versuchen, durch große Investitionsvolumina den Kapitalstock pro Kopf rasch zu vergrößern, was am ehesten in bestehenden Großunternehmen und durch langfristige Vertragsbeziehungen insbesondere zwischen etablierten Unternehmen und Banken möglich ist (*Gerschenkron*, 1962). Unternehmensgewinne werden dann sinnvollerweise zum größten Teil in den etablierten Unternehmen reinvestiert, weil dadurch eher große Investitionsvolumina realisiert werden können und die optimale Kapitalallokation über den Kapitalmarkt vor allem bei innovativen, weniger aber bei derartigen imitativen Tätigkeiten von Bedeutung ist.

Monopolgewinne aufgrund von Gütermarktrigiditäten wirken sich positiv auf die Fähigkeit der bestehenden Unternehmen aus, derartige Reinvestitionen zu tätigen und können daher ganz im Schumpeterschen Sinn das Wirtschaftswachstum in dieser Entwicklungsphase des Aufholwachstums positiv beeinflussen. Ein Mindestmaß an Monopolgewinnen ist auch generell Voraussetzung dafür, dass überhaupt ein Anreiz für die Unternehmen besteht, Innovationen durchzuführen. Aufgrund der Bedeutung von langfristigen Vertragsbeziehungen und von erfahrenen Managern und Arbeitnehmern mit entsprechenden Beziehungsnetzwerken insbesondere zu Kapitalgebern (Banken) und Kunden kann es in dieser Entwicklungsphase weiterhin sinnvoll sein, dass auch der Arbeitsmarkt Rigiditäten insbesondere in Form eines gesetzlichen Kündigungsschutzes aufweist. Ein optimales Matching zwischen den innovativsten Köpfen und den Positionen, in denen sie ihr kreatives Potenzial am stärksten zur Entfaltung bringen können, spielt in dieser Entwicklungsphase nur eine untergeordnete Rolle. Es kann in einer solchen Situation durchaus sinnvoll sein, selbst solche Manager nicht auszuwechseln, von denen sich herausgestellt hat, dass sie über keinerlei innovatives Potenzial verfügen, weil dadurch ihr Erfahrungswissen und ihr betriebsspezifisches Humankapital der Unternehmung verloren ginge, ohne dass die Unternehmenseigner definitiv ex ante wüssten, dass der anschließend eingestellte Manager wirklich über größere innovative Fähigkeiten im speziellen Umfeld der betreffenden Unternehmung verfügt.

Um den Sprung in die Spitzengruppe der wirtschaftlichen Entwicklung zu schaffen, muss die entsprechende Volkswirtschaft aber dem Modell von *Acemoglu et al.* (2002) zu Folge eben nicht zu spät einen Strategiewechsel weg vom investitionsbasierten hin zum innovationsbasierten Wirtschaftswachstum vornehmen. Je näher

eine Volkswirtschaft an die „technological frontier“ heranrückt, desto weniger ist es möglich, lediglich durch Adaption und hohe Investitionsvolumina befriedigende Wachstumsraten und ein weiteres Aufholen gegenüber der führenden Ländergruppe zu erreichen. Die Notwendigkeit steigt, selbst radikale Produktinnovationen zu realisieren, um zur Spitzengruppe wirklich aufzuschließen. Dieser Strategiewechsel kann aber nur gelingen, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen radikal zugunsten von Wettbewerb und zugunsten von Selektion der fähigen und innovativen Manager und Arbeitnehmer verändert werden. Innovationsbasiertes Wachstum hängt entscheidend davon ab, dass stets die fähigsten Personen mit hohem innovativen Potenzial auch die entscheidungsrelevanten Positionen bekleiden und unfähige Manager oder Arbeitnehmer rasch aus ihren Positionen entfernt werden können, dass Märkte offen und bestreitbar sind, dass junge Unternehmer mit neuen Ideen Zugang zu risikotragendem Kapital erhalten, dass viele Projekte ausprobiert werden und sie einem radikalen Selektionsprozess des Marktes unterworfen werden sowie, dass eine kritische Masse an Spitzenbegabungen mit einer durch das Bildungssystem hervorragend geförderten Humankapitalbildung vorhanden ist.

Dies bedeutet aber, dass für innovationsbasiertes Wirtschaftswachstum, welches essenziell ist, um zur „technological frontier“ aufzuschließen, ganz andere institutionelle Rahmenbedingungen notwendig sind. Die Arbeits- und Gütermärkte sollten möglichst flexibel sein und Insidern und bestehenden Unternehmen möglichst wenig staatlich eingeräumten Schutz bieten. Ein stark ausgebauter gesetzlicher Kündigungsschutz ist ebenso schädlich wie hohe „start-up costs“ für Unternehmensgründungen und andere bürokratische Barrieren für unternehmerisches Engagement. Monopolgewinne aufgrund von staatlichem Schutz etablierter Unternehmen vor Wettbewerbern sind nicht mehr wachstumsfördernd, sondern sie behindern den in dieser Entwicklungsphase weitaus wichtiger gewordenen Prozess der schöpferischen Zerstörung. Nicht mehr erfolgreich innovativ tätige Unternehmen müssen in dieser Entwicklungsphase zügig vom Markt verschwinden, damit die dort gebundenen Ressourcen rasch in produktivere Tätigkeiten umgelenkt werden können.

Der Arbeits- und der Kapitalmarkt müssen dann möglichst so ausgestaltet sein, dass sie die Reallokation der Produktionsfaktoren Arbeit, Humankapital und Realkapital in neue, produktivere Verwendungen fördern und nicht behindern. Strukturkonservierende, rigide Arbeitsmärkte sind in einem solchen Umfeld höchst nachteilig. Auf dem Kapitalmarkt sind dann eher eigenkapitalorientierte institutionelle Rahmenbedingungen mit einem hochentwickelten Risikokapitalmarkt wachstumsfördernd, weil sie neuen, innovativen Ideen von Newcomern eher eine Realisierungschance geben als die Kreditvergabe über Hausbanken im Rahmen von lange Zeit gepflegten Beziehungsnetzwerken. Ein institutioneller Bias zugunsten von Reinvestitionen in bestehenden Großunternehmen ist problematisch, weil das reine Investitionsvolumen bei innovationsbasiertem Wachstum eine untergeordnete Rolle relativ zur optimalen Kapitalallokation spielt. Es kommt also viel stärker darauf an, dass das Kapital auch tatsächlich dorthin fließt, wo es die größten Wachstums-

chancen erschließt. Dies bedeutet, dass die rechtliche Position der Unternehmenseigner (Aktionäre) gegenüber dem Management erheblich an Bedeutung gewinnt, weil die Unternehmenseigner dann eher durchsetzen können, dass Gewinne nicht einfach im Unternehmen verbleiben, sondern dass sie an die Anteilseigner ausgeschüttet werden und ggf. über den Kapitalmarkt entsprechend den Renditeerwartungen neu alloziiert werden.

Neben der optimalen Allokation von Realkapital ist bei innovationsbasiertem Wachstum aber vor allem auch die Humankapitalallokation dem Modell von *Acemoglu et al.* (2002) zu Folge von zentraler Wichtigkeit. Es muss gelingen, unfähige oder lediglich imitierende Manager schnell zu identifizieren und gegen Personen mit höherem kreativen Potenzial zu ersetzen. Die Selektion von fähigen und innovativen Köpfen gewinnt also für die Realisierung von innovationsbasiertem Wachstum massiv an Bedeutung relativ zu Erfahrung und betriebsspezifischem Humankapital. Um den Wechsel zu innovationsbasiertem Wachstum überhaupt erfolgreich meistern zu können, ist aber auch das Vorhandensein einer kritischen Mindestmasse an kreativen Köpfen mit entsprechenden Fähigkeiten erforderlich, die an die „technological frontier“ heranreichen. Es gilt daher nicht nur Spitzenbegabungen im eigenen Land durch eine entsprechende institutionelle Ausgestaltung des Bildungssystems vor allem auch im Bereich der Hochschulausbildung entsprechend zu fördern, sondern auch in den weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe einzutreten.

Da innovationsbasiertes Wachstum explizit auf die erfolgsorientierte Selektion von Managern und Arbeitnehmern sowie auf marktliche Leistungsanreize setzen muss, ist damit zwangsläufig ein geringeres Maß an sozialer Sicherheit verbunden als mit investitionsbasiertem Wachstum, welches auf Stabilität und Erfahrung abstellt. Die interpersonelle Einkommensspreizung zwischen kreativen und innovativen Personen, welche den Schlüssel zur Erreichung der „technological frontier“ darstellen, und solchen, die nicht über solche Fähigkeiten verfügen und daher für die Realisierung befriedigender Wachstumsraten auf die erstere Personengruppe angewiesen ist, muss für die Umsetzung innovationsbasierten Wachstums erheblich zunehmen. Wird diese notwendige, stärkere interpersonelle Einkommensspreizung etwa durch rigide Arbeitsmärkte mit hohem Kündigungsschutz und relativ zentralen Lohnverhandlungen oder durch ein sehr progressiv ausgestaltetes System der Einkommensbesteuerung institutionell unterdrückt, kann der Strategiewechsel weg vom investitionsbasierten hin zum innovationsbasierten Wachstum nicht erfolgreich gelingen, weil erstens die Leistungsanreize für innovative Personen zu gering sind, weil zweitens die Anreize für die Bildung von Humankapital, das in der internationalen Spitzengruppe liegt, zu gering ausfallen, und weil es drittens nicht möglich ist, im weltweiten Wettbewerb um Spitzenbegabungen erfolgreich zu bestehen.

Gleichermaßen sinkt die individuelle Einkommensstabilität im Zeitablauf, weil allgemein die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt aufgrund des ständigen, ergebnisorientierten Selektionsprozesses von Managern und Arbeitnehmern zunehmen

muss und Phasen des individuellen Erfolges in der Realisierung kreativer Lösungen gefolgt werden können von Misserfolgen, die in einem solchen Umfeld dann aber auch eher zu einem Verlust des Arbeitsplatzes führen. Ein Wechsel des Arbeitgebers wird ebenso in einem solchen Umfeld häufiger vorkommen wie der unfreiwillige Verlust des Arbeitsplatzes mit zumindest temporären Einkommenseinbußen und ggf. auch vorübergehender Arbeitslosigkeit. Die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt etwa im Bereich der Arbeitslosenversicherung sollten dann möglichst derart ausgestaltet sein, dass sie soweit wie möglich verhindern, dass man aus temporärer Arbeitslosigkeit in die Langzeitarbeitslosigkeit abrutscht. Die lebenslange Beschäftigung bei einem Arbeitgeber wird in einem Umfeld innovationsbasierten Wachstums, in dem eine weitaus höhere Marktzutritts-, aber auch Marktaustrittshäufigkeit von Unternehmen integraler Bestandteil ist, immer mehr zu einer Ausnahme.

## E. Schlussbemerkungen

Die theoretischen Überlegungen in Verbindung mit den stilisierten empirischen Fakten zeigen, dass die goldenen Zeiten mit hohen Wachstumsraten, einer guten Arbeitsmarktpformance und einem hohen Niveau an sozialer Sicherheit für die sozialen Marktwirtschaften und auch für die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten wohl endgültig vorüber sind. Es besteht gerade in einem einstmals so erfolgreichen Land wie Deutschland dringender institutioneller Reformbedarf, um den Übergang zum innovationsbasierten Wirtschaftswachstum nicht zu verpassen, weil ansonsten die Phase stagnierenden Wirtschaftswachstums weiter anhält und der Abstand zu den Ländern mit weitaus günstigeren institutionellen Rahmenbedingungen für innovationsbasiertes Wirtschaftswachstum immer größer zu werden droht. Die Kluft wird dann immer schwerer zu schließen sein und auch die soziale Sicherheit wird dann auf Dauer nicht in dem gewohnten Maß zu gewährleisten sein, insbesondere weil die Systeme der sozialen Sicherung auf dem derzeitigen Niveau nicht mehr finanzierbar sind. Allerdings zeigen die Überlegungen auch deutlich, dass zumindest kurz- bis mittelfristig ein geringeres Ausmaß an sozialer Sicherheit hingenommen werden muss, um den Wachstumsmotor über innovationsbasiertes Wachstum wieder zum Laufen zu bringen. Nur wenn man bereit ist, die institutionellen Rahmenbedingungen dahingehend zu reformieren, dass größere interpersonelle Einkommensunterschiede und ausgeprägtere individuelle Einkommenschwankungen im Zeitablauf zugelassen werden, werden die Anreize zu Humankapitalbildung und zu riskanten innovativen Tätigkeiten ausreichend gestärkt, so dass der Übergang zu innovationsbasiertem Wachstum auf breiter Front gelingen kann. Die japanischen Erfahrungen während der 90er Jahre, die neben makroökonomischen Problemen auch auf eine ausgeprägte Reformblockade im Sinne der skizzierten politökonomischen Rationalitätenfalle zurückzuführen sind, sollten eine ausreichende Warnung sein, was passieren kann, wenn die politischen Entscheidungsträger zu zögerlich und zu spät handeln.

Wie gezeigt wurde, genügt es keineswegs, in einigen Teilbereichen kleinere Reformen stückweise durchzusetzen. Der Übergang zu innovationsbasiertem Wirtschaftswachstum setzt vielmehr eine umfassende Öffnung aller Märkte für Wettbewerb und Bestreitbarkeit voraus, also des Arbeits-, Güter- und des Kapitalmarktes. Der institutionelle Schutz der Insider vor unliebsamen Wettbewerbern muss auf allen Märkten umfassend abgebaut werden, so dass Newcomer mit innovativen Ideen so weit wie nur irgend möglich ein „level playing field“ geboten wird. Die Anreize müssen umfassend so gesetzt werden, dass sich Humankapitalbildung und Investitionen in riskante, innovative Tätigkeiten lohnen und sie auch etwa aufgrund eines hochentwickelten Risikokapitalmarktes finanzierbar sind. Konfiskatorische Enteignung von Humankapitalisten über exzessiv hohe Steuern und Abgaben ist daher ebenso schädlich wie ein Bildungssystem, das weder Spitzenbegabungen entsprechend fördert und fordert noch in der Breite ein Ausbildungsniveau erreicht, das im internationalen Vergleich wettbewerbsfähig ist. Deutliche Senkungen der Steuer- und Abgabenlast entgegen den politischen Tabus etwa in Deutschland nicht nur im unteren, sondern gerade auch im oberen Einkommensbereich und bei den Unternehmen sind daher das Gebot der Stunde. Dies erfordert umfassende Strukturreformen bei den Systemen der sozialen Sicherung in Richtung von mehr Eigenverantwortung und echten Versicherungslösungen und ein deutliches Zurückfahren der Staatstätigkeit auf die wirklich notwendigen Bereiche.

Humankapitalisten mit innovativen Ideen in den entsprechenden entscheidungsrelevanten Positionen sind der Schlüsselfaktor für innovationsbasiertes Wirtschaftswachstum. Es gilt daher, sowohl das entsprechende Potenzial in der eigenen Bevölkerung möglichst weitgehend zu erschließen als auch mit günstigen Rahmenbedingungen für zuwandernde Humankapitalisten in den weltweiten Wettbewerb um diese knappste aller Ressourcen zu treten. Die für Deutschland ernüchternden Ergebnisse jüngster internationaler Bildungsvergleiche zeigen, dass die Bildungspolitik sowohl im Bereich der Schulausbildung als auch im Bereich der Hochschulen schleunigst auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau gebracht werden muss, will man nicht noch weiter zurückfallen. Dabei müssen Tabus aus vergangenen Zeiten wie etwa die pauschale Ablehnung von Studiengebühren und von privatwirtschaftlich organisierten Eliteuniversitäten über Bord geschmissen werden. Je später dieses skizzierte Set an umfassenden Reformen jedoch in Angriff genommen wird, desto tiefer vergräbt man sich in der Reformfalle. Es wird dann nur immer schwieriger, aus dieser Falle zu enttrinnen und der letztlich ohnehin unumgängliche Reformprozess wird dann nur um so schmerzhafter ausfallen. Außerdem wird es dann immer schwieriger und zeitaufwändiger, den Rückstand gegenüber den innovativen Ländern an der Spitze der wirtschaftlichen Entwicklung einzuholen, weil die Karawane dieser Länder mit günstigeren institutionellen Rahmenbedingungen für innovationsbasiertes Wachstum einfach weiterzieht, ohne auf reformunfähige Länder zu warten.

## Literatur

- Acemoglu, D./Aghion, P./Zilibotti, F. (2002):* Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth, NBER Working Paper 9066, Cambridge MA.
- Agell, J. (2002):* On the determinants of Labour Market Insitutions: Rent-Sharing vs. Social Insurance, German Economic Review, Vol. 3, No. 2: 107 – 135.
- Belke, A./Fehn, R. (2002):* Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik: Zwei Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel? Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 51 (3): 344 – 375.
- Belke, A./Fehn, R./Foster, N. (2002):* Venture Capital Investment and Labor Market Performance: A Panel Data Analysis, CESifo Working Paper 652, CESifo, München.
- Berthold, N./Fehn, R. (2003):* Unemployment in Germany: Reasons and Remedies, CESifo Working Paper 871, CESifo, München.
- Estevez, M./Iversen, T./Soskice, D. (2001):* Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, in: P. Hall/D. Soskice (Hg.): Varieties of Capitalism, Oxford 2001.
- Fehn, R. (2002):* Schöpferische Zerstörung und struktureller Wandel – Wie beeinflussen Kapitalbildung und Kapitalmarktunvollkommenheiten die Beschäftigungsentwicklung? Baden-Baden.
- Freeman, R. (2001):* Institutional Differences and Economic Performance Among OECD Countries, mimeo, Harvard University, Cambridge MA.
- Gerschenkron, A. (1962):* Economic Backwardness in Historical Perspective, Cambridge MA.
- Gordon, R. (2002):* Technology and Economic Performance in the American Economy, NBER Working Paper 8771, Cambridge MA.
- Gwartney, J./Lawson, R. (2001):* Economic Freedom of the World, 2001 Annual Report of the Fraser Institute, Vancouver, BC.
- Heckman, J. (2002):* Flexibility and Job Creation: Lessons for Germany, NBER Working Paper 9194, Cambridge MA.
- Königer, W. (2002):* Employment Protection, Product Market Competition and Growth, IZA Discussion Paper 554, IZA, Bonn.
- Kortum, S./Lerner, L. (1998):* Does Venture Capital Spur Innovation? NBER Working Paper 6846, Cambridge MA.
- Nickell, S. (2002):* A Picture of European: Success and Failure, Papier vorgetragen auf der CESifo Konferenz Unemployment in Europe: Reasons and Remedies, 6.-7. Dezember 2002, München.
- Nicoletti, G./Scarpetta, S./Boylaud, O. (1999):* Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, OECD Working Paper No. 226, Paris.

*Pontusson, J. (2002): Social Europe vs. Liberal America: Policy Implications of Comparative Analysis?* Papier vorgetragen am Center for European Studies der Harvard University, 8. Februar 2002, Cambridge MA.

*Wasmer, E. (2002): Interpreting Europe and US Labor Market Differences: The Specificity of Human Capital Investments, IZA Discussion Paper 549, IZA, Bonn.*



# **Arbeitsteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene**

## **Eine ökonomische Analyse vor dem Hintergrund hoher und divergierender Arbeitslosigkeit in Europa**

Von *Renate Neubäumer*, Frankfurt a. M.  
und *Werner Sesselmeier*, Darmstadt

### **Abstract**

The article is motivated by high and varying unemployment rates in Europe. There are several reasons for unemployment: a general lack of jobs caused by recessions and/or low growth rates, a lack of information and mismatch between vacancies and job-seekers. At summits in Luxemburg, Cardiff and Köln resolutions have been passed to coordinate employment policy within the European Monetary Union. A successful (coordinated) economic policy has to include monetary, fiscal, wage and regulation policy – on the European and/or on the national echelon. A single currency requires a common monetary policy and that's why monetary decisions are made by the ECB. The primary goal of the ECB is price stability and therefore the bank can not be a partner for a coordinated macroeconomic policy. Wage and regulation policy take place and should take place on the national echelon because the institutional framework and the wage structure and consequently the reasons for structural unemployment vary widely between the member states of the EU. Further more different wage rises are necessary to compensate national differences in the development of productivity, working hours and non-wage labor costs. Finally it has to be considered that fiscal policy is a national and a European matter. In the case of a community-wide or world-wide recession national measures to revive the economy have to be coordinated. More important the unflexible 3%-criteria of the European Stability and Growth Pact has to be rethought. This criteria causes procyclical effects and limits the possibilities to adjust to asymmetric shocks.

### **A. Einleitung**

Mit der Vertiefung der Beziehungen innerhalb der EU bzw. EWU steigt auch der Bedarf an Koordination der unterschiedlichsten Politikfelder zwischen den Mitgliedsstaaten. Dabei muss im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und der Ursachen-

adäquanz auch die Arbeitsteilung zwischen den föderalen Ebenen betrachtet werden. Der Europäische Rat erkor im März 2000 in Lissabon dazu die „offene Methode der Koordinierung“ zum herausragenden Instrument. Dem Subsidiaritätsprinzip wird insofern entsprochen, als unter Koordinierung ein Verfahren des Regierens verstanden wird, „bei dem die Teilnehmer sich auf gemeinsame Ziele und Richtlinien verständigen, aber die Kompetenzen für alle Mittel, die zur Erreichung dieser Vorgaben notwendig sind, vollständig für sich behalten“ (*Linsenmann/Meyer* 2002, S. 286). Damit wird die Relevanz der unteren Ebene betont, gleichwohl ist zu fragen, inwieweit das jeweilige Problem auch die obere Ebene bzw. das Zusammenwirken beider Ebenen zur Problemlösung benötigt. Dieser Frage wird im weiteren am Beispiel der Beschäftigungspolitik nachgegangen.

Dazu werden zunächst makro- und mikroökonomische Erklärungsansätze für Arbeitslosigkeit skizziert, und es wird die der Zeit herrschende Arbeitsmarktsituation charakterisiert (Teil B). Darauf aufbauend werden die Ansatzpunkte zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit dargestellt (Teil C), und schließlich wird nach der Arbeitsteilung zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene für die verschiedenen Politikfelder gefragt (Teil D).

## **B. Theoretischer Hintergrund**

Im theoretischen Teil arbeiten wir die verschiedenen Ursachen von Arbeitslosigkeit heraus und damit die Ansatzpunkte für eine auf den Abbau der hohen Unterbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik. Dabei unterscheiden wir zwischen der makroökonomischen und der mikroökonomischen Ebene und tragen Wechselwirkungen zwischen beiden Ebenen Rechnung.

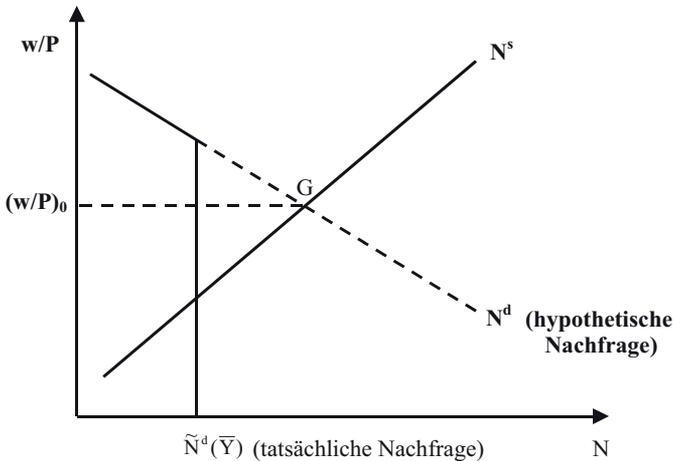
### **I. Ein Ungleichgewichtsmodell zur Erklärung von Arbeitslosigkeit**

Aus makroökonomischer Sicht kommt es zu Arbeitslosigkeit, wenn das Arbeitsangebot die Arbeitsnachfrage übersteigt. Dabei hängt das Arbeitsangebot vom Erwerbspersonenpotential ab sowie von der Erwerbsneigung der verschiedenen Gruppen der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter. Wir unterstellen hier, dass das Erwerbspersonenpotential konstant ist und die Wirtschaftspolitik darauf verzichtet, durch gezielte Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen, wie des Bildungssystems, des Steuer- und Abgabensystems sowie rentenrechtlicher Regelungen, Einfluss auf die Erwerbsneigung zu nehmen, so dass das Arbeitsangebot allein von der Höhe des Reallohns abhängt.<sup>1</sup> Die Arbeitsnachfrage resultiert aus

---

<sup>1</sup> Empirischen Beobachtungen der Lohnsattelastizitäten (und Partizipationswahrscheinlichkeiten) verschiedener Bevölkerungsgruppen legen eine gesamtwirtschaftliche Reallohn- elastizität von größer als Null nahe. Vgl. die Übersicht bei *Franz* (1999), S. 70 ff.

der gesamtwirtschaftlichen Produktion und der Produktivität der Beschäftigten. Bei unveränderter Produktivität hängt diese Arbeitsnachfrage – wie wir im Folgenden ableiten – nicht nur von der Höhe des Reallohns, sondern auch von der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage ab.



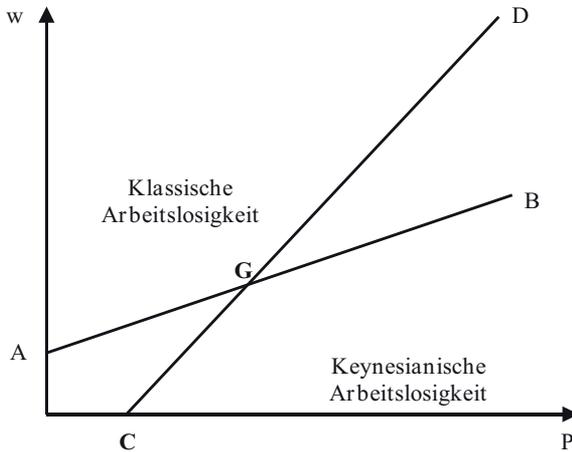
Quelle: Diese Abbildung geht auf Patinkin (1965) zurück.

Abbildung 1: Der Arbeitsmarkt bei Rationierung am Gütermarkt

Wir gehen dazu von einem Neoklassischen Modell<sup>2</sup> aus, das weiter der Methodik von Walras verpflichtet ist, sich aber in einer zentralen Annahme von Neoklassischen Modellen unterscheidet: Es wird unterstellt, dass die Mengen vor den Preisen reagieren, was – wie sich anhand von Abbildung 1 zeigen lässt – weitreichende Konsequenzen hat. Auf dem Arbeitsmarkt herrscht beim (Gleichgewichts-)Lohn  $(w/P)_0$  nur so lange Vollbeschäftigung, wie die Unternehmen ihr bei den herrschenden Preisen und Löhnen geplantes Güterangebot auch absetzen können. Fällt die tatsächliche Güternachfrage aufgrund von Änderungen exogener Größen kleiner aus als die erwartete, so schränken die Unternehmen ihre Produktion auf  $\bar{Y}$  ein und fragen nur noch  $N^d(\bar{Y})$  Arbeitskräfte nach. Als Folge dieses „Spillovers“ zwischen Güter- und Arbeitsmarkt kommt es auch beim „markträumenden“ Reallohn  $(w/P)_0$  zu Arbeitslosigkeit. Denn hat die Wirtschaft sich einmal vom Allgemeinen Gleichgewicht entfernt, so gilt – entsprechend Clowers Dualer Entscheidungshypothese – ein anderes Entscheidungssystem für die Un-

<sup>2</sup> Eine gelungene Ableitung solcher „Ungleichgewichts-Modelle“ aus den Arbeiten von Patinkin (1965) und Clower (1965) bis hin zu Barro/Grossman (1971) und Malivaud (1977) findet man bei Rothschild (1981). Einen neueren ausführlichen Überblick bieten Felderer/Homburg (2003), Kapitel IX. Vgl. auch Blanchard/Fischer (1989), Gordon (1990), Romer (2001) und Neubäumer/Hewel (2001).

gleichgewichtssituation: Statt der hypothetischen Nachfrage ist die effektive Nachfrage entscheidend.



Quelle: Die Abbildung geht auf Malivaud (1977) zurück.

Abbildung 2: Allgemeines Gleichgewicht und verschiedene Ungleichgewicht-Gleichgewichtssituationen

In Abbildung 2 herrscht nur in  $G$ , dem Schnittpunkt der Gleichgewichtskurve des Arbeitsmarktes  $\overline{AB}$  mit der Gleichgewichtskurve des Gütermarktes  $\overline{CD}$ , Allgemeines Gleichgewicht. Dagegen kommt es beim Verlassen des Gleichgewichts zu einem der folgenden Ungleichgewichts-Gleichgewichte:

- Oberhalb der Kurve  $\overline{AGD}$  tritt *Klassische Arbeitslosigkeit* auf: Die Haushalte würden, wenn sie – aufgrund von Vollbeschäftigung – das dazu notwendige Einkommen hätten, ein höheres Angebot der Unternehmen kaufen. Aber aufgrund zu hoher Reallohne sind die Unternehmen nicht bereit, mehr Arbeitskräfte einzustellen und die Produktion zu erhöhen. Entsprechend kann nur durch eine Reallohnsenkung die gesamtwirtschaftliche Produktion erhöht und die Arbeitslosigkeit abgebaut werden.
- Unterhalb der Kurve  $\overline{CGB}$  kommt es zu *Keynesianischer Arbeitslosigkeit*: Aufgrund von Rentabilitätsüberlegungen wären die Unternehmen bereit, mehr Arbeitskräfte einzustellen, aber sie könnten die dann zusätzlich produzierten Güter nicht absetzen, weil es ihnen an effektiver Nachfrage mangelt, d. h., sie sind am Gütermarkt rationiert. Entsprechend muss die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöht werden, damit die Unternehmen ihre Beschäftigung ausweiten. Durch eine Reallohnsenkung kann die Arbeitslosigkeit nicht verringert werden.
- Im Dreieck  $\overline{GDB}$  überschneiden sich klassischer und keynesianischer Bereich: Weder würden die Unternehmen beim herrschenden Reallohn alle Arbeitnehmer

einstellen, noch würden die Haushalte zu den herrschenden Preisen das gesamte Güterangebot kaufen. Die damit verbundene Arbeitslosigkeit kann nur durch simultane Lohn- und Preissenkungen abgebaut werden; bei denen der Rückgang der (Nominal-)Löhne größer als der der Preise ausfällt, so dass der Reallohn sinkt.<sup>3</sup>

An Neokeynesianischen Modellen wird insbesondere kritisiert, dass die Annahme, dass das Mengentätönement vor Eintreten jeglicher Preisreaktionen abgeschlossen ist, ähnlich willkürlich ist, wie die Annahme, dass der Auktionator zunächst den Gleichgewichtspreis festlegt.<sup>4</sup> Dem kann man allerdings entgegen halten, dass sich starre Preise<sup>5</sup> und vor allem starre Löhne<sup>6</sup> auf rationales Verhalten von Unternehmen und Arbeitnehmern bzw. Gewerkschaften zurückführen lassen: Eine „träge Anpassungsgeschwindigkeit der Löhne“, die ein „konstitutives Element [...] von ‚Ungleichgewichtsmodellen‘ bildet“ lässt sich mikroökonomisch auf informationstheoretische Ansätze, transaktionstheoretische Ansätze und Gewerkschaftsverhalten zurückführen.<sup>7</sup> „Es [kann] ökonomisch durchaus sinnvoll sein [...], die Löhne nicht ständig der sich ändernden Arbeitsmarktsituation anzupassen.“<sup>8</sup>

Was bedeuten die Ergebnisse dieses Ungleichgewichtsmodells für die Wirtschaftspolitik? Es führt „in aller Eindringlichkeit vor Augen, dass bezüglich der Unterbeschäftigung ein *Diagnoseproblem* besteht; folgerichtig liefert [es] keine unbedingten, sondern konditionierte Therapievorschläge und verlagert damit den Dissens von der theoretischen auf die empirische Ebene“ (Felderer/Homburg 2003, S. 332; Hervorhebung im Original). Eine hohe Arbeitslosigkeit kann zum einen das Ergebnis zu hoher (Real-)Löhne sein, so dass der geeignete Ansatzpunkt die Tarifpolitik ist. Zum anderen kann Unterbeschäftigung auf einen Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage zurückzuführen sein, so dass die Geldpolitik und insbesondere die Fiskalpolitik gefordert ist.

<sup>3</sup> Wenig Relevanz hat der als „unterdrückte Inflation“ bezeichnete Bereich ( $\overline{AGB}$ ), in dem die Unternehmen bereit wären, mehr Arbeitnehmer zu beschäftigen und die Löhne zu erhöhen, und die Haushalte bereit wären, mehr Güter zu kaufen und höhere Preise zu bezahlen. Die „unterdrückte Inflation“ kann entsprechend durch Lohn- und Preissteigerungen (oder eine Abschöpfung von Liquidität) beseitigt werden.

<sup>4</sup> Zu weiteren Kritikpunkten an Neokeynesianischen Modellen vgl. Felderer/Homburg (2003), S. 333 ff.

<sup>5</sup> Mankiw (1985) führt starre Güterpreise auf Preisanpassungskosten zurück.

<sup>6</sup> Zur Erklärung von starrer Löhne vgl. McDonald/Solow (1981), Yellen (1984) und Shapiro/Stiglitz (1984) sowie die Über­sichten zu den verschiedenen Erklärungsansätzen bei Sesselmeier/Blauermel (1997) und Franz (1999).

<sup>7</sup> Modelle, die starre Preise und Löhne auf ökonomisches Verhalten zurückführen, werden in der Literatur häufig als Neukeynesianische Modelle bezeichnet.

<sup>8</sup> Franz/Pfeiffer (2001), S. 2. Die beiden Autoren überprüfen den empirischen Gehalt von Kontrakttheorien/impliziten Kontrakten, verschiedenen Spielarten von Effizienzlohnmodellen sowie von „Insider-Outsider“-Modellen erstmalig für die Bundesrepublik durch eine Befragung von Unternehmen. Vgl. hierzu auch Pfeiffer (2003). Vgl. auch die empirische Überprüfung verschiedener Arbeitsmarktmodelle für die Vereinigten Staaten bei Blinder et al. (1998) und Campbell/Kamlani (1997).

Hinzu kommen längerfristige Überlegungen. Ein Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage kann nicht nur konjunkturell bedingt sein, sondern auch auf ein zu geringes Angebot veränderter oder gänzlich neuer Güter und Dienstleistungen durch die Unternehmen zurückzuführen sein. Hier bietet sich eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik an, die an den institutionellen Rahmenbedingungen ansetzt, um die Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern und damit die Wachstumskräfte zu stärken. Weiterhin hat die Entwicklung der Reallöhne längerfristig Einfluss darauf, inwieweit mehr Wirtschaftswachstum zu einer höheren Produktivität und/ oder zu mehr Beschäftigung führt.<sup>9</sup>

## **II. Informationsdefizite und fehlende oder falsche Anreize zur Erklärung von Arbeitslosigkeit**

Selbst wenn gesamtwirtschaftlich das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage übereinstimmen, tritt Arbeitslosigkeit auf, wenn Unternehmen Offene Stellen nicht besetzen (können), weil die Bewerber die Anforderungen nicht erfüllen (können). Mögliche Gründe sind:

- Informationsdefizite: Die Unternehmen kennen nicht die geeigneten Arbeitslosen, und die Arbeitslosen kennen nicht die für sie geeigneten Offenen Stellen.
- „Regionales Mismatch“: Offene Stellen und Arbeitslose befinden sich in unterschiedlichen Regionen.
- „Qualifikationsbedingtes Mismatch“: Das Qualifikationsprofil der Bewerber stimmt hinsichtlich Bildungs- und Ausbildungsniveau, Beruf und/ oder Branche nicht mit den Qualifikationsanforderungen der zu besetzenden Stelle überein.
- „Personenbedingtes Mismatch“: Aus Sicht der Unternehmen mangelt es den Bewerbern an persönlichen Eigenschaften, wie Leistungsfähigkeit, Leistungsbereitschaft, Zuverlässigkeit und „Teamfähigkeit“. Da die Unternehmen diese Eigenschaften der Arbeitslosen nicht direkt beobachten können, machen sie sie an Merkmalen wie Alter, Gesundheitszustand, fehlendem Berufsabschluss oder Dauer der Arbeitslosigkeit fest.

Wir sprechen in diesen Fällen von *struktureller Arbeitslosigkeit*.<sup>10</sup> Sie lässt sich bei der „Beveridge“-Kurve an der Offene Stellen-Arbeitslosen-Kombination fest-

---

<sup>9</sup> Dies ist Gegenstand der Diskussion um die sogenannte „Beschäftigungsschwelle“. Beispielsweise war das „Beschäftigungswunder“ in den Vereinigten Staaten bis zur zweiten Hälfte der neunziger Jahre vor allem darauf zurückzuführen, dass bei nicht wesentlich höherem Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens die Produktivität je Arbeitnehmer und erst recht die Produktivität je Arbeitsstunde deutlich weniger gestiegen war als in der Bundesrepublik (vgl. *Neubäumer 2000*) bzw. in Europa. Vgl. dazu auch die bei *Franz (1999)*, S. 376, zitierten Schätzungen der Beschäftigungsschwellen im internationalen Vergleich durch das ZEW und durch *Löbke (1998)*.

<sup>10</sup> Vgl. ähnlich *Franz (1999)*, S. 223.

machen, die auf der 45°-Linie liegt. Entsprechend weisen empirische Beobachtungen, dass sich die „Beveridge“-Kurven in den meisten europäischen Ländern längerfristig vom Ursprung weg verschoben haben, darauf hin, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit in Europa gestiegen ist<sup>11</sup> und „die Matching-Probleme [...] im Zeitablauf gravierender geworden (sind)“ (Franz 1999, S. 226). Die Ursachen dafür sind Informationsdefizite und fehlende oder falsche Anreize für Arbeitslose und Unternehmen.

Weiterhin zeigen empirische Beobachtungen, dass der weitaus größere Teil der Arbeitslosigkeit institutionell bedingt ist, sich also aus dem die Marktmechanismen beeinflussenden Regularien und Institutionen erschließt (vgl. Richardson *et al.* 2000). Dabei versteht die OECD unter institutioneller Arbeitslosigkeit den Anteil der Arbeitslosen, der auch in einem wirtschaftlichen Aufschwung keine Beschäftigung findet und durch makroökonomische Politiken über das Integral eines konjunkturellen Aufschwungs nicht beeinflusst werden kann.<sup>12</sup> Das empirische Maß für diese institutionell bedingte Arbeitslosigkeit ist die inflationsstabile Arbeitslosenquote (NAIRU): diejenige Arbeitslosigkeit, ab der eine weitere Konjunkturbelebung nicht zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage beiträgt, sondern in erster Linie die Inflation nach oben treibt.<sup>13</sup> Ein Abbau der Arbeitslosigkeit ist dann nur über eine Änderung der Rahmenbedingungen möglich. Die NAIRU gibt also Informationen über die Lage der Grenzlinie zwischen einer Arbeitslosigkeit, die auf Funktionsstörungen auf den Arbeits- und Gütermärkten beruht, und einer darüber hinausgehenden konjunkturellen Arbeitslosigkeit.

Informationsdefizite und fehlende oder falsche Anreize für Arbeitslose und Unternehmen und somit die Ursachen für strukturelle Arbeitslosigkeit i.e.S. sind eng verknüpft mit der Lohnstruktur, der Organisation der Arbeitsvermittlung, dem Bildungs- und Ausbildungssystem und (weiteren) institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere dem Kündigungsschutz und dem Arbeitsrecht sowie der Höhe von Lohnersatzleistungen und den Bedingungen, unter denen sie gewährt werden. Wie die folgenden Beispiele zeigen, wirken dabei die Lohnstruktur und die verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen zusammen. So bestehen bei einer geringen Differenzierung der qualifikatorischen Lohnstruktur für die Unternehmen wenig Anreize, Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung einzustellen, weil sich dadurch die Lohnkosten kaum senken lassen. Es liegt dann eher nahe, längerfristig die vergleichsweise hoch entlohten Arbeitsplätze ohne Qualifikationsanforderun-

<sup>11</sup> Vgl. Burda / Wyplosz (1994).

<sup>12</sup> Damit bezeichnet die OECD jegliche nicht konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit als institutionelle Arbeitslosigkeit (oder strukturelle Arbeitslosigkeit). Dagegen unterscheiden wir zwischen struktureller Arbeitslosigkeit, die allein auf Informationsdefizite und „Mismatch“ am Arbeitsmarkt zurückzuführen ist, und institutioneller Arbeitslosigkeit, die neben Informationsdefiziten und „Mismatch“ noch aus einer allgemeinen Wachstumsschwäche resultiert.

<sup>13</sup> Zur aktuellen Diskussion der theoretischen Grundlagen und empirischen Messung der NAIRU siehe Fabiani / Mestre (2000), Franz (2000), McAdam / McMorro (1999) und Richardson *et al.* (2000).

gen durch eine andere Ausgestaltung der Leistungserstellungsprozesse abzubauen. Auch für eine betriebliche Weiterqualifizierung solcher Arbeitsloser gibt es kaum finanzielle Anreize. Zudem werten die Unternehmen eine fehlende Berufsausbildung oft als „Signal“ für eine geringe Leistungsfähigkeit und/oder Leistungsbereitschaft, so dass sie diese Arbeitslosen nicht einstellen werden, wenn später eine Kündigung aus persönlichen Gründen schwierig ist. Auf der anderen (Markt-)Seite hängt vom System der Lohnersatzleistungen ab, ob ein Arbeitsloser mit geringer Qualifikation eine schlecht bezahlte Stelle annimmt. Dabei spielen neben der Höhe der finanziellen Leistungen die Bezugsdauer sowie Zumutbarkeitskriterien und eine u.U. bestehende Arbeits- und/oder Qualifizierungspflicht eine Rolle. In ähnlicher Weise fehlen bei einer regional wenig differenzierten Lohnstruktur Anreize für die Arbeitslosen, mobil zu sein, und Anreize für die Unternehmen, in strukturschwachen Regionen mit hoher Unterbeschäftigung zu investieren und dort neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Solche Strukturdiskrepanzen werden durch Wechselwirkungen zwischen der makroökonomischen und der mikroökonomischen Ebene noch verschärft. So erhöhen Unternehmen in Zeiten stark rückläufiger Arbeitsnachfrage ihre Anforderungen an die Bewerber und stellen beispielsweise weniger Arbeitslose ein, die älter sind, gesundheitliche Einschränkungen haben und/oder über keinen Berufsabschluss verfügen, d. h., es kommt am Arbeitsmarkt zu Sortierprozessen (vgl. *Neubäumer* 1991b). Als Folge konzentrieren sich im Arbeitslosenbestand Personen mit den genannten Eigenschaften, und ihre Wiederbeschäftigungschancen werden zunehmend schlechter. Es kommt zu Langzeitarbeitslosigkeit, die mit einer „Dequalifizierung“ einhergeht, weil längere Zeit Arbeitslose „aus der Übung kommen“, neuere Entwicklung am Arbeitsplatz nicht mitbekommen und demotiviert werden. Steigt die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage jetzt wieder auf das alte Niveau, so werden dadurch weder die Sortierprozesse noch die „Dequalifizierung“ rückgängig gemacht, so dass insgesamt eine höhere strukturelle Arbeitslosigkeit bleibt.<sup>14</sup>

Inwieweit es im konjunkturellen Abschwung zu solchen Sortierprozessen kommt und inwieweit sie im Aufschwung wieder „zurückgedreht“ werden, ist ebenfalls eng mit der Lohnstruktur und den institutionellen Rahmenbedingungen verknüpft. So werden zunächst Unternehmen bei Unterbeschäftigung ihre Qualifikationsanforderungen besonders dann „hoch schrauben“, wenn die qualifikationsbedingten Lohnunterschiede gering sind, so dass sie für (über-)qualifizierte Arbeitnehmer kaum mehr zahlen müssen, und wenn es schwierig ist, einmal eingestellten Mitarbeitern zu kündigen, so dass beobachtbaren Merkmalen bei der Einstellung ein höherer Stellenwert beigemessen wird. Zudem lohnt sich bei wieder steigender Arbeitsnachfrage für diese „überqualifizierten“ Beschäftigten nicht, zu kündigen und wieder auf einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz zu wechseln, wenn damit

---

<sup>14</sup> Zu diesen als „Hysterese“ bezeichneten Phänomen vgl. *Blanchard/Summers* (1986), *Layard/Nickell/Jackman* (1991), *Weber* (2003).

ein kaum höheres Einkommen einhergeht und zudem ihr Arbeitslosigkeitsrisiko steigt, weil der Kündigungsschutz an die Beschäftigungsdauer gebunden ist.<sup>15</sup> Weiterhin verfügen langjährig Beschäftigte oft über ein hohes betriebsspezifisches (und branchenspezifisches) Humankapital, das jedoch durch eine Entlassung verloren geht. Als Folge kann eine Senioritätsentlohnung für ältere Arbeitnehmer zum Wiedereinstellungshindernis werden, besonders wenn noch ein besonderer Kündigungsschutz für Ältere hinzukommt.

Ähnlich hängt von der Tarifpolitik ab, ob eine einmal eingetretene „Dequalifizierung“ durch Langzeitarbeitslosigkeit und/oder das damit verbundene „negative Signal“ durch niedrige Einstiegsgehälter (über-)kompensiert werden kann. Allerdings kommt dabei auch den Einstellungen der Unternehmen als institutionelle Rahmenbedingung Bedeutung zu. Werten sie niedrige Lohnforderungen als Zeichen für eine geringere Leistungsfähigkeit, so verschlechtern die (Langzeit-)Arbeitslosen dadurch ihre Beschäftigungschancen noch.<sup>16</sup>

Schließlich können durch geeignete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie z. B. Qualifizierung außerhalb und innerhalb der Betriebe und Lohnkostenzuschüsse, die Wiederbeschäftigungschancen von (bestimmten Gruppen von) Arbeitslosen gefördert werden, so dass Langzeitarbeitslosigkeit zum Teil erst gar nicht entsteht und zum Teil abgebaut werden kann.

Welche Ansatzpunkte ergeben sich aus diesen Überlegungen zur strukturellen Arbeitslosigkeit für die Wirtschaftspolitik? Es gilt zunächst, die Informationen über geeignete Stellen und geeignete Arbeitslose zu verbessern. Vor allem aber muss durch Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen und durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erreicht werden, dass (Fehl-)Anreize zur Nichtannahme Offener Stellen vermieden werden, dass die Anreize für mehr Qualifizierung und mehr Mobilität erhöht werden und dass Anreize für die Einstellung bestimmter Arbeitsloser geschaffen werden. Eine wichtige Rolle hat auch die Tarifpolitik: Sie trägt die Verantwortung für eine beschäftigungsfreundliche Differenzierung der Lohnstruktur nach Qualifikationen, Branchen und Regionen.

Zum Schluss dieses Teils stellt sich die Frage, welcher Art die herrschende Arbeitslosigkeit denn ist. Hier ist zunächst fest zu halten, dass nie eine Form der Arbeitslosigkeit alleine vorliegt, sondern sich die empirisch messbare Arbeitslosigkeit immer auf mehrere Ursachen zurückführen lässt, die im theoretischen Teil abgeleitet wurden. Allerdings besteht Einigkeit darüber, dass der weitaus größte Teil der Arbeitslosigkeit im Sinne der NAIRU institutioneller Natur ist, wenn auch mit unterschiedlicher Entwicklung in den verschiedenen Ländern (vgl. *OECD 2000, Richardson et al. 2000, Sachverständigenrat 2002*, S. 214). Insbesondere für die 90er Jahre lässt sich beobachten, dass sich die NAIRU in den meisten Ländern

---

<sup>15</sup> Ein Grund dafür, dass kein Wechsel zurück in eine qualifizierte Tätigkeit erfolgt, kann allerdings auch sein, dass aus Sicht der Arbeitgeber eine zwischenzeitliche unterqualifizierte Tätigkeit ein Einstellungshindernis darstellt.

<sup>16</sup> Vgl. *Franz (1999)*, S. 212.

mehr oder weniger stark rückläufig entwickelt hat, während sie in Deutschland gestiegen ist.

### **C. Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit**

Vor dem skizzierten theoretischen Hintergrund ergeben sich je nach Art und Begründung der Arbeitslosigkeit verschiedene Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik zur Beeinflussung der Beschäftigungssituation. Institutionelle Grundlagen hierfür sind verschiedene EU-Rats-Beschlüsse bzw. EU-Prozesse. Dabei wird trotz der Schwerpunktsetzung in den einzelnen Beschlüssen bereits deutlich, dass Beschäftigungspolitik und die sich daraus ergebende Situation auf den Arbeitsmärkten immer ein „Kuppelprodukt“ aus verschiedenen sowohl auf die Makroebene als auch auf die Mikroebene abzielenden Politikfelder ist: der Geldpolitik, der Fiskalpolitik, der Lohnpolitik und der Regulierungspolitik. Diese Politikfelder sowie deren mögliches Zusammenwirken wurden bei mehreren Treffen der Entscheidungsträger der EU thematisiert und zu Beschlüssen vorangetrieben.

Nachdem noch zu Beginn der 90er Jahre mit dem Weißbuch der EU-Kommission die Initiative eher von der Kommission ausgegangen war, sind seit Mitte der 90er Jahre die Nationalregierungen, also der Europäische Rat, zur treibenden Kraft in der Beschäftigungspolitik geworden (zu einem Überblick vgl. *Schäfer* 2002 und *Schatz* 2001). Diese Entwicklung lässt sich an den Beschlüssen von drei Gipfeltreffen des Europäischen Rates, die als Luxemburg-, Cardiff- und Köln-Prozess bezeichnet werden, festmachen.

Auf dem *Luxemburger Gipfel* 1997 wurden *angebotspolitisch orientierte Leitlinien* für die Arbeitsmärkte verabschiedet:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
  - Abbau der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit in der EU,
  - Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen,
  - Förderung eines Partnerschaftskonzepts,
  - Erleichterung des Übergangs von der Schule zum Beruf.
- Entwicklung des Unternehmergeistes
  - Umbau der Steuer- und Sozialpolitik,
  - Förderung von Unternehmensgründungen.
- Modernisierung der Arbeitsorganisation und Arbeitsverhältnisse mit dem Ziel, die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten zu fördern.
- Förderung der Chancengleichheit
  - Abbau verschiedenster Diskriminierungsmechanismen,

- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Erleichterung der Rückkehr in das Arbeitsleben.

Auf dieser Grundlage müssen die Mitgliedsländer dann nationale Aktionspläne erstellen, in denen der Kommission und dem Rat dargelegt wird, wie die Leitlinien umgesetzt werden sollen und welche Resultate zu erwarten sind. Die Kommission wiederum wertet diese Aktionspläne aus und schreibt auf dieser Grundlage die Leitlinien fort (zu einer graphischen Aufbereitung der im Beschäftigungskapitel vorgesehenen Abläufe vgl. *Keller* 2001, S. 305). Diese Auflistung von Einzelzielen führt zu einer inhaltlichen Konkretisierung des Begriffs der Beschäftigungspolitik und einer über die üblichen Definitionen hinausgehenden Beschränkung: „Dieser Prozess der Koordination der Beschäftigungspolitiken zeichnet sich nämlich dadurch aus, dass er auf Fragen der Arbeitsmarktpolitik beschränkt bleibt. Im Zentrum der beschäftigungspolitischen Leitlinien steht die ‚employability‘“ (*Aust* 2000, S. 30). Bezogen auf den Luxemburger Gipfel bzw. den Amsterdamer Vertrag verbirgt sich hinter dem Begriff der Beschäftigungspolitik „nur“ eine angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel die Anpassungsfähigkeit und Reagibilität der Arbeitsmärkte zu erhöhen. Eine Beschäftigungspolitik einer im üblichen Sinne alle Märkte umfassenden Wirtschaftspolitik mit angebots- und nachfragepolitischen Akzenten ergibt sich erst aus der Kombination der Luxemburger Beschlüsse mit denen der beiden folgenden Gipfel in Cardiff und Köln.

Der *Gipfel von Cardiff* 1998 brachte mit der Forderung nach einer umfassenden *strukturellen Erneuerung* und *Modernisierung* zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit und der Effizienz der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte ebenfalls angebotspolitisch orientierte Leitlinien hervor. Eine schnellere Anpassung an den technischen Wandel soll zu höheren Beschäftigungsquoten, vor allem im Dienstleistungsbereich führen. So rechnet die EU-Kommission mit der Entstehung von 36 Mio. Arbeitsplätzen in Europa, wenn hier eine Dienstleistungsquote wie in den USA erreicht würde (vgl. *Tegtmeier* 2000, S. 22<sup>17</sup>).

Der am 4. 6. 1999 in *Köln* beschlossene *Europäische Beschäftigungspakt* greift auf Ideen zu einem europäischen Pakt von *Santer* (1996) zurück. Er vereinigt makroökonomische mit mikroökonomisch orientierter Politik und umfasst drei zentrale Elemente:

- Die Verbesserung des Zusammenwirkens von Lohnentwicklung sowie Geld- und Finanzpolitik durch den „makroökonomischen Dialog“, um konjunkturelle Schwächephasen zu vermeiden und nachhaltige nichtinflationäre Wachstumsdynamik freizusetzen,
- die angebotsorientierten Leitlinien des Luxemburg-Prozesses und

---

<sup>17</sup> Dabei ist zu fragen, ob nur der Anteile von Arbeitsplätzen in Dienstleistungsbranchen hochgerechnet wurde, so dass mit einer Überschätzung des Beschäftigungspotentials durch mehr Dienstleistungen gerechnet werden muss, oder ob von Tätigkeitsstrukturen ausgegangen wurde.

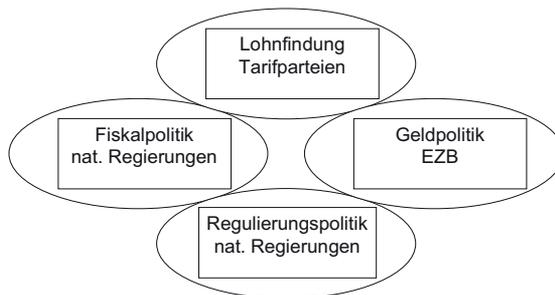
- die Initiative zur strukturellen Erneuerung und Modernisierung im Rahmen des Cardiff-Prozesses.

Vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Währung und eines gemeinsamen Binnenmarktes wird zum einen eine *Abstimmung* auf der makroökonomischen Ebene angestrebt; Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sollen „verzahnt“ werden. „Makroökonomische Abstimmung ist ein wesentlicher Bestandteil erfolgversprechender Beschäftigungspolitik.“ (Tegtmeier 2000, S. 24). Zum anderen werden *Strukturreformen* als zentrales Element einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik gesehen.

Aufgrund der Zusammenführung der drei EU-Prozesse soll Unterbeschäftigung somit sowohl auf der mikroökonomischen als auch auf der makroökonomischen Ebene „bekämpft“ werden. Damit wird auch der Bezug zu den verschiedenen im theoretischen Teil skizzierten Erklärungsansätzen von Arbeitslosigkeit deutlich.

Um eine solche umfassende Strategie umzusetzen, soll ein „*makroökonomischer Dialog*“ zwischen den folgenden Wirtschaftsakteuren stattfinden, deren Verhalten es zu koordinieren gilt:

1. den Akteuren der Fiskalpolitik,
2. der EZB als der Trägerin der Geldpolitik,
3. den Tarifparteien, d. h. den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Träger der Lohnfindungspolitik, sowie
4. dem Staat als dem den Arbeitsmarkt regulierender Akteur.



Quelle: Bizer / Sesselmeier (2003).

Abbildung 3: Zu koordinierende Politikfelder und Akteure

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich ist, ergibt sich nicht nur ein Koordinierungsproblem bezogen auf die vier Politikfelder und die involvierten Akteure, sondern auch in Bezug auf die Ebenen, auf denen das jeweilige Politikfeld Anwendung findet. Regulierungspolitik und Lohnpolitik finden auf nationaler Ebene statt, während die Geldpolitik durch die EZB auf der europäischen Ebene durchgeführt wird.

Die Fiskalpolitik ist in Händen der nationalen Regierungen, spielt jedoch auf beiden Ebenen eine Rolle.

Je nach Art der Arbeitslosigkeit wird sich die Hierarchie zwischen den Politikfeldern verschieben, aber die Abstimmung zwischen ihnen wird immer notwendig sein, da nie nur eine spezifische Form der Arbeitslosigkeit vorliegen wird, sondern allenfalls eine Form der Arbeitslosigkeit gegenüber anderen Formen dominieren wird. Darüber hinaus haben die vier Politikfelder ganz unterschiedliche Zeithorizonte, die wiederum eine Koordination und Kombination notwendig machen.

### **D. Arbeitsteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene für die verschiedenen Felder der Wirtschaftspolitik**

Es stellt sich als nächstes die Frage, ob die institutionellen Strukturen der EU überhaupt die Voraussetzungen für eine derartige zu koordinierende Makropolitik besitzen und wenn nicht, in welcher Weise diese institutionellen Reformen verändert werden müssten.

Eine Institutionalisierung der Koordination kann über verschiedene Instrumente gelingen. Der durch den Amsterdamer Vertrag eingeschlagene Weg der zentralisierten Koordination sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten ihre Wirtschaftspolitik „als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten und sie im Rat der Europäischen Union nach Maßgabe der Gemeinschaftsziele koordinieren (Art. 99 Abs. 1 EGV). Dafür verabschiedet die Kommission Empfehlungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft; die letzte wurde am 08. April 2003 für den Zeitraum 2003 bis 2005 veröffentlicht.

### **I. Geldpolitik**

Träger der Geldpolitik in der Europäischen Währungsunion ist das Eurosystem, dem neben der EZB die Zentralbanken der Länder des Euroraums angehören. Dabei trägt allerdings die *EZB die alleinige Verantwortung für die Geldpolitik*, während die – rechtlich unabhängigen – nationalen Zentralbanken nur die Durchführung der Geschäfte gemäß den von der EZB festgelegten Regeln obliegt. „Für das Eurosystem gilt also der Grundsatz ‚zentrale Entscheidungsfindung – dezentrale Ausführung‘.“ (Görgens/Ruckriegel/Seitz 2001, S. 64).

Nach Art. 105 EGV ist die EZB vorrangig dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet, so dass eine expansive Geldpolitik zur Bekämpfung einer gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche weitgehend ausgeschlossen ist. Nur soweit es ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist, soll die EZB die allgemeine Wirtschaftspolitik der EU und damit die Erreichung von mehr nachhaltigem

Wachstum und einem hohen Beschäftigungsstand unterstützen. (Im Gegensatz dazu hat die amerikanische Zentralbank ein anderes Mandat: Sie soll – gemäß dem Humphrey-Hawkins-Act von 1978 – ihrer stabilitätspolitischen und ihrer konjunkturpolitischen Verantwortung gleichrangig nachkommen.)

Die EZB hat somit „keine Option, durch Toleranz höherer Preissteigerungsraten auf Dauer mehr Beschäftigung zu erkaufen“ (Franz 2000, S. 34). Stattdessen stellt sie mit ihrem „Zwei-Säulen-Konzept“ darauf ab, eine Geldpolitik zu betreiben, von der einerseits keine Impulse für Inflation und andererseits keine restriktiven Wirkungen auf die realwirtschaftliche Entwicklung im Euro-Raum ausgehen. Die (alleinige) Vorgabe eines Geldmengenziels setzt nämlich die Kontrollierbarkeit der Geldmenge durch die Zentralbank und damit eine einigermaßen stabile aggregierte Geldnachfrage der teilnehmenden Länder voraus, wie sie sich vor der Währungsunion empirisch beobachten ließ.<sup>18</sup> Dagegen scheint die langfristige Geldnachfragefunktion im Euro-Raum nicht stabil zu sein, weil der Übergang zum Euro zu einem Strukturbruch geführt hat und die Geldnachfrage kurzfristig durch „Sondereffekte“, wie die anhaltende Aktienmarktschwäche, beeinflusst wurde (Sachverständigenrat 2002, 2003). Vor diesem Hintergrund gibt die EZB zunächst einen Referenzwert für das längerfristige Wachstum der Geldmenge vor (Säule 1). Von dessen Einhaltung kann allerdings – auch über einen Zeitraum von mehreren Jahren – abgesehen werden, wenn die Entwicklung einer Vielzahl ökonomischer Indikatoren (insbesondere Kapazitätsauslastung, Arbeitslosigkeit, Löhne, Rohstoffpreise, Zinsstruktur, Wechselkurs<sup>19</sup>) keine Risiken für die Preisstabilität signalisieren (Säule 2). Inwieweit die aktuelle Betonung der zweiten Säule tatsächlich die Rolle der Geldmenge relativiert und die Geldpolitik verändert, muss sich erst noch zeigen.

Aus dieser Fixierung der EZB auf das Ziel der Preisstabilität verbunden mit ihrer Unabhängigkeit ergibt sich, dass die EZB – zumindest offiziell – keinen Koordinationspartner darstellt. Vielmehr müssen die Träger der drei übrigen Politikfelder so agieren, dass sie die EZB zu einer sie unterstützenden Geldpolitik motivieren. Gelingt dies nicht, wird keine koordinierte Politik stattfinden, da Reformen Kosten verursachen und diese durch das Verhalten der Zentralbank nicht kompensiert werden (vgl. *Allsopp/Vines* 1998).

---

<sup>18</sup> Dies belegen eine Vielzahl von Schätzungen der Geldnachfrage für verschiedene Zusammenfassungen von EU-Ländern und für verschiedene Zeiträume. Vgl. *Görgens/Ruckriegel/Seitz* (2001) S. 159. Die Schätzungen für M1 und M3 wurden zunächst vor allem für die BeNeLux-Staaten, Frankreich, Italien, die Bundesrepublik und Dänemark für den Zeitraum von Mitte der siebziger Jahre bis Anfang bzw. Mitte der neunziger Jahre durchgeführt und später für die EWU11-Länder für die achtziger und neunziger Jahre. Dabei erwies sich die aggregierte Geldnachfragefunktion nahezu durchgehend als stabil.

<sup>19</sup> Vgl. *EZB* (1999) und *Klöckers* (2002). Einen Überblick über die Indikatoren, anhand derer die EZB Risiken für die Preisstabilität beurteilt, geben *Görgens/Ruckriegel/Seitz* (2001) S. 165 ff.

## II. Fiskalpolitik

Unter Fiskalpolitik auf europäischer Ebene verstehen wir die Ergänzung einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik durch eine nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik.<sup>20</sup> Eine solche nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik kann bei starken exogenen Schocks (wie z. B. einem länger anhaltenden Krieg, einem starken Anstieg der Öl-Preise, einer schweren europaweiten oder weltweiten Rezession) notwendig werden. Sie sollte dann – vor dem Hintergrund der starken Verflechtungen von Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten in der EU – nur gemeinsam durchgeführt werden, d. h., sie erfordert eine makroökonomische Abstimmung. Dagegen bedeutet Fiskalpolitik auf europäischer Ebene nicht, dass eine Einflussnahme auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in der EWU über den EU-Haushalt erfolgen kann oder sollte. Der Haushalt der Europäischen Union umfasst knapp 1,3% des europäischen Bruttoinlandsprodukts und ist zumindest zur Zeit auf maximal 1,4% des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Mit diesem Volumen, das im Übrigen von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr nicht übertragbar ist, kann man keine Fiskalpolitik gestalten. Diese können nur die Mitgliedsländer betreiben. Denkbar wäre z. B., dass sich die Länder der EWU einigen, dass alle Beteiligten nationale Konjunkturprogramme von bestimmtem Umfang vornehmen, wobei die genaue Ausgestaltung jedem einzelnen Staat überlassen bliebe. Nach *Görgens/Ruckriegel/Seitz* (2001, S. 330) könnte somit „die nationale staatliche Aktivität [...] gerade in der Währungsunion eine nützliche nachfragestabilisierende Aufgabe durch diskretionäre und autonome Anpassungen erfüllen“.

Beschränkt man eine solche europäische Nachfragepolitik – wie z. B. von *Franz* (2000) gefordert – auf den Fall einer schweren europaweiten (oder weltweiten) Rezession, so sollte auf der nationalen Ebene zumindest ein Schwanken des Haushaltssaldos im Konjunkturzyklus nicht verhindert werden. Andernfalls müsste mit – nicht gewollten – prozyklischen Wirkungen der Fiskalpolitik gerechnet werden, und es würde auf eine Möglichkeit der Anpassung an asymmetrische Schocks verzichtet, die vor dem Hintergrund an Bedeutung gewonnen hat, dass in der EWU ein Ausgleich über den Wechselkurs nicht mehr erfolgen kann.

Im die Fiskalpolitik restringierenden Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde die Obergrenze des nationalen Defizits auf 3% des Bruttoinlandsprodukts festgelegt. Art. 104 (2a) lässt eine Überschreitung des 3%-Referenzwertes zu, wenn sie nur „ausnahmsweise und vorübergehend“ erfolgt und das Defizit in der Nähe des Referenzwertes bleibt.

Die EU-Kommission hat die Reaktionen der öffentlichen Haushalte in den verschiedenen Ländern auf eine 1%-ige Veränderung der „Output-Gaps“ berechnet (Tabelle 1). So führt z. B. ein Bruttoinlandsprodukt, das um 2% unter dem Trendwert liegt, zu einem Anstieg des Haushaltsdefizits um 1,8 Prozentpunkte in Däne-

---

<sup>20</sup> Eine ausführliche Diskussion von Fiskalpolitiken in einer Währungsunion bietet *DeGrauwe* (2000).

mark und um 1 Prozentpunkt in der Bundesrepublik. Dies legt nahe, dass einige Mitgliedsländer zumindest in der Übergangphase, wenn ihre strukturellen, d. h. um zyklische Einflüsse bereinigten, Staatshaushalte noch nicht ausgeglichen sind (wie längerfristig mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt intendiert), Probleme mit der Einhaltung des Defizitkriteriums bekommen, wenn sie eine prozyklische Wirkung vermeiden wollen.

Tabelle 1

### Reaktion der staatlichen Budgets auf zyklische Schwankungen

	Reaktion der Staatseinnahmen (1)	Reaktion der Staatsausgaben (2)	Gesamtreaktion <sup>a)</sup> (1) + (2)
Belgien	0,5	0,2	0,7
Dänemark	0,5	0,3	0,9
Deutschland	0,4	0,0	0,5
Finnland	0,5	0,2	0,7
Frankreich	0,3	0,1	0,4
Griechenland	0,3	0,0	0,3
Großbritannien	0,4	0,1	0,5
Irland	0,3	0,1	0,4
Italien	0,4	0,0	0,4
Luxemburg	0,4	0,2	0,6
Niederlande	0,4	0,4	0,8
Österreich	0,3	0,0	0,3
Portugal	0,3	0,1	0,3
Schweden	0,5	0,3	0,8
Spanien	0,3	0,0	0,4
EWU11	0,4	0,1	0,5
EU	0,4	0,1	0,5
<sup>a)</sup> Die Ergebnisse dieser Spalte weichen durch Rundungen von der Summe aus Spalte (1) und (2) ab.			

Quelle: European Commission (2000) (zitiert nach Görgens/Rückriegel/Seitz (2001), S. 328).

Die rein historische Begründung des 3%-Kriteriums und die länderspezifischen Unterschiede bei der Reagibilität der Haushaltsdefizite auf konjunkturelle Schwankungen sind dann auch die Grundlagen für die Kritik an diesem Stabilitäts- und Wachstumspakt. So lautet ein zentrales Argument gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt, dass er die Allokation der Defizite nicht effizient vornimmt, sondern von jedem Mitgliedsland gleichermaßen – ungeachtet der spezifischen Anpassungskosten – verlangt, das 3%-Kriterium einzuhalten. Einen Teil des politischen Drucks auf den Pakt könnte man neutralisieren, indem er in eine effiziente Struktur überführt wird.

In der Literatur (siehe *Wyplosz* 1999, 2002) werden zahlreiche Alternativen diskutiert, zu denen unter anderem „Fiscal policy committees“ zählen. Unter diesen fiskalpolitischen Gremien versteht man analog zu den „Open market committees“ von Zentralbanken ein unabhängiges Gremium, dass auf der Ebene der Mitgliedsländer eingerichtet wird und mit ähnlicher Unabhängigkeit ausgestattet wird, wie das bei den nationalen Zentralbanken der Fall ist. Das Gremium hat die Aufgabe, den Rahmen für das fiskalpolitisch Mögliche abzustecken, d. h., seine Aufgabe ist es, ein jährliches Defizitkriterium zu spezifizieren und auf den Haushalt des Mitgliedslandes anzuwenden. Der Vorteil einer solchen Institution wäre, dass die historisch begründeten 3% des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht nur einmal geändert, sondern einer dauerhaften Flexibilisierung unterworfen wären. Bei angemessener Praxis des Gremiums hätten die einzelnen Länder einen größeren Spielraum für eine Ausweitung der Staatsnachfrage als zur Zeit. Der Nachteil dieses Modells ist, dass die Besetzung des Gremiums dem jeweiligen Mitgliedsland überlassen bliebe und damit u.U. die Unabhängigkeit des Gremiums gefährdet wäre. So könnten z. B. die Regierungen einzelner Mitgliedsländer versuchen, über ihre Besetzungspolitik Einfluss auf die Entscheidungen „ihres“ „Fiscal policy committees“ zu nehmen.

Prinzipiell sollte die Koordination der Haushalts- und Fiskalpolitik in Richtung Flexibilisierung überdacht werden, da es sich in diesem Politikfeld auf Grund der Verträge, der schriftlich fixierten Zielvorgaben und der Sanktionsmöglichkeiten um eine relativ harte Form der Koordinierung handelt (*Linsenmann/Meyer* 2002, S. 289).

### III. Tarifpolitik

Beschäftigungspolitik (obwohl eigentlich nur Arbeitsmarktpolitik, wie weiter vorne gezeigt) ist seit dem Abschluss des Amsterdamer Vertrages ein eigener Titel. Damit zählt die Beschäftigungspolitik nun ebenfalls zu den Gemeinschaftsaufgaben, auch wenn sie in Konflikt mit dem Subsidiaritätsgedanken des Vertrages geraten kann (vgl. dazu *Schatz* 2001, S. 541). Im hier dargestellten Zusammenhang ist von Bedeutung, ob der Auftrag des Amsterdamer Vertrags überhaupt die Voraussetzungen für eine koordinierte Lohnpolitik schafft. Tatsächlich zielt Artikel 125 darauf ab, dass die Mitgliedsstaaten und die Gemeinschaft darauf hinarbeiten, „die Fähigkeit der Arbeitsmärkte [...], auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren“, zu verbessern (Art. 125 Abs. 1 EGV).

Zu diesem Zweck setzt sie einen Beschäftigungsausschuss ein, der mit je zwei Mitgliedern der Mitgliedsländer und der Kommission besetzt ist. Der Ausschuss hat eine beratende Funktion zur Förderung der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik (Art. 130 EGV). Allein die Zusammensetzung des Ausschusses macht deutlich, dass in diesem keine Koordinierung der Lohnpolitik erreicht werden kann, denn die Tarifparteien fehlen. Allenfalls eine Koordination der Regulierung des Arbeitsmarktes könnte in diesem Ausschuss vorbereitet werden.

Allerdings scheitern die Mitgliedsländer bei der Gestaltung des Arbeitsmarktes eher an internen Interessengruppen als an supranationalen Lücken des Regelwerks.

Eine zweite Möglichkeit wäre, den Wirtschafts- und Sozialausschuss als vorbereitendes Gremium zu nutzen. In ihm sind auch die Gewerkschaften vertreten. Allerdings gehören ihm auch zahlreiche andere gesellschaftliche Gruppen, wie Landwirte und Kirchen, an. Allein die Zahl von 222 Mitgliedern schließt eine Koordination nahezu aus. Das gilt im Übrigen auch für jede andere Form von Gremium, in der eine europaweite Lohnpolitik in Form von Lohnzurückhaltung zu verhandeln wäre. Man stelle sich vor, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite entsenden jeweils einen Vertreter, so wäre das Gremium mit 30 Personen (EU 15) bzw. 24 Personen (EU 12) besetzt. Berücksichtigt man, dass in Deutschland, aber auch in anderen Ländern, sektoral verhandelt wird, erhöht sich Zahl schnell auf das Sechsbis Achtfache. Es ist kaum denkbar, dass derart viele Personen zu einem Konsens finden können – abgesehen davon, dass sie von der Verhandlung nur ein geringeres Ergebnis erwarten dürfen, also gar keinen Anreiz haben, teilzunehmen. *Franz* (2000, S. 39) rechnet somit folgerichtig nicht damit, dass eine Europäisierung der Tarifpolitik zustande kommen wird.

Vor allem aber wäre eine Koordinierung der Lohnpolitik problematisch, bei der nicht der unterschiedlichen Produktivitätsentwicklung in den verschiedenen europäischen Ländern Rechnung getragen würde.<sup>21</sup> Dass die Unterschiede hinsichtlich der länderspezifischen Entwicklung der Arbeitsproduktivitäten beträchtlich sind, zeigt Tabelle 2. Entsprechend würden einheitliche Lohnerhöhungen in den verschiedenen Ländern zu divergierenden Entwicklungen der Lohnstückkosten und damit zu Veränderungen ihrer Wettbewerbspositionen führen, die nicht – wie in der Vergangenheit – über Anpassungen der Wechselkurse ausgeglichen werden könnten.

Schwierigkeiten bereite bei einer europäischen Koordinierung der Lohnpolitik auch, dass unterschiedlichen nationalen Präferenzen hinsichtlich der Arbeitszeit nur schwer Rechnung getragen werden könnte (vgl. *Bielenski et al.* 2002), und schließlich müssten nationale Unterschiede in der Höhe und Entwicklung der Lohnnebenkosten berücksichtigt werden. Gerade letztere divergieren auf Grund der unterschiedlichen Finanzierung der sozialen Sicherung über Beiträge oder Steuern stark (vgl. *Eichhorst et al.* 2001, S. 242).

---

<sup>21</sup> Bei der Einbeziehung nationaler Produktivitätsentwicklungen in die koordinierte Lohnpolitik müsste zudem berücksichtigt werden, inwieweit ein Produktivitätsanstieg durch Entlassungen und damit durch weniger Beschäftigung oder durch eine höhere Produktion zustande gekommen ist.

Tabelle 2

**Internationaler Vergleich der Entwicklung der Arbeitsproduktivität**

	Arbeitsproduktivität je Arbeitsstunde						Arbeitsproduktivität je Beschäftigten					
	im Vergleich zu der Gesamtheit der Länder der Europäischen Union (EU-15 = 100)											
	1993	1995	1997	1999	2000	2001 <sup>1)</sup>	1993	1995	1997	1999	2000	2001 <sup>1)</sup>
Deutschland	103,1	106,3	107,4	106,8	106,1	105,6	97,6	99,5	99,4	98,6	97,6	97,2
Belgien	130,6	126,9	126,6	124,6	126,8	124,6	126,4	125,5	124,5	119,5	120,4	119,4
Dänemark	106,0	106,7	107,0	104,2	107,5	108,9	94,7	97,7	99,5	99,4	100,3	101,3
Frankreich	116,3	114,9	110,9	111,5	111,9	114,2	116,2	113,1	108,9	109,8	110,4	109,8
Irland	92,6	96,7	102,5	107,3	108,9	110,8	103,3	108,2	112,7	112,2	114,2	116,4
Italien	110,1	114,2	112,0	114,5	115,1	115,0	109,7	113,9	112,4	114,9	115,9	115,8
Niederlande	115,8	117,6	115,2	117,7	112,6	113,3	96,1	97,9	97,3	97,7	96,5	95,7
Österreich	98,8	98,2	96,9	102,2	104,6	103,4	93,9	93,4	95,3	96,3	99,1	99,0
Portugal	56,9	58,1	62,0	59,8	60,9	60,9	61,9	64,5	66,8	65,0	65,0	65,2
Schweden	93,1	93,2	94,4	91,8	91,3	90,2	88,9	91,8	94,0	92,8	92,1	90,7
Spanien	87,4	84,4	83,7	82,2	80,8	80,3	96,6	93,4	92,8	92,2	91,0	91,4
Vereinigtes Königreich	89,1	84,5	88,3	87,8	87,9	87,4	93,4	89,6	93,8	93,2	93,2	93,7
<b>EU-15</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nachrichtl.: Vereinigte Staaten	108,5	106,6	102,6	102,5	103,2	103,0	121,3	120,1	116,1	116,8	117,5	117,7
Japan	81,5	81,7	81,2	77,2	78,4	76,2	94,5	93,8	92,6	87,7	88,9	88,0

<sup>1)</sup> Geschätzte Werte.  
Hinweis: Die starke Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Arbeitsproduktivität pro Stunde und der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen in der Bundesrepublik ist vor allem auf die Zunahme von Teilzeitarbeit und von geringfügiger Beschäftigung zurückzuführen und nur zum geringen Teil auf die Verkürzung der Jahresarbeitszeit.

Quelle: Eurostat 2002.

**IV. Regulierungspolitik und Arbeitsmarktpolitik**

Die Regulierungspolitik (und die Arbeitsmarktpolitik) kann nur auf nationaler Ebene ansetzen, weil sie den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Ländern Rechnung tragen muss.

Diese institutionelle Rahmenbedingungen sind historisch gewachsen und divergieren entsprechend in den verschiedenen Ländern der EWU sehr stark. Die sich daraus ergebende Pfadabhängigkeit der Systeme hat zudem rechtliche Konsequenzen, die bei Änderungen nicht einfach ignoriert werden können. Darüber hinaus wirken die verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen eng zusammen, so dass nicht einzelne Rahmenbedingungen isoliert verändert werden können. Beispiele hierfür lassen sich in allen Ländern in den verschiedensten Bereichen der Arbeitsbeziehungen finden (vgl. hierzu ausführlich *Eichhorst et al.* 2001). So werden in der Bundesrepublik eine breite berufliche Erstausbildung im Dualen System, kooperative Arbeitsbeziehungen und ein relativ hoher Kündigungsschutz als Vor-

aussetzungen dafür angesehen, dass die Flexibilität im Betrieb hoch ist, d. h. dass die Arbeitnehmer bzw. ihre Vertreter zustimmen, dass Mitarbeiter zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen wechseln, wenn dies z. B. aufgrund von Zusatzaufträgen in einer anderen Abteilung oder aufgrund der Einführung neuer Produktionsverfahren erforderlich ist. Dagegen haben in Großbritannien Berufsgewerkschaften und unsichere Beschäftigungsverhältnisse zur engen Abgrenzung von Arbeitsplätzen („job demarcation“) und damit zu starken innerbetrieblichen Mobilitätshemmnissen geführt (vgl. *Sengenberger* 1987). Ein weiteres Beispiel bietet Dänemark. Dort wurde der Kündigungsschutz stark abgebaut, aber gleichzeitig wurde die Arbeitslosenunterstützung erhöht, und es besteht das Recht und die Pflicht zur Qualifizierung.

Trotz des Ergebnisses, dass die beschäftigungspolitische Handlungsebene die der Mitgliedsstaaten ist, kann die EU die nationale Politik im Sinne des Beschäftigungskapitels unterstützen, indem sie einen beschäftigungspolitischen Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern initiiert. So ist das Beschäftigungskapitel auch gedacht. Es stellt einen Kompromiss dar zwischen der französischen Vorstellung einer gemeinsamen aktiven Beschäftigungspolitik in der EU und der Gegenposition anderer Länder, nach der die Beschäftigungspolitik gemäß dem Subsidiaritätsprinzip eine nationale Aufgabe der Mitgliedsstaaten bleiben soll. Die Ober- und Unterziele des Beschäftigungskapitels stehen für notwendige angebotsseitige Politikmaßnahmen, bei denen nur an den jeweiligen nationalen institutionellen Rahmenbedingungen angesetzt werden kann. Was die EU jedoch leisten kann, ist, den hinsichtlich des Beschäftigungsziels nicht so erfolgreichen Ländern den jeweiligen „Klassenprimus“ vorzuhalten und durch dieses „Benchmarking“ auf nationale Verbesserungen hinzuwirken (vgl. hierzu *Tronti* 1998). Dies ist genau, was die EU mit der Konstruktion aus Leitlinien und nationalen Aktionsplänen macht.

Diese weiche Form der Koordinierung, die letztendlich auch mit keinerlei Sanktionsmechanismen verbunden ist, knüpft an die empirische Beobachtung an, dass der überwiegende Teil der Arbeitslosigkeit institutioneller Natur, also „hausgemacht“, ist. Daraus folgt, dass die entsprechenden Reformmaßnahmen ebenfalls auf nationaler Ebene durchgeführt werden müssen. Das „Benchmarking“ ist in diesem Zusammenhang als eine Art „Moral suasion“ zu sehen, dessen Grenzen auf Grund der Pfadabhängigkeit der nationalen Systeme in einer nur allgemeinen Übertragbarkeit zu sehen sind (vgl. *Schmid* 2003).

## **E. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Insgesamt sollte deutlich geworden sein, dass kein „europäischer Königsweg“ zu niedrigerer Arbeitslosigkeit in den Ländern der EU führt, weil es „die“ Ursache für Unterbeschäftigung nicht gibt, sondern – wie unser theoretischer Teil zeigt – auf der mikroökonomischen und der makroökonomischen Ebene verschiedene Ursachen zusammenwirken: Zum einen besteht ein genereller Mangel an Arbeits-

plätzen, der sich auf die konjunkturelle Entwicklung und vor allem auf eine längerfristige Wachstumsschwäche in einigen europäischen Ländern zurückführen lässt. Zum anderen können vorhandene Offene Stellen nicht besetzt werden, weil aufgrund von Informationsdefiziten Arbeitslose und die Anbieter der Stellen nicht „zusammenfinden“ und weil zwischen dem Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage qualifikationsbedingtes, regionales und „personenbedingtes“ „Mismatch“ besteht.

Vor diesem Hintergrund ist ein „Policy mix“ notwendig, bei dem verschiedene Akteure im Wirtschaftsprozess Verantwortung tragen:

- die EZB für die Geldpolitik und damit für die Preisstabilität,
- die Akteure der Fiskalpolitik für die Versorgung mit Öffentlichen Gütern, für die Staatsverschuldung und für die Vermeidung prozyklischer Effekte,
- die Tarifparteien für die Lohnhöhe und die Lohnstruktur und
- die nationalen Regierungen für die institutionellen Rahmenbedingungen und für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Dabei ist auf den verschiedenen Politikfeldern eine unterschiedliche „Arbeitsteilung“ zwischen der europäischen und der nationalen Ebene erforderlich.

Vor dem Hintergrund der gemeinsamen Währung macht *Geldpolitik* nur auf *europäischer Ebene* Sinn. Entsprechend trägt auch die EZB – innerhalb des Eurosystems – die alleinige Verantwortung für die Geldpolitik, den nationalen Zentralbanken obliegt nur die Durchführung der Geldpolitik entsprechend den von der EZB aufgestellten Regeln. Dabei ist die EZB aufgrund ihrer vorrangigen Verpflichtung auf Preisstabilität und – eng damit verknüpft – ihrer Unabhängigkeit kein (oder zumindest kein offizieller) Koordinationspartner im Rahmen des Europäischen Beschäftigungspaktes.

Eine gemeinsame Stabilisierung der Nachfrage durch koordinierte *fiskalpolitische Maßnahmen* der Mitgliedsländer liegt vor dem Hintergrund der starken Verflechtung der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte in der EU nahe. Sie sollte allerdings auf den Fall starker exogener Schocks beschränkt bleiben und damit eher eine Ausnahme darstellen. Dagegen sollte das die nationale Fiskalpolitik restringierende 3%-Defizit-Kriterium im Hinblick auf eine stärkere Flexibilisierung überdacht werden, so dass – nicht gewollte – prozyklische Effekte vermieden werden und den Mitgliedsländer diese Möglichkeit der Anpassung an asymmetrische Schocks, die in der Währungsunion nicht mehr durch Wechselkursänderungen ausgeglichen werden können, offen steht.

Eine *europaweite Koordinierung der Lohnpolitik* dürfte nicht zustande kommen, weil es keine geeigneten Institutionen dafür gibt und geben wird. Denn sobald es – nur in einigen Ländern – nach Branchen und Regionen unterschiedliche Tarifparteien oder gar eine vollkommen dezentrale Lohnfindung gibt, wäre die Zahl der an einer europaweiten Aushandlung beteiligten Parteien zu hoch. Eine Koordinierung

der Lohnerhöhungen in der EU wäre allerdings auch aus ökonomischer Sicht problematisch, wenn sie den großen nationalen Unterschieden hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitsproduktivität, der Arbeitszeitpräferenzen und der Lohnnebenkosten nicht Rechnung tragen würde (oder könnte). Es käme dann zu deutlichen Verschiebungen der Wettbewerbspositionen der verschiedenen Länder, weil ein Ausgleich über die Wechselkurse nicht mehr möglich wäre.

Die *Regulierungspolitik* (und die *Arbeitsmarktpolitik*) kann nur auf der *nationalen Ebene* ansetzen, weil die institutionellen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Ländern historisch gewachsen und entsprechend sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Entsprechend wären gemeinsame Änderungen zum Teil nicht mit nationalem Recht vereinbar, vor allem aber könnte den Wechselwirkungen zwischen den zahlreichen institutionellen Rahmenbedingungen innerhalb der verschiedenen Länder keine Rechnung getragen werden. Allerdings kann die EU einen beschäftigungspolitischen Wettbewerb zwischen ihren Mitgliedsstaaten initiieren – und tut dies auch –, indem sie i.S. eines „Benchmarking“ die hinsichtlich verschiedener Aspekte der Beschäftigungspolitik jeweils erfolgreichsten Länder herausstellt.

Eine effektive und ursachenbezogene Beschäftigungspolitik kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie die thematisierten Politikfelder und die unterschiedlichen föderalen Ebenen einsetzt. Denn je nach Begründung müssen eine spezifische Politik und die entsprechende Ebene dominieren, brauchen aber gleichzeitig die Unterstützung durch die anderen Bereiche. Koordinierung der Politikfelder und der Akteure heißt dabei nicht, diese alle auf die jeweils relevante Ebene zu ziehen, sondern vielmehr Koordination über die Ebenen hinweg und damit Ausnutzen der spezifischen komparativen Vorteile der jeweiligen föderalen Ebene. Damit dies gelingt, müssen die einzelnen Politikfelder und deren Institutionen noch weitere Flexibilisierungen erfahren.

## Literatur

- Allsopp, C. / Vines, D.* (1998): The Assessment: Macroeconomic Policy after EMU, in: *Oxford Review of Economic Policy* 14, S. 1–23.
- Aust, A.* (2000): Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam – Versuch einer ersten Bilanz, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 46, 13–38.
- Barro, R. J. / Grossman, H. I.* (1971): A General Disequilibrium Model of Income and Employment, in: *American Economic Review* 61, S. 82–93.
- Bielenski, H. / Bosch, G. / Wagner, A.* (2002): Wie die Europäer arbeiten wollen. Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche in 16 Ländern, Frankfurt am Main / New York.
- Bizer, K. / Sesselmeier, W.* (2003): Coordinated Macroeconomic Policy in the E(M)U?, Paper presented at the Irish Economic Association Seventeenth Annual Conference, Limerick, 25.–27. April 2003.

- Blanchard, O. J. / Fischer, S.* (1989): *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge (Mass.).
- Blanchard, O. / Summers, L.* (1986): Hysteresis and the European Unemployment Problem, *NBER Macroeconomics Annual*, S. 15–78.
- Blinder, A. S. / Canetti, R. D. / Lebow, D. E. / Rudd, J. B.* (1998): *Asking About Prices: A New Approach to Understanding Price Stickiness*, New York.
- Bogai, D.* (1999): Europäisierung der Beschäftigungspolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 79, S. 555–561.
- Burda, M. / Wyplosz, C.* (1994): Gross Labor Market Flows in Europe, in: *Economic Review* 38, S. 1287–1315.
- Campbell, C. M. / Kamlani, K. S.* (1997): The Reasons for Wage Rigidity: Evidence from a Survey of Firms, in: *Quarterly Journal of Economics* 112, S. 759–789.
- Clower, R. W.* (1965): The Keynesian Counter-revolution: A Theoretical Appraisal, in: Hahn, F. H. / Brechling, F.: *The Theory of Interest Rates*, London, S. 103–125.
- DeGrauwe, P.* (2000): *Economics of Monetary Unions*, 4. Auflage, Oxford.
- Deutsche Bundesbank* (2003): *Geschäftsbericht für 2002*, Frankfurt am Main.
- Eichhorst, W. / Profit, S. / Thode, E.* (2001): *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin u. a.
- Europäische Zentralbank* (1999): The Stability Oriented Monetary Policy Strategy of the Eurosystem, in: *Monatsberichte der EZB*, Januar 1999, S. 39–50.
- Fabiani, S. / Mestre, R.* (2000): Alternative Measures of the NAIRU in the Euro Area: Estimates and Assessment, *ECB WP No. 17*, Frankfurt am Main.
- Felderer, B. / Homburg, St.* (2003): *Makroökonomik und neue Makroökonomik*, 8. Auflage, Berlin u. a.
- Franz, W.* (1999): *Arbeitsmarktökonomik*, 4. Auflage, Berlin u. a.
- (2000a): Brauchen wir eine Beschäftigungs- und Sozialunion?, in: *Ludwig-Erhard-Stiftung* (ed.): *Der Europäische Beschäftigungspakt – Chancen oder Illusion?*, Krefeld, S. 29–41.
- (2000b): Neues von der NAIRU?, *ZEW-Discussion Paper No. 00–41*, Mannheim.
- Franz, W. / Pfeiffer, F.* (2001): *Tarifbindung und die ökonomische Rationalität von Lohnrigiditäten*, *ZEW-Discussion Paper No. 01–01*, Mannheim.
- Gordon, R. J.* (1990): What ist New-Keynesian Economics?, in: *Journal of Economic Literature* 28, S. 1115–1171.
- Görgens, E. / Ruckriegel, K. / Seitz, F.* (2001): *Europäische Geldpolitik – Theorie, Empirie, Praxis*, 2. Auflage, Düsseldorf.
- Keller, B.* (1997): *Einführung in die Arbeitspolitik – Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive*, 5. Aufl., München u. a.
- (2001<sup>2</sup>): *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*, München / Wien.
- Klöckers, H.-J.* (2002): The Monetary Policy Strategy of the European Central Bank, in: *Cassar, R. / Scharrer, H.-E.* (eds.): *European Economic and Monetary Union: An Initial Assessment*, Baden-Baden, S. 111–125.

- Kommission* (2003): Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (im Zeitraum 2003–2005), Brüssel.
- Layard, R./Nickell, S./Jackman, R.* (1991): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford.
- Linsenmann, I./Meyer, C.* (2002): Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Koordinierung, in: INTEGRATION 25, S. 285–296.
- Löbbe, K.* (1998): Sectoral Employment Elasticities in Germany, in: Addison, J. T./Welfens, P. J. J. (eds.): Labor Markets and Social Security, Heidelberg, S. 91–121.
- Malivaud, E.* (1977): The Theory of Unemployment Reconsidered, Oxford.
- Mankiw, N. G.* (1985): Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly, in: Quarterly Journal of Economics 100, S. 529–539.
- McAdam, P./McMorrow, K.* (1999): The NAIRU Concept – Measurement Uncertainties, Hysteresis and Economic Policy Role, com/dg02/document/ecopap/ecp/36en.pdf.
- McDonald, I. M./Solow, R. M.* (1981): Wage Bargaining and Employment, in: American Economic Review 71, S. 896–908.
- Neubäumer, R.* (1991a): Der ostdeutsche Arbeitsmarkt – Eine Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte für eine auf mehr Beschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik, in: Gröner, H./Kantzenbach, E./Mayer, O.G. (eds.): Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik. Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 212, Berlin, S. 79–149.
- (1991b): Arbeitslose – Gibt's die noch?, in: WSI-Mitteilungen 6/1991, S. 371–378.
- (2000): Der amerikanische Arbeitsmarkt – ein Modell für die Bundesrepublik Deutschland?, in: Belke, A./Berg, H. (eds.): Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 272, Berlin 2000, S. 147–193.
- Neubäumer, R./Hewel, B.* (2001): Volkswirtschaftslehre – Grundlagen der Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik, 3. Auflage, Wiesbaden.
- Nickel, S./Layard, R.* (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance, in: Ashenfelter, O./Card, D. (eds.): Handbook of Labor Economics, Band 3a, Amsterdam, S. 3029–3084.
- OECD* (2000): Revidierte OECD-Indikatoren der strukturellen Arbeitslosigkeit, in: OECD Wirtschaftsausblick No. 68, S. 183–197.
- Patinkin, D.* (1965): Money, Interest and Prices, 2. Aufl., New York.
- Pfeiffer, F.* (2003): Lohnrigiditäten im gemischten Lohnbildungssystem, Baden-Baden.
- Richardson, P./Boone, L./Giorno, C./Meacci, M./Rae, D./Turner, D.* (2000), The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment: Estimating a Time Varying NAIRU across 21 OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers No. 250, Paris.
- Romer, D.* (2001): Advanced Macroeconomics, 2. Aufl., Boston.
- Rothschild, K. W.* (1981): Einführung in die Ungleichgewichtstheorie, Berlin u. a.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2001): Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart.
- Schäfer, A.* (2002): Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik“, MPfG-Discussion Paper 02/9, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.
- Schatz, K.-W.* (2001): Europäische Beschäftigungspolitik, in: *Ohr, R./Theurl, Th.* (eds.): Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München, 535–576.
- Schmid, J.* (2003): Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: *ApuZ B 18–19/2003*, S. 32–38.
- Schürfeld, A.* (1999): Lohnpolitik und Beschäftigungspolitik bei fortschreitender europäischer Integration, *Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik Band 114*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.
- Sengenberger, W.* (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main/New York.
- Sesselmeier, W./Blauermel, G.* (1997): *Neue Arbeitsmarkttheorien*, 2. Aufl., Heidelberg.
- Shapiro, C./Stiglitz, J. E.* (1984): Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, in: *American Economic Review* 74, S. 433–444.
- Tegtmeier, W.* (2000): Ziele und Methoden des Europäischen Beschäftigungspaktes, in: *Ludwig-Erhard-Stiftung* (ed.): *Der Europäische Beschäftigungspakt – Chancen oder Illusion?*, Krefeld, S. 17–27.
- Tronti, L.* (ed.) (1998): *Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies*, Berlin.
- Weber, R.* (2003): *Persistente Arbeitslosigkeit*, Marburg.
- Wyplosz, Ch.* (1999), *Economic Policy Coordination in EMU: Strategies and Institutions*, Graduate Institute of International Studies, Geneva and CEPR, London.
- (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?* Graduate Institute of International Studies, Geneva and CEPR, London.
- Yellen, J. L.* (1984): Efficiency Wage Models of Unemployment, in: *American Economic Review* 74, S. 200–205.



# **Leitlinien für eine europäische Finanzverfassung**

Von *Rolf Caesar*, Hohenheim

## **Abstract**

In recent times, the question of an appropriate fiscal constitution for the EU has gained new attention by the realisation of the Monetary Union, by the discussion of the *Convent for the Future of Europe*, and by the decided Eastern enlargement of the Community. The main points to be answered are the future attribution of economic responsibilities between the Community and the member states as well as the distribution of powers with respect to the financing of the EU tasks. However, the standards for a fiscal constitution heavily depend on the respective understanding of the state. From the perspective of welfare economics, an efficient allocation of functions following the criteria of fiscal federalism should be achieved. In contrast, from a political economy point of view, the primary purpose of a fiscal constitution should be to offer citizens / taxpayers protection from arbitrariness and exploitation by the government. Measured by these standards, the majority of present EU activities should be re-transferred to the national level. Instead, the EU should concentrate on the provision of EU-wide public goods. On the financing side, it seems appropriate to maintain the actual system of fiscal contributions not only in the short but also in the medium run. Further points of a reformed EU fiscal constitution refer to the EU budgeting process and to possible EU restrictions for national budget policies in the fields of public debt (Stability Pact) and taxation (tax harmonisation versus tax competition). All these questions need to be judged both from the viewpoint of allocative efficiency and from the aspect of constitutional efficiency.

## **A. Einführung**

### **I. Zur Relevanz der Fragestellung**

Die Frage nach der zweckmäßigen Regelung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen auf der europäischen Ebene sowie im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten – kurz: nach einer europäischen Finanzverfassung – ist ein Grundsatzproblem, das sich seit den Römischen Verträgen bis heute als permanente Aufgabe stellt. Aller-

dings hat die Debatte in jüngster Zeit von mehreren Seiten neue und weitreichende Anstöße erhalten.

*Zum einen* hat das für den EU-Haushalt zuständige Mitglied der Europäischen Kommission verschiedentlich Forderungen nach einer eigenen Steuer für die EU erhoben (*Schreyer*, 2001). Auch wenn derartige Vorschläge keineswegs völlig neu sind, zeigt der Vorstoß der Kommission, dass mit der geplanten Ausweitung der Steuerhoheit der Gemeinschaft eine grundlegende Veränderung der europäischen Finanzordnung ins Auge gefaßt wird. *Zweitens* berühren die Arbeiten des im Jahr 2002 einberufenen „Konvents zur Zukunft Europas“ notwendigerweise fundamentale Aspekte einer europäischen Finanzverfassung. Zwar zählt die EU-Finanzverfassung nicht explizit zu den Beratungsgegenständen des Konvents. Im Mittelpunkt stehen vielmehr die künftige Entscheidungsstruktur der Union und die Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Organen der Union. Darüber hinaus geht es jedoch auch um eine Klärung der künftigen Aufgaben der Union sowie insbesondere um die Konkretisierung des „Subsidiaritätsprinzips“ nach Art. 5 des EGV. Damit sind zwangsläufig zentrale Aspekte einer künftigen EU-Finanzverfassung berührt. *Zum dritten* steht die EU mit der im April 2003 endgültig beschlossenen Osterweiterung unvermeidlich vor der Herausforderung, ihre finanzwirtschaftlichen Strukturen in vieler Hinsicht grundlegend neu zu ordnen; das gilt gleichermaßen für die Ausgabenseite (insbes. Reformen der ausgabenintensiven Aufgabebereiche Agrar- und Strukturpolitik) wie für die Bereitstellung des mit der Erweiterung voraussichtlich ansteigenden Finanzbedarfs. *Viertens* schließlich haben die verschärften Auseinandersetzungen um den Europäischen Stabilitätspakt im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) u. a. zu Initiativen der Kommission geführt, sich weitergehende Rechte bei der sog. Multilateralen Überwachung der nationalen Finanzpolitiken zu verschaffen (vgl. *Caesar*, 2002b, S. 323). Auch damit würde die vorhandene Verteilung der finanzpolitischen Aufgaben und Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten nachhaltig beeinflusst. Die Frage nach der angemessenen Finanzverfassung für die künftige EU zählt damit zu den zentralen Themen künftiger Europapolitik.

In der vorliegenden Abhandlung werden einige Aspekte dieser Problematik behandelt. Nach einem kurzen Überblick über die gegenwärtige Finanzwirtschaft der EU und die dafür geltenden rechtlichen Regelungen (Abschn. A.II.) werden die theoretischen Anforderungen an eine ‚gute‘ Finanzverfassung aus wohlfahrts-theoretischer und politökonomischer Sicht entwickelt (B.). Diese bilden die Grundlage für eine kritische Prüfung des Aufgabenspektrums (C.) und des Finanzierungssystems (D.) der Union sowie einiger ergänzender Aspekte einer künftigen EU-Finanzverfassung (E.)

## II. Die gegenwärtige Finanzverfassung der EU im Überblick

Allgemein formuliert, läßt sich eine Finanzverfassung „als Inbegriff aller rechtlichen Normen, die für die öffentliche Finanzwirtschaft im ganzen, in Einnahmen und Ausgaben, gelten“ (*Schmölders*, 1970, S. 16), definieren. Im Mittelpunkt stehen die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung (also die Regelungen des sog. Finanzausgleichs i.w.S.), das Haushaltsrecht, die Grundlagen der Besteuerung und die Bestimmungen für eine eventuelle Kreditaufnahme.<sup>1,2</sup>

Nach diesem weiten Begriffsverständnis besitzt die Europäische Union bereits eine umfangreiche Finanzverfassung, die sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzt. So sind die Aufgaben der Union vornehmlich in den europäischen Verträgen selbst – d. h. vor allem im EGV und im EUV – aufgeführt. Der EU-Haushalt mit seiner Dominanz der Agrarausgaben und der strukturpolitischen Ausgaben ist der finanzielle Spiegel dieser Aufgabenzuweisung an die EU-Ebene. Demgegenüber sind die Finanzquellen der Gemeinschaft primär in Form von gesonderten Rechtsakten des Rates konkretisiert worden. Hierzu gehören vor allem spezifische „Eigenmittel-Beschlüsse“ (1970, 1985, 1988, 1992, 1994, 2000) sowie die Beschlüsse zur Finanziellen Vorausschau (so u. a. im Rahmen der „Agenda 2000“). Aus diesen Beschlüssen ergibt sich, dass die EU bislang – abgesehen von den Zolleinnahmen (sowie der früheren EGKS-Montanumlage und einer Abgabe auf die Einkünfte der EU-Bediensteten) – nicht über ein eigenes Besteuerungsrecht verfügt. Auch die sogenannten Mehrwertsteuer-Eigenmittel stellen de facto nicht eigene Steuereinnahmen der EU dar, sondern Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten. Die Grundlagen für die Mehrwertbesteuerung sind allerdings in EU-Richtlinien einheitlich geregelt.

Einen wichtigen Bereich der EU-Finanzverfassung bildet darüber hinaus das Haushaltsrecht mit den für die Gemeinschaft geltenden Haushaltsgrundsätzen und dem Prozess der Haushaltsaufstellung, in dessen Mittelpunkt die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen EU-Organen (Kommission, Rat, EP) steht (Überblick bei *Europäische Kommission*, 2002b). Aus den Haushaltsgrundsätzen ergibt sich implizit auch das Fehlen eines Verschuldungsrechts für die allgemeine Haushaltsfinanzierung. In der Haushaltspraxis der EU sind freilich mancherlei Varianten einer versteckten Verschuldung praktiziert worden, die zumindest dem Geiste

---

<sup>1</sup> Einen Überblick über die einschlägigen EU-Bestimmungen aus rechtlicher Sicht geben etwa *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, 2001 und *Lienemeyer*, 2002. Die Perspektive der deutschen Bundesländer und des Europäischen Parlaments wird dargestellt in *Götz/Martínez Soria*, 2002.

<sup>2</sup> Der Begriff „Finanzverfassung“ ist dabei in zweifacher Hinsicht leicht mißverständlich (*Kops*, 1997, S. 23). Einmal umfaßt er, wie der Begriff „Finanz“ suggerieren könnte, nicht nur die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Aktivitäten, sondern auch die Frage, welche Aufgaben von öffentlichen Haushalten zu erfüllen sind und in welcher Form. Zum zweiten zählen zur Finanzverfassung nicht nur verfassungsrechtliche Normen, sondern auch sämtliche durch einfache Gesetze und Verordnungen sowie durch die Rechtsprechung geregelten Rechte und Pflichten.

nach dem Verschuldungsverbot zuwider laufen (vgl. im einzelnen *Caesar*, 1992, S. 115 ff.). Zudem findet regelmäßig eine beträchtliche längerfristige Verschuldung für Zwecke der Investitionsfinanzierung statt, die teils durch die EU selbst (über sog. Anleihe- und Darlehenstätigkeit außerhalb des eigentlichen EU-Haushalts), teils über ausgegliederte Institutionen (Europäische Investitionsbank) abgewickelt wird. Ergänzend hinzuweisen ist unter haushaltsrechtlichen Aspekten auf eine Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin von 1999, die verschiedene, in den Verträgen unklar geregelte Einzelfragen (v.a. die Zuordnung der Ausgaben zu den Kategorien der „obligatorischen“ bzw. nicht-obligatorischen“ Ausgaben) zum Inhalt hat (vgl. *Oppermann*, 1999, S. 317 f.; *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, 2001, S. 209).

Zur Finanzverfassung der EU im weiteren Sinne können schließlich verschiedene Rahmenvorschriften für die nationalen Finanzpolitiken gezählt werden, die auf der Ebene der EG geregelt sind. Dazu gehören zum einen steuerpolitische Bestimmungen, die der Harmonisierung der einzelstaatlichen Steuersysteme dienen sollen. Zum anderen ist die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten bereits seit 1993 der sog. Multilateralen Überwachung unterworfen, die der Einhaltung gemeinschaftlich festgelegter „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ dienen soll, an denen sich die Mitgliedstaaten zu orientieren haben. Neben diese Vorschriften sind speziell für die Länder der EWWU seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages sowie der ergänzenden Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einschneidende Grenzen für die nationale Schuldenpolitik getreten, die ebenfalls der Finanzverfassung der EU i.w.S. zuzurechnen sind.

## **B. Beurteilungskriterien für eine europäische Finanzverfassung**

### **I. Grundsätzliche Bemerkungen**

Zwischen Finanzverfassung und Staatsverfassung besteht eine Wechselwirkung. *Zum einen* ist die Finanzverfassung von zentraler Bedeutung für die Wahrnehmung der in der Staatsverfassung festgelegten staatlichen Aufgaben. Die Finanzverfassung regelt die Zuweisung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und der Einnahmeargumente zur Finanzierung der Aufgaben an die verschiedenen Staatsebenen ebenso wie die Entscheidungszuständigkeiten und Entscheidungsverfahren der staatlichen Organe. Die auf der Ebene des ‚Grundkonsenses‘ – idealerweise hinter einem „Schleier des Nichtwissens“ (*Rawls*, 1975, S. 159 ff.) – bestimmten finanzwirtschaftlichen Verfassungsregeln liefern die Kriterien für die Verfahrensregeln im postkonstitutionellen Prozess (*Brennan/Buchanan*, 1993, S. 37 ff.) und grenzen damit einen Ergebnispielraum für potentielle (finanzpolitische) Entscheidungen auf der postkonstitutionellen Ebene ab. *Zum anderen* ist jedoch die Finanzverfassung eingebettet in die allgemeine Verfassung. Wie in der Staatsverfassung, finden

daher auch in der Finanzverfassung das zugrunde liegende Staatsbild und spezifische politische Traditionen ebenso ihren Niederschlag wie die im internationalen Vergleich und im Zeitablauf differierenden Ansichten über die jeweiligen Aufgaben der Finanzpolitik. Kurz gesagt, ist die Finanzverfassung stets ein „Spiegelbild der Staatsverfassung“ (*Schmölders*, 1970, S. 21).<sup>3</sup>

Diese grundsätzlichen Überlegungen gelten auch für die Entwicklung von Kriterien für eine ‚gute‘ Finanzverfassung auf der Ebene der EU. Hinzu kommt im Falle der EU jedoch die Besonderheit, dass die Europäische Gemeinschaft in ihrer institutionellen Struktur nicht fixiert, sondern vielmehr evolutionär angelegt ist. Weil die (Finanz-)Verfassung der EU als eine „Wandelverfassung“ (*Ipsen*, 1987, S. 201) angelegt ist, müssen die verfassungsrechtlichen – und damit auch die finanzverfassungsrechtlichen – Regelungen im Gegensatz zu ‚normalen‘ Staatsverfassungen ggfs. auch Regeln für die institutionelle Fortentwicklung enthalten. Insofern sind normative Kriterien für eine (künftige) Finanzverfassung der EU nicht zu trennen vom (derzeitigen bzw. künftigen) politischen (Selbst-)Verständnis der Gemeinschaft. Dabei kann es im Zuge der politischen Fortentwicklung der Gemeinschaft (in welcher Form auch immer) durchaus zweckmäßig sein, eine Neuabgrenzung der verschiedenen föderalen Ebenen – ggfs. bis hin zu einer Zusammenfassung oder gar Auflösung vorhandener Staatsebenen – in Erwägung zu ziehen (vgl. *Kops*, 1997, S. 37 f.).

## II. Die wohlfahrtsökonomische Perspektive

Die Formulierung von Ansprüchen an eine Finanzverfassung hängt entscheidend vom zugrunde gelegten Staatsbild ab (*Caesar*, 1996, S. 250). Aus der *wohlfahrtsökonomischen Perspektive*, die von der Vorstellung eines ‚Wohlwollenden Diktators‘ ausgeht, sollte eine Finanzverfassung primär dazu dienen, eine möglichst effiziente Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu ermöglichen. Die Kernfrage für eine EU-Finanzverfassung lautet dann, wie eine zweckmäßige Aufteilung der allokativen, distributiven und ggfs. stabilisierungspolitischen Aufgaben des Staates und der zugehörigen Finanzierung zwischen der europäischen Ebene einerseits und den nachgelagerten Ebenen – d. h. den Mitgliedstaaten (sowie eventuellen subnationalen Ebenen) – andererseits vorzunehmen ist. Als Beurteilungskriterien gelten grundsätzlich das Kriterium der allokativen Effizienz im Sinne des Pareto-Optimums sowie speziell das aus der ökonomischen Föderalismustheorie bekannte Kriterium der fiskalischen Äquivalenz. Danach sollten die öffentlichen Aufgaben derjenigen Staatsebene zugewiesen werden, auf der Nutzer, Entscheider und Kostenträger zusammen fallen. Nach dem Dezentralisierungstheorem hat dabei wegen der differenzierteren Berücksichtigung von Präferenzunterschieden prinzipiell eine dezentrale Bereitstellung Vorrang, so lange nicht das Vorhandensein von spill over-

---

<sup>3</sup> Zum Verhältnis von Staatsverfassung und Finanzverfassung im Allgemeinen und in Bezug auf die Europäische Union im Besonderen siehe aus juristischer Sicht *Dittmann*, 1997.

Effekten oder Skaleneffekten im Konsum eine zentrale Verantwortung überlegen erscheinen lassen.<sup>4</sup> Auf den Fall der EU übertragen, heißt das, dass nur unter diesen – eng zu interpretierenden – Voraussetzungen eine EU-Kompetenz in Frage kommen dürfte. Auf den ersten Blick scheint das in Art. 5 des EG-Vertrages verankerte Subsidiaritätsprinzip in seiner Formulierung zwar den Forderungen der Theorie des Fiskalföderalismus zu entsprechen und damit als geeignete Richtschnur für eine effiziente Aufgabenzuordnung dienen zu können. Dort heißt es: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele „... auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher ... besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“ In der Realität erscheint das Subsidiaritätsprinzip jedoch dazu kaum geeignet, weil es verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe enthält und darüber hinaus politisch geradezu gegensätzlich interpretiert wird: Während die Gegner erweiterter EU-Kompetenzen das Subsidiaritätsprinzip als eine potentielle Schranke gegen zusätzliche EU-Aufgaben ansehen, verstehen die Befürworter solcher Aufgabenerweiterungen das gleiche Prinzip als vergleichsweise großzügig auszulegende Legitimationsbasis. Damit besteht zumindest die Gefahr, dass das Subsidiaritätsprinzip als ‚Einfallstor‘ für eine – offizielle oder auch schleichende – Ausweitung von EU-Aufgaben missbraucht werden kann (ähnlich *Gerken / Märkt / Schick / Renner*, 2002, S. 21 ff.).

### III. Die politökonomische Perspektive

Grundlegend veränderte Kriterien für eine EU-Finanzverfassung ergeben sich, wenn von der *politökonomischen Perspektive* ausgegangen wird. Hierbei wird der Staat im Sinne der Public Choice-Theorie als ‚überschussmaximierender Leviathan‘ modelliert (*Brennan / Buchanan*, 1988) und das politische Delegationsverhältnis in der repräsentativen Demokratie als ein principal-agent-Verhältnis zwischen den Bürgern bzw. Steuerzahlern einerseits und den politischen Akteuren andererseits verstanden. In dieser Sicht kommt der Finanzverfassung primär die Aufgabe zu, die Bürger / Steuerzahler (als ‚Prinzipale‘) vor staatlicher Willkür und Ausbeutung zu schützen und den Leviathan-Staat bzw. die Politiker (als ‚Agenten‘) zu beschränken. Für eine EU-Finanzverfassung hieße das, dass sie wirksame konstitutionelle Beschränkungen für das Handeln der politischen Akteure auf der EU-Ebene vorzusehen hat. Neben das Kriterium der allokativen Effizienz tritt hier das Kriterium der ‚konstitutionellen Effizienz‘ (*Buchanan*, 1987, S. 587; *Brennan / Buchanan*, 1988, S. 44), das mit Hilfe verfassungsmäßiger Restriktionen dafür Sorge tragen soll, dass sich die politischen Akteure auf der europäischen Ebene nicht

---

<sup>4</sup> Zur Anwendung auf den Fall der EU aus fiskalföderalistischer Sicht auch *Walsh*, 1993, sowie *Alesina / Angeloni / Schuknecht*, 2001.

über die Wünsche der Bürger / Steuerzahler hinweg setzen. Eine Finanzverfassung, die an diesen Gedanken ausgerichtet ist, hat einerseits die Spielräume auf der Einnahmenseite zu minimieren, d. h. vor allem durch Setzung enger Grenzen für die Besteuerung und die öffentliche Verschuldung. Andererseits sind auf der Ausgabenseite des Budgets dauerhafte Vorkehrungen gegen eine Ausweitung der Staatstätigkeit im Allgemeinen und gegen interessengruppenbezogene Ausgaben im Besonderen zu treffen. Alle diese politökonomischen Kriterien gelten im Grundsatz für jedes politische Gemeinwesen.

Wird zusätzlich der *dynamische Aspekt* einbezogen und die Weiterentwicklung der EU in Richtung auf eine (freilich in ihrem Gehalt noch weitgehend unbestimmte) „Politische Union“ als Entwicklungsperspektive unterstellt, so liegt es auf der Hand, dass sich die konkreten Konsequenzen für eine rationale EU- Finanzverfassung gemäß den Kriterien des Fiskalföderalismus mit fortschreitender politischer Integration ändern können. So ist es durchaus wahrscheinlich, dass der zentralen – d. h. nun: der europäischen – Ebene zusätzliche Aufgaben zu Lasten der Mitgliedstaaten zuwachsen könnten und sollten. Die möglichen Schlussfolgerungen aus politökonomischer Sicht bleiben dagegen unverändert gültig. Sie gewinnen zudem in dem Maße an konkreter Bedeutung, wie der europäischen Ebene zusätzliche Aufgaben übertragen werden und damit ein steigender Finanzbedarf einhergeht.

## **C. Änderungen im Aufgaben- und Einnahmensystem der EU?**

### **I. Eine neue Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten?**

#### *1. Kritik des gegenwärtigen Aufgabenspektrums der EU*

Zu den Kernbereichen jeder Finanzverfassung gehört zwangsläufig die Festlegung der den verschiedenen staatlichen Ebenen zugewiesenen Aufgaben, da durch Umfang und Struktur der Ausgaben ebenso determiniert werden wie der daraus folgende Finanzbedarf. Das trifft natürlich auch auf die EU zu. So ist die Ausgabenseite des EU-Budgets ein Spiegel der Aufgaben, die der Gemeinschaft im Laufe von fünf Jahrzehnten stufenweise zugewachsen sind. Auch wenn die Übertragung einer neuen Aufgabe an die europäische Ebene letztlich immer als Ausdruck eines jeweiligen (ggfs. zeitgebundenen) politischen Konsenses angesehen werden kann, stellt sich doch auch die Frage nach der ökonomischen Zweckmäßigkeit. Das gilt unter aktuellem Aspekt um so mehr, als dem „Konvent zur Zukunft Europas“ u. a. die Aufgabe übertragen worden ist, die künftigen Kompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten genauer abzugrenzen. Auch die erwähnte kontroverse Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip bzw. um die Frage, ob eine Ausweitung oder aber eine Beschränkung von EU-Aufgaben wünschenswert ist, legt eine

vorurteilsfreie Überprüfung der bestehenden EU-Kompetenzen nahe. Dabei sollte auch die Möglichkeit einer Rückverweisung von Aufgaben von der europäischen an die mitgliedstaatliche Ebene nicht allein mit dem Hinweis auf den „*acquis communautaire*“, d. h. den gemeinschaftlichen ‚Besitzstand‘, ausgeschlossen werden.

Geht man zunächst von den wohlfahrtsökonomischen Kriterien der Theorie des Fiskalföderalismus aus, so gehören in einer Integrationszone wie der EG, die sich die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes (bzw. in neuerer Terminologie: eines Einheitlichen Binnenmarktes) zum vorrangigen Ziel gesetzt hat, sowohl die *Außenwirtschaftspolitik* als auch die binnenmarktrelevante *Wettbewerbspolitik* einschließlich der Subventionskontrolle zwingend zu den Verantwortlichkeiten der zentralen, d. h. der europäischen, Ebene. Die derzeitige Kompetenzverteilung ist insoweit zweifellos angemessen – und zwar völlig unabhängig davon, dass sie nicht mit nennenswerten budgetären Konsequenzen für die Gemeinschaft verbunden ist.

Mit der Entscheidung zur Errichtung einer Europäischen Währungsunion ist auch die *Geldpolitik* logisch zwingend auf die Gemeinschaftsebene übergegangen. Die vorgelagerte theoretische Frage ist zwar, ob die Währungsunion als solche wünschenswert war bzw. ob sie im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen bzw. europäischen Kosten-Nutzen-Analyse als sinnvoll einzuschätzen ist. Berücksichtigt man jedoch den politischen Symbolgehalt der Währungsunion, so erscheint es – selbst bei stärkeren innergemeinschaftlichen Konflikten – kaum vorstellbar, dass die Möglichkeit einer Renationalisierung der europäischen Geldpolitik ernsthaft erwogen werden könnte. Deshalb kann bei realistischer Betrachtung die Geldpolitik als EU-Aufgabe nicht weiter in Frage gestellt werden.

Bei den beiden Aufgabenbereichen, die das EU-Budget dominieren, vermögen die Kriterien des Fiskalföderalismus freilich keine überzeugenden Argumente für eine einschlägige EU-Kompetenz zu liefern. Sowohl die *Gemeinsame Agrarpolitik* (GAP) als auch die gemeinschaftliche Strukturpolitik betreffen Politikbereiche, in denen wegen divergierender Präferenzen sowie Informationsvorteilen der Mitgliedstaaten eher dezentrale Lösungen wünschenswert wären. Lässt man zunächst die wirtschaftspolitische Vorfrage außer Acht, ob eine staatliche Agrarpolitik überhaupt notwendig bzw. wünschenswert ist, und geht der Einfachheit halber von einem diesbezüglichen politischen Konsens aus, so bleibt die Zuweisung der GAP an die EU ökonomisch nicht nachvollziehbar. Sie ist zwar als Ergebnis eines politischen Tauschgeschäfts (vornehmlich zwischen Frankreich und Deutschland) bei der Gründung der Gemeinschaft nachvollziehbar. Nach ökonomischen Maßstäben wäre jedoch eine Rückverlagerung an die Mitgliedstaaten („Renationalisierung“) zu befürworten. Zugleich würde diese im Budget der Gemeinschaft einen Spielraum für andere, ökonomisch eventuell sinnvollere, Aufgaben der EU eröffnen.

Das Gleiche gilt im Grundsatz für die *gemeinschaftliche Strukturpolitik*, die budgetwirksam insbesondere über den Europäischen Regionalfonds (EFRE) und den Kohäsionsfonds (sowie außerhalb des Budgets über die EIB) betrieben wird.

Auch hier lassen sich, wird erneut eine regionale Strukturpolitik als solche nicht a priori abgelehnt, aus der Theorie des Fiskalföderalismus mehr Argumente gegen als für eine EU-Kompetenz ableiten; dabei mag die Frage offen bleiben, ob die vielbeklagten Ineffizienzen in der Praxis der EU-Regionalpolitik bei einer nationalstaatlichen Regionalpolitik geringer ausfallen würden. Die politökonomische Perspektive bietet allerdings wiederum eine überzeugende Erklärung für den permanenten Ausbau der EU-Regionalpolitik (Caesar, 2002a, S. 32 f.). So wurde der EFRE Mitte der siebziger Jahre nicht zuletzt deswegen geschaffen, weil das neue Mitglied Großbritannien vergleichsweise geringe Rückflüsse aus dem Agrarfonds zu erwarten hatte (Klodt u. a., 1992). Ein ähnliches Kompensationsgeschäft stellte die Verdoppelung der Strukturfonds in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre im Gefolge der zweiten Erweiterungswelle der EG um die südeuropäischen Länder dar. Auch der beim Abschluß des Maastrichter Vertrages neu geschaffene Kohäsionsfonds diente dem Ziel, die Zustimmung der Empfängerländer des Fonds zu den Beschlüssen über die EWWU zu erreichen. Interpretiert man die EU-Regionalpolitik in diesem Sinne, so dient sie primär der Umverteilung zwischen verschiedenen EU-Mitgliedsländern und erfüllt dadurch eine „Kompensationsfunktion“ (Folkers, 1995). Allerdings könnten vergleichbare Umverteilungseffekte auch ohne das kostenträchtige, jedoch wenig effiziente Instrument des EFRE erreicht werden, indem z. B. direkte Ausgleichszahlungen an die bisher Begünstigten eingeführt würden (s. u. Abschn. D.II.). Die politische Kompensationsfunktion der EU-Regionalpolitik stünde daher der ökonomisch wünschenswerten Renationalisierung im Prinzip nicht entgegen.

Eine Renationalisierung wäre aus fiskalföderalistischer Sicht auch bei großen Teilen der EU-Bildungspolitik, in der allenfalls die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen als Flankierung des Binnenmarktes einzustufen ist, der EWU-Forschungspolitik und der EU-Sozialpolitik sinnvoll (vgl. dazu im einzelnen auch Teutemann, 1992). Darüber hinaus sind in einer Reihe anderer Politikbereiche, in denen die EU in gewissem Umfang Verantwortung an sich gezogen hat, bereits die gegenwärtigen EU-Kompetenzen ökonomisch durchaus fragwürdig. Das gilt vor allem für die Umweltpolitik, wo nur wenige Probleme eine Lösung auf EU-Ebene nahe legen. Angemessener wären vielfach Ansätze auf internationaler oder gar weltwirtschaftlicher Ebene (z. B. beim Klimaschutz) oder begrenzte zwischenstaatliche Verhandlungslösungen (bei nur wenigen betroffenen Ländern, wie z. B. beim Gewässerschutz). Zweifel sind schließlich bezüglich Breite und Umfang der von der EU betriebenen Forschungs- und Industriepolitik anzumelden. Erneut wäre in diesem Zusammenhang zunächst die Vorfrage zu stellen, inwieweit Forschungsförderung überhaupt eine Aufgabe des Staates ist. Dies wird für den Bereich der angewandten Forschung in der Regel verneint und allenfalls für den Bereich der Grundlagenforschung akzeptiert. Selbst dann wäre allerdings eine EU-Verantwortung nur zu bejahen, wenn eine grenzüberschreitende Internalisierung von Externalitäten im Bereich von Wissenschaft und Forschung über Marktmechanismen nicht gewährleistet wäre, wenn also ein „europäischer Forschungs-

raum“ nur unter EU-Ägide entstehen könnte. Indizien dafür sind freilich nicht erkennbar. Die vorhandenen EU-Förderprogramme scheinen hier eher schon zu weit zu gehen.

Insgesamt ist das derzeitige Aufgabenspektrum der EU daher aus der wohlfahrtstheoretischen Perspektive nur zu einem sehr geringen Teil ökonomisch zu rechtfertigen. Eine Übereinstimmung zwischen den Anforderungskriterien der Theorie des Fiskalföderalismus und den tatsächlichen EU-Aufgaben läßt sich kaum feststellen (ähnlich *Henke/Perschau*, 1999, S. 17; *Heinemann*, 2000, S. 93; *Alesina/Angeloni/Schuknecht*, 2001). Darüber hinaus sprechen auch die politökonomischen Aspekte für eine enge Begrenzung des Kompetenzkatalogs der Gemeinschaft. Insofern liegt die Folgerung nahe, die meisten Politikfelder zu renationalisieren (ähnlich das Fazit bei *Gerken/Märkt/Schick/Renner*, 2002).

Einschränkend ist freilich anzumerken, dass eine Renationalisierung von Kompetenzen noch keine Garantie für Effizienzgewinne ist (*Apolte*, 1999, S. 172 ff.). Voraussetzung ist vielmehr, dass mit der Rückverweisung auf die nachgelagerte Ebene Dezentralisierungsvorteile verbunden sind. Es ist daher jeweils zu fragen, in welchen Bereichen die möglichen Vorteile eines horizontalen Systemwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten eventuelle Nachteile überwiegen (*Caesar*, 2002b, S. 39 f.). Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht sind es, wie ausgeführt, insbesondere Informationsvorteile und die zielgenauere Erfüllung von Bürgerpräferenzen, die für dezentrale Lösungen sprechen. Aus Sicht der Konstitutionellen Ökonomik ist entscheidend, ob sich durch eine Renationalisierung von Kompetenzen die Kontrollmöglichkeiten der Bürger erhöhen. Schließlich ist darauf zu achten, dass im Zuge einer möglichen Renationalisierungs-Debatte nicht originäre Aufgaben der Zentralebene fälschlicherweise wieder zurückverlagert werden. Ein offenkundiges Beispiel wäre die Aufgabe der Wettbewerbspolitik einschließlich Beihilfenkontrolle, die in einem integrierten Binnenmarkt weitgehend auf die gemeinschaftliche Ebene gehört, soweit potentiell verzerrende Beihilfen im Gemeinsamen Markt betroffen sind (vgl. genauer *Gerken/Märkt/Schick/Renner*, 2002, S. 215 ff.).

## 2. Neue Aufgaben für die EU?

Fragt man angesichts dieser Zwischenbilanz nach möglichen künftigen Aufgaben, die der EU aus fiskalföderalistischer Sicht sinnvoller zugewiesen werden könnten, so bietet sich zunächst die Funktion des Rechtsschutzstaates im Sinne Buchanans an. In der Tat spricht bei der Annahme einer fortschreitenden Integration vieles dafür, dass die bislang auf nationaler Ebene wahrgenommenen Aufgaben der *Landesverteidigung und Außenpolitik* zunehmend auf die Gemeinschaft übertragen werden sollten. Die seit dem Maastrichter Vertrag zumindest in Ansätzen entstandene Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) steht mit dieser Forderung grundsätzlich in Einklang. Einer umfassenden mittelfristigen Vergemeinschaftung dieser Politikbereiche mögen zwar erhebliche nationale Wider-

stände, v.a. aus Prestige Gründen, entgegen stehen; ihre ökonomische Zweckmäßigkeit bleibt davon unberührt.

Mit gewissen Einschränkungen lassen sich ähnliche Überlegungen bezüglich der Funktion der Aufrechterhaltung von innerer Sicherheit und Ordnung anstellen. Die *Innen- und Rechtspolitik* zählt ebenfalls zu den klassischen Staatsaufgaben des Buchanan'schen Rechtsschutzstaates, wenngleich sie nicht notwendigerweise vollständig auf zentralstaatlicher Ebene wahrgenommen werden muss. Die angestrebte vollständige Verwirklichung der vier Grundfreiheiten in der Union einerseits und die zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität andererseits legen jedoch zumindest eine Mitverantwortung der EU für diesen Bereich nahe. Insofern lässt sich auch die seit Maastricht in Angriff genommene verstärkte Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik durchaus als Nukleus einer ökonomisch zweckmäßigen künftigen EU-Aufgabe einordnen.

Auch im Hinblick auf die Funktionen des Leistungsstaates im Sinne Buchanans sind ökonomisch begründbare Verantwortlichkeiten der Europäischen Union denkbar. Die Gemeinschaft sollte sich hierbei auf die Bereitstellung *EU-weiter öffentlicher Güter* konzentrieren, wobei die Notwendigkeit einer zentralen Kompetenz – d. h.: einer EU-Aufgabe – jeweils im konkreten Einzelfall genauer zu prüfen wäre.

Erhebliche Bedenken sind demgegenüber im Hinblick auf die beiden anderen Bereiche der Musgraveschen ‚Triade‘ anzumelden. Was zunächst die *(Re-)Distributionspolitik* betrifft, so gehört zwar das Bekenntnis zu einer Politik der EU-internen Umverteilung – in der Regel diskutiert unter den Stichworten „Solidarität“ und „Kohäsion“ – seit den Römischen Verträgen bis heute zu den permanent wiederholten Grundpfeilern der europäischen Integration. Allerdings ist damit nicht die Aufgabe der interpersonalen Umverteilung angesprochen, sondern vielmehr die zwischenstaatliche Umverteilungsdimension zwischen reichen und armen Mitgliedsländern der Gemeinschaft. Ökonomisch gesprochen, geht es somit eher um die Herstellung eines Finanzausgleichs i.e.S., nicht dagegen um die Zielsetzung der interpersonal ausgerichteten Distributionsabteilung im Sinne Musgraves. Eine interpersonale Umverteilungspolitik ist zwar in einer sehr langfristigen Perspektive auch auf der EU-Ebene durchaus vorstellbar; sie würde allerdings das Vorhandensein einer europäischen „Umverteilungssolidarität“ (Heinemann, 1995) voraussetzen, die derzeit und auf mittlere Sicht zweifellos nicht existiert (ähnlich *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, 2002, S. 7; *McKay*, 2002, S. 80). Lediglich am Rande erwähnt sei, dass auch die häufig erhobene Forderung, der EU über die bereits vergemeinschaftete Geldpolitik hinaus eine weiterreichende stabilisierungspolitische Aufgabe zuzuweisen, ökonomisch auf erhebliche Bedenken stößt (vgl. *Caesar*, 2002c), S. 143 f.).

Insgesamt läßt sich die zweckmäßige Zuweisung der Kompetenzen aus fiskal-föderalistischer Sicht für einzelne Politikbereiche in der nachstehenden Übersicht darstellen, die sich im Aufbau wesentlich an *Alesina / Angeloni / Schuknecht* (2001,

S. 30) orientiert. Hierbei sind als hauptsächliche Zuweiskriterien einerseits grenzüberschreitende externe Effekte und andererseits Präferenzunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zugrunde gelegt. Im Ergebnis ist danach eine zentrale Rolle der EU nur bei denjenigen Politiken zu bejahen, die den Gemeinsamen Markt, die internationalen Beziehungen der Gemeinschaft und (aufgrund der getroffenen und de facto kaum umkehrbaren politischen Entscheidungen) die Geld- und Währungspolitik betreffen. Mit Einschränkungen kommt auch die Umweltpolitik als Teilkompetenz der EU in Frage. Bei den meisten anderen Politikbereichen ist dagegen eine wesentliche Mitwirkung der EU abzulehnen.

### Übersicht 1

#### Zuweisung von Politikkompetenzen aus fiskalföderalistischer Sicht

Politikbereich	Tatsächliche Rolle der EU	Transnationale Externalitäten	Präferenzunterschiede	Geeignete Politikebene
Internationale Wirtschaftsbeziehungen	Groß	Groß	Niedrig	EU/Global
Binnenmarkt	Groß	Groß	Niedrig	EU
Wettbewerb	Groß	Groß	Niedrig	EU/National
Geld- und Währung	Groß	Mittel	Mittel/Groß	National/EU
Bildung, F & E	Gering	Niedrig	Groß	Lokal/National
Umwelt	Gering	Mittel/Hoch	Groß	National/EU/Global
Landwirtschaft	Groß	Gering	Groß	National
Industrie	Gering	Gering	Groß	National
Verkehr	Mittel	Mittel	Groß	EU/National
Regionale Strukturpolitik	Groß	Gering	Groß	Lokal/National
Sozialpolitik	Gering	Gering	Groß	Lokal/National
Innen- und Rechtspolitik	Gering	Mittel	Groß	National/EU
Äußere Sicherheit und Verteidigung	Gering	Groß	Groß	National/EU/Global

### 3. Politökonomische Aspekte einer veränderten Aufgabenverteilung

Liefert bereits die wohlfahrtstheoretisch ausgerichtete Theorie des Fiskalföderalismus kaum Anhaltspunkte für die Rechtfertigung der derzeitigen EU-Aufgaben sowie eine allenfalls begrenzte Basis für die Zuweisung neuer Aufgaben an die Gemeinschaft, so ergeben sich zusätzliche Bedenken bei Einbeziehung der politökonomischen Dimension. Werden nämlich die Eigeninteressen der politischen Akteure auf der EU-Ebene berücksichtigt, so sprechen diese eindeutig gegen die Wahrscheinlichkeit einer auch nur teilweisen Rückverlagerung von Gemeinschaftskompetenzen an die Mitgliedstaaten, gleichzeitig jedoch für eine fortgesetz-

te Ausweitung der Aufgabenbereiche der Union. Hauptursache ist das immanente Zentralisierungsinteresse der meisten europäischen Organe, so vor allem der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und auch des Europäischen Gerichtshofs (*Oppermann*, 1999, S. 148; *Vaubel*, 2001, S. 126 ff.; *Gerken/Märkt/Schick/Renner*, 2002, S. 126). In die gleiche Richtung kann sich jedoch auch das Interesse mancher nationalstaatlicher Politiker auswirken, die die Gemeinschaft als Ersatz für unpopuläre Entscheidungen auf der nationalen Ebene nutzen und der EU somit eine Alibi- bzw. Sündenbockfunktion zuweisen (*Vaubel*, 1992, S. 41 ff.; *Heinemann*, 2001, S. 224).<sup>5</sup> Insofern wird eine schleichende Zentralisierung durch das Eigeninteresse der politischen Akteure sowohl auf der europäischen wie auf der nationalstaatlichen Ebene begünstigt.

Wird darüber hinaus in Rechnung gestellt, dass eine rasche Zuweisung ökonomisch sinnvoller Aufgaben an die EU – wie vor allem der GASP und einer europäischen Verteidigungspolitik – vielfach auf die erwähnten nationalstaatlichen Widerstände stoßen wird, so verstärkt sich das Risiko, dass sich die schleichende Zentralisierung in Bereichen vollzieht, die aus fiskalföderalistischer Sicht ungeeignet sind. Insgesamt wäre es deshalb überfällig, eine genaue und restriktive Abgrenzung der EU-Kompetenzen vorzunehmen und dabei das Subsidiaritätsprinzip eng auszulegen. Dass der Konvent zur Zukunft Europas diese Aufgabe zufriedenstellend erfüllen könnte, erscheint allerdings angesichts der Zusammensetzung der Mitglieder des Konvents und insbesondere seines Präsidiums mehr als unrealistisch (*Vaubel*, 2002).

## II. Erweiterte Einnahmekompetenzen für die EU?

### 1. Herkömmliche Kritik am Finanzierungssystem der EU

Im Zentrum der traditionellen Kritik am Finanzierungssystem der Gemeinschaft steht seit jeher die These, dass die *unzureichende Einnahmenautonomie* der europäischen Ebene sowohl politisch unerwünscht sei als auch eine ökonomisch effiziente Haushaltsführung behindere. Aus dieser Perspektive könnte es durchaus nahe liegen, eine erweiterte Einnahmenkompetenz der Union und insbesondere eine eigene EU-Steuerhoheit zu befürworten. Entsprechende Vorstöße sind vor allem von Seiten des Europäischen Parlaments, aber auch von Vertretern der Europäischen Kommission immer wieder unternommen worden. Allerdings haben sich vereinzelt auch Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaftler in dieser Richtung geäußert (vgl. etwa *Biehl*, 1991; *Wieland*, 2002). Die theoretische Basis dieser Auffassung bildet das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Nutzern, Entscheidern und Kostenträgern von

---

<sup>5</sup> Ein Beispiel stellt der Europäische Stabilitätspakt dar, den man als „Sündenbock“ für innerstaatliche Konsolidierungserfordernisse interpretieren kann (*Feldmann*, 2002). Siehe dazu genauer auch unten, Abschn. D.III.1.

Kollektivgütern verlangt. Hierzu wird das derzeitige Finanzierungssystem der EU mit seiner de facto-Beitragsfinanzierung als im Widerspruch stehend interpretiert, da die Entscheidungen über die Ausgabenseite (durch den Ministerrat und das Europäische Parlament) getrennt stattfinden von den grundsätzlichen Finanzierungsentscheidungen (in Form der Eigenmittel-Begrenzungen). Daraus ergäben sich Anreize für eine ineffiziente Ausweitung des EU-Budgets, da die für die Ausgaben zuständigen Politiker zwar die politischen Nutzen von Ausgabeprogrammen, nicht aber die politischen Kosten der Steuern in ihr Kalkül einbeziehen würden. Eine eigene Steuerkompetenz der EU könne dazu beitragen, solche Ineffizienzen zu verringern (Biehl, 1988).

Bei einer Beurteilung dieser These ist zunächst nicht zu bestreiten, dass sich im Bereich der EU-Ausgaben viele Ineffizienzen feststellen lassen. Das gilt besonders für die GAP und die Strukturpolitik. Es erscheint jedoch höchst zweifelhaft, dass eine EU-Steuer dazu beitragen würde, die Budgetdisziplin auf der Ausgabenseite zu verstärken. Erstens kann bei realistischer Einschätzung bezweifelt werden, ob sich das Europäische Parlament im Fall einer eigenen Steuerhoheit ausgabenpolitisch disziplinierter verhalten würde als in der Vergangenheit. Schon diese war von vielfachen Auseinandersetzungen zwischen EP und Ministerrat über den EU-Haushalt geprägt, in denen das EP versuchte, die sog. nicht-obligatorischen Ausgaben auszuweiten, weil es dort das entscheidende Mitspracherecht hatte. Die Budgetstreitigkeiten zwischen den beiden Organen gerieten dadurch zu einer Art Stellvertreterkrieg über die Kompetenzverteilung im Allgemeinen. Zweitens unterliegt das EP im gegenwärtigen System keiner wirksamen demokratischen Kontrolle; tatsächlich haben die europäischen Wähler keine Möglichkeit, EP-Politiker für ‚schlechte‘ Haushaltsentscheidungen zu sanktionieren. Drittens schließlich würde eine zentrale Besteuerungskompetenz für die EU nach Ansicht der Anhänger eines Wettbewerbsföderalismus die Disziplinierungseffekte des Steuerwettbewerbs schwächen und statt dessen ein europäisches „Steuerkartell“ (Buchanan/Lee, 1995) begünstigen.

Ein zweiter traditioneller Einwand gegen das gegenwärtige Finanzierungssystem betrifft die *zwischenstaatlichen Verteilungswirkungen* der Zölle und der MWSt-Anteile, da bei beiden eine tendenziell regressive Inzidenz angenommen wird. Diese im Grundsatz meist kaum in Frage gestellte These (kritisch jedoch Teutemann, 1992, S. 317 f.) war der Ausgangspunkt für die Einführung und Ausweitung der BSP-Eigenmittel seit 1988 mit einer tendenziell proportionalen Verteilungswirkung. Dadurch würden allerdings die regressive Inzidenz der übrigen Einnahmearten nur unzureichend kompensiert, so dass weiterer Handlungsbedarf bestehe.

## 2. Wohlfahrtstheoretische Argumente für eine eigene EU-Steuer?

Eine eigene Steuerhoheit für die EU bedarf freilich einer umfassenderen Rechtfertigung. Dabei seien, wie in der einschlägigen Literatur über Fragen der vertikalen

len Einnahmenverteilung in föderativen Systemen meist üblich, im Folgenden Ertrags- und Gesetzgebungshoheit zusammen betrachtet. Für die Zuweisungsentscheidung bieten sich vier hauptsächliche Beurteilungskriterien an (*Spahn*, 1993, S. 15 ff.; die nachstehende Argumentation folgt *Caesar*, 1996, S. 153 ff.).

Nach dem „*benefit-pricing Argument*“ ist im Sinne des bereits erwähnten Prinzips der fiskalischen Äquivalenz eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern der Kollektivgutbereitstellung anzustreben. Derart äquivalenztheoretisch ausgestaltete EU-Steuern ließen sich hier nach allerdings nur begründen, wenn sie zur Finanzierung EU-weiter öffentlicher Güter herangezogen würden und eine entsprechende EU-weite Streuung der Bemessungsgrundlagen vorläge, um so alle Bürger als Kostenträger der steuerfinanzierten EU-Leistungen in Anspruch zu nehmen. Es wurde jedoch bereits ausgeführt, dass die Bereitstellung EU-weiter öffentlicher Güter durch die Gemeinschaft weder gegenwärtig noch auf längere Sicht den Kernbereich der Aktivitäten der EU bilden dürfte. Außerdem verlangt das Äquivalenzprinzip nicht zwingend eine Steuerlösung, da die notwendigen Erträge zur Finanzierung von EU-Aufgaben auch durch eine Beitragsfinanzierung durch die Mitgliedsländer beschafft werden könnten, wenn die an die EU übertragenen Ertragsanteile explizit als EU-bedingt kenntlich gemacht würden. Eine Beitragsfinanzierung wäre insofern der Steuerlösung keineswegs unterlegen.

Das „*instrumental approach argument*“ geht von dem möglichen instrumentalen Charakter von Steuern zur Erreichung allokativer, distributiver oder stabilisierungspolitischer Ziele aus. Wie ausgeführt, lassen sich für die beiden letzteren Bereiche als EU-Kompetenzen weder kurz- noch mittelfristig zwingende Argumente anführen. Damit verblieben allenfalls allokativ Überlegungen als Ansatzpunkt, so z. B. die Internalisierung externer Effekte infolge von Migration oder der Abbau von Mobilitätshemmnissen im Einheitlichen Binnenmarkt. Auch diese Überlegungen vermögen jedoch ein eigenständiges Besteuerungsrecht der EU nach dem *instrumental approach* nicht zu begründen.

Ein weiterer theoretischer Begründungsansatz für eine zentrale Besteuerungskompetenz stützt sich auf angebliche externe Effekte der Besteuerung selbst, die häufig unter der Überschrift ‚Steuerwettbewerb versus Steuerharmonisierung‘ diskutiert werden. Diesem „*tax competition argument*“ zufolge soll eine Besteuerungskompetenz der EU dazu beitragen, die von den Kritikern eines möglichen Steuerwettbewerbs in der EU behaupteten unerwünschten Effekte zu verhindern. Diese Effekte werden vor allem in der Gefahr eines ‚race to the bottom‘ bei der Besteuerung mobiler Faktoren und einer daraus folgenden Unterversorgung mit lokal begrenzten Kollektivgütern gesehen, die angeblich eine Harmonisierung der Besteuerung von Gütern und mobilen Faktoren bzw. eine Besteuerung auf der Zentralebene (d. h. der EU) nahelege (*Musgrave/Musgrave*, 1990). Darüber hinaus könne an ein eventuelles *revenue sharing* zwischen der Zentralebene und den betroffenen Mitgliedstaaten gedacht werden (*Boadway*, 1992, S. 41). Allerdings las-

sen sich dieser These gewichtige Argumente entgegen halten, die insbesondere die Möglichkeit einer Äquivalenzbesteuerung bejahen (Wellisch, 1995, S. 83 ff.). Das Steuerwettbewerbsargument als Grundlage zentraler Besteuerung in föderativen Systemen steht damit auf eher schwachen Füßen.

Schließlich kann eine spezifische interregionale Verteilung der Bemessungsgrundlagen es nahelegen, Steuerkompetenzen einer höheren föderativen Ebene zuzuweisen („*regional arbitrariness argument*“). Das gilt vornehmlich für Zölle. In einem gemeinsamen Markt ist es nämlich rein zufällig, in welchem Mitgliedstaat die Zölle anfallen. Soweit daher die Berechtigung von Zöllen überhaupt akzeptiert wird und sie nicht bereits als Ausdruck gruppenbezogener Interessenpolitik abgelehnt werden, ist es folgerichtig, die Ertrags- und Entscheidungskompetenz hierfür der zentralen Ebene zuzuweisen. Die derzeitige Kompetenzverteilung in der EU, die diese Hoheiten der Gemeinschaft zuordnet, ist insoweit durchaus angemessen. Eine Ausweitung auf andere Steuern läßt sich damit jedoch nicht begründen.

### 3. Politische Argumente und politökonomische Kritik

Neben solchen ökonomischen Argumenten für eine eigene EU-Steuerkompetenz werden von Vertretern der europäischen Institutionen neuerdings zusätzliche Argumente angeführt, die eher politischen Charakter tragen. So hat die für den EU-Haushalt zuständige EU-Kommissarin argumentiert, eine EU-Steuer werde zu mehr Transparenz für die Bürger beitragen und darüber hinaus die Diskussion um die „Nettopositionen“ entschärfen (Schreyer, 2001). Beide Argumente sind jedoch nicht überzeugend (vgl. im Einzelnen Caesar, 2001).

Was die angebliche *Erhöhung der Transparenz* betrifft, so ist es zweifellos zutreffend, dass das gegenwärtige Finanzierungssystem der EU gleichermaßen kompliziert wie intransparent für die europäischen Bürger ist. Eine verbesserte Information über die EU-Finzen könnte daher sicher zu einem besseren Verständnis der Politik der EU im Allgemeinen und ihrer finanziellen Probleme im Speziellen sowie zur Verringerung des oft zitierten Euro-Skeptizismus in der Öffentlichkeit beitragen. Um das zu erreichen, ist es jedoch keineswegs nötig, der EU eine eigene Steuerkompetenz zuzuweisen. Erstens könnte die Unübersichtlichkeit der EU-Einnahmestruktur unschwer durch eine Verringerung der Finanzierungsquellen – ohne Einführung einer EU-Steuer – erreicht werden. Dazu wäre lediglich die (bereits oft vorgeschlagene) Umstellung auf ausschließlich BSP-orientierte Finanzzuweisungen als einzige Einnahmequelle (neben den Zöllen) notwendig. Zweitens wäre es leicht möglich, die EU-bedingte Finanzierungslast für den EU-Bürger fühlbar zu machen, wenn der jeweilige nationale Finanzbeitrag in Form eines Zuschlags zu nationalen Steuern umgelegt würde. Im Prinzip kämen dafür wohl primär die Mehrwertsteuer oder die (nationale) Einkommensteuer in Frage. Insgesamt besteht damit sicherlich ein Bedarf an mehr Transparenz über das EU-Budget, die Frage einer EU-Steuer hat damit jedoch nichts zu tun.

Die These, dass eine EU-Steuer die *Debatte um die Nettopositionen* beenden könnte, erscheint ebenfalls wenig stichhaltig. Im gegenwärtigen EU-Budget resultieren die Umverteilungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten in erster Linie aus der Ausgabenstruktur, kaum dagegen aus der Einnahmenstruktur. Eine Änderung auf der Einnahmeseite würde deshalb für sich genommen die Nettopositionen nicht entscheidend verändern. Auch die politische Diskussion über die Nettopositionen würde dadurch nicht entschärft werden. Beispielsweise würden aus der Sicht eines Nettozahler-Landes die Rückflüsse aus dem EU-Budgets an heimische Empfänger dann eben nicht mehr den noch relativ transparenten Finanzbeiträgen, sondern den weniger transparenten Steuerzahlungen an die EU gegenüber gestellt. Dadurch würde die Transparenz der Umverteilung über das EU-Budgets vermutlich eher reduziert als erhöht, was kaum als Vorteil im Vergleich zum gegenwärtigen System betrachtet werden sollte. Vielmehr würde eine intransparente Umverteilung die Risiken eines moral hazard-Verhaltens sowie die Gefahr daraus resultierender Ineffizienzen vergrößern. Eine Beendigung der Debatte um die Nettopositionen kann daher nur durch eine fundamentale Reorientierung der EU-Aufgaben und speziell durch eine (ausgabensparende) Reform der beiden Hauptausgabenblöcke GAP und EU-Strukturpolitik erreicht werden.

Aus *politökonomischer Sicht* entpuppen sich die beiden angeblichen politischen Vorzüge einer EU-Steuer als leicht durchschaubarer Versuch, der EU-Ebene erhöhte Einnahmenspielräume zu verschaffen. Gerade die politökonomische Perspektive spricht jedoch dafür, der EU kein eigenes Besteuerungsrecht zuzugestehen. Dieses liefe nämlich auf eine wesentliche Lockerung der Budgetrestriktion für die verantwortlichen EU-Akteure hinaus. Demgegenüber wirkt eine Finanzierung der Gemeinschaft durch Finanzzuweisungen der Ausbeutungsgefahr der Bürger durch einen EU-Leviathan und der zitierten Möglichkeit der Entstehung eines institutionalisierten Steuerkartells entgegen. Die wohlfahrtsökonomisch begründete Skepsis gegenüber einer EU-Steuerhoheit wird damit durch die politökonomischen Argumente zusätzlich gestützt. Das gilt natürlich um so mehr, je mehr der Gemeinschaft neue Aufgabenkompetenzen zuerkannt würden, die entsprechende zusätzliche Ausgabenbedarfe nach sich ziehen würden.

Das derzeit geltende System der *Beitragsfinanzierung* scheint somit nicht nur kurzfristig, sondern durchaus auch auf mittlere Sicht für die EU angemessen und sollte in einer reformierten EU-Finanzverfassung ausdrücklich verankert werden (so auch *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, 1998, und *Henke/Perschau*, 1999, S. 137).<sup>6</sup> Auf eine genauere Be-

---

<sup>6</sup> Allerdings läßt sich hinsichtlich der Zusammensetzung und Bemessungsgrundlage(n) für die nationalen Finanzbeiträge durchaus kritisch diskutieren. So wäre es – wie bereits erwähnt – eventuell zweckmäßig, die beiden Beitragskomponenten „Mehrwertsteuer-Eigenmittel“ und „BSP-Eigenmittel“ zusammenzufassen und im Grundsatz an den BSP-Anteilen zu orientieren. Demgegenüber hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium eine reine Erhebung der Beiträge nach dem BSP-Anteil abgelehnt und vorgeschlagen, zusätzlich die Entscheidungsmacht (d. h. die Stimmengewichte) im Ministerrat zu berücksich-

trachtung der verschiedenen Alternativen, die für eine eigene EU-Steuer vorgeschlagen worden sind – etwa eine EU-Umweltsteuer, eine EU-Körperschaftsteuer, ein EU-Zuschlag zur nationalen Einkommen- oder Umsatzsteuer<sup>7</sup> – sei deshalb an dieser Stelle verzichtet. Auch sollte jedem Versuch, die Obergrenze für die „eigenen Einnahmen“ – d. h. zugleich: für das Gesamtvolumen des EU-Budgets – aufzuweichen, energischer Widerstand entgegen gesetzt werden. Das gilt insbesondere angesichts der bevorstehenden Osterweiterung der EU im Jahre 2003, die die finanziellen Probleme der EU massiv verschärfen wird. Die Aufnahme von weiteren zehn Ländern mit durchweg agrarisch geprägter Struktur sowie mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und entsprechenden Strukturproblemen wird den Finanzbedarf der EU für die GAP und die EU-Strukturpolitik dramatisch erhöhen. Auch wenn Berechnungen verschiedener Reformszenarien für diese beiden zentralen Politikbereiche letztlich zu dem Ergebnis kommen, dass die Osterweiterung im Rahmen der derzeitigen Finanzplanung finanzierbar sei (*Weise*, 2002, S. 835), bleibt eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die geltende Eigenmittel-Obergrenze bei den spätestens 2006 anstehenden Vereinbarungen über die neue Mittelfristige Vorausschau (für 2007 – 2013) in Frage gestellt werden könnte.

Darüber hinaus sollte das implizite *Verschuldungsverbot* für konsumtive Zwecke explizit festgeschrieben werden. Wendet man den oben für die Zuweisung von Besteuerungskompetenzen entwickelten Katalog wohlfahrtsökonomischer Kriterien auf die Frage einer EU-Verschuldung an, so lassen sich keine überzeugenden Argumente für eine erweiterte EU-Verschuldungskompetenz ableiten (*Caesar*, 1996, S. 159 ff.). Allenfalls könnte, um die praktizierten versteckten Formen der Kreditfinanzierung entbehrlich und die EU-Finanzwirtschaft zugleich transparenter zu machen, die Möglichkeit eines kurzfristigen Überziehungskredits in Erwägung gezogen werden, für den freilich hinsichtlich Höhe und Anwendungsvoraussetzungen enge und präzise Grenzen zu formulieren wären. Darüber hinaus muß gerade im Hinblick auf eine mögliche EU-Verschuldung an grundsätzliche Einwendungen politökonomischer Art erinnert werden. So wird die kurzfristige Budgetrestriktion des Staates durch eine Verschuldungskompetenz gelockert, zugleich werden aber künftige Haushaltsspielräume durch schuldenbedingte Belastungen verringert (*Buchanan / Wagner*, S. 93 f.). Ergänzend führen auch die hohen Zeitpräferenzraten bei Politikern und eine Staatsschuldenillusion bei den Bürgern zu einer systema-

---

tigen. Dies würde sich „bremsend auf die Wünsche einiger Mitgliedstaaten nach verstärkter Umverteilung auswirken“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 1998). Konkret empfiehlt der Beirat einen kombinierten Tarif, bei dem die gesamten Beitragsleistungen zu 80 Prozent durch die Anteile am BSP der Gemeinschaft und zu 20 Prozent durch die Stimmenanteile im Rat bestimmt würden. Außerdem sollte nach Meinung des Beitrags durchgängig eine Selbstbeteiligung der Empfängerländer von EU-Transfers („Kofinanzierung“) eingeführt werden, d. h. vor allem auch in der Gemeinsamen Agrarpolitik.

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch das Forum „Does the EU Need a Tax of Its Own?“ in: *Intereconomics*, Vol. 36, No. 5 (September / October 2001), S. 223 ff., mit Beiträgen von *M. Schreyer*, *J. Haug*, *Leif Mutén* und *R. Caesar*.

tischen Verzerrung zugunsten des Finanzierungsinstruments der öffentlichen Verschuldung, weil die ökonomischen Effekte öffentlicher Kreditaufnahme für die Bürger intransparent und die daraus resultierenden Belastungen unsicher sind. Diese grundsätzlichen Bedenken gegen die Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument gelten im EU-Fall eher noch verstärkt. So fehlt aufgrund der speziellen Willensbildungsprozesse bei EU-Entscheidungen und speziell bei EU-Haushaltsentscheidungen ein wirksamer Sanktionsmechanismus, der die verantwortlichen politischen Akteure auf der EU-Ebene zwingen könnte, die abweichenden Präferenzen der EU-Bürger im Hinblick auf eine stärkere (EU-)Verschuldung hinreichend zu berücksichtigen. Aus politökonomischer Sicht sollte daher eventuellen Bestrebungen zur Einführung eines eigenen EU-Verschuldungsrechts mit besonderer Skepsis begegnet werden.

## **D. Weitere Aspekte einer europäischen Finanzverfassung**

### **I. Reformbedarf beim Haushaltsrecht**

Das komplizierte und intransparente Verfahren der Haushaltsaufstellung in der Gemeinschaft hat immer wieder Forderungen nach einer Reform provoziert. Dabei geht es vor allem um drei Aspekte.

Das zentrale haushaltspolitische Problem ist sicherlich die *fehlende Verknüpfung von Ausgabe- und Finanzierungsentscheidungen*. Die Trennung beider Entscheidungsprozesse verletzt das für eine effiziente Finanzpolitik zentrale Korrespondenzprinzip, das seinerseits eine spezifische Ausprägung des allgemeineren Prinzip der fiskalischen Äquivalenz darstellt. Aus der gegenwärtigen Praxis ergibt sich nicht nur eine Tendenz zur Verausgabung vorhandener Mittel ohne Rücksicht auf ökonomische Notwendigkeiten, sondern auch eine Neigung, neue Ausgabenvorschläge eher durch zusätzliche Einnahmen als durch mögliche Einsparungen finanzieren zu wollen. Im Ergebnis ist damit das gegenwärtige Haushaltsverfahren ebenso undemokratisch wie ineffizient. Insofern wäre eine grundlegende Reform des Budgetprozesses wünschenswert, bei dem jede Ausgabe mit einem Finanzierungsvorschlag gekoppelt wird, wie dies anfangs auch bei der EWG und den anderen europäischen Gemeinschaften der Fall war (*Blankart/Mueller*, S. 11). Diese Verklammerung der Haushaltsentscheidungen sollte mit einer Offenlegung der tatsächlichen Haushaltsbelastungen gegenüber den Bürgern der Gemeinschaft als den letztlichsten Finanziers verbunden werden. Zu denken wäre z. B. an die Umlegung der nationalen Finanzbeiträge auf nationale Steuern. Allerdings dürfte eine derartige Reform nicht mit einer Lockerung der Budgetrestriktion einher gehen, weil sonst die Gefahr einer ineffizienten Ausdehnung der Ausgaben auf europäischer Ebene über den ökonomisch begründbaren Umfang hinaus noch verstärkt würde. Insofern sollte es beim Einstimmigkeitsprinzip über die Festlegung der Finanzbeiträge bleiben.

Eine zweite Quelle finanzpolitischer Ineffizienzen ergibt sich aus der *Aufteilung der Haushaltsbefugnisse* auf Rat und EP und insbesondere aus der *Zweiteilung der Ausgaben* zwischen „obligatorischen“ und „nichtobligatorischen“ Ausgaben. Die Abgrenzung zwischen den beiden Kategorien ist nicht nur haushaltsrechtlich fragwürdig, sondern sie bildet zugleich seit Langem einen Streitpunkt zwischen den beiden Haushaltsbehörden der Union (vgl. *Europäische Kommission*, 2002b, S. 22 ff.). Die Unterscheidung und Abgrenzung zwischen den beiden Ausgabenkategorien ist rein entstehungsrechtlich und in keiner Weise ökonomisch begründet. Insofern könnte man die seit Jahrzehnten vorgebrachten Forderungen des Europäischen Parlaments nach einer Aufhebung dieser Zweiteilung aus finanzwissenschaftlicher Sicht zunächst durchaus bejahen. Allerdings spielen bei den Vorstößen des EP primär wohl erneut machtpolitische Faktoren die entscheidende Rolle. Eine Ausdehnung der Haushaltsbefugnisse des EP würde als solche weder einen Effizienz- noch einen Demokratiegewinn mit sich bringen, so lange das EP keinem wirksamen Sanktionsmechanismus bei haushaltspolitischem Fehlverhalten unterliegt. Vielmehr wäre zu befürchten, dass eine Übertragung der vollen Ausgabenkompetenz (und ggfs. einer entsprechend erweiterten Einnahmekompetenz) an das Europäische Parlament zu einer tendenziellen Ausweitung des EU-Budgets führen würde. Das gilt vor allem, wenn Haushaltsfragen dem Mehrheitsprinzip unterstellt würden, weil das Europäische Parlament regelmäßig ausgabenfreudiger ist als der Ministerrat (*Vaubel*, 2001, S. 123). Insgesamt könnte dies auf weiter wachsende Belastungen für die Nettozahlerländer hinauslaufen. Erwägenswert wäre statt dessen, die nationalen Parlamente als die eigentlichen Repräsentanten der Bürger der EU stärker an den finanzpolitischen Entscheidungen auf EU-Ebene zu beteiligen. Hingewiesen sei beispielhaft auf den Vorschlag der *European Constitutional Group* (1993), maßgebliche Rechtsakte der EU auch einer Verabschiedung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten zu unterwerfen. Auch die zuweilen kritisierte Einstimmigkeitsregel bei EU-Haushaltsentscheidungen ist aus politökonomischer Sicht nicht unbedingt zu beanstanden. Einstimmigkeit erhöht zwar die Konsensfindungskosten und bewirkt tendenziell Entscheidungsverzögerungen, garantiert jedoch zugleich, dass die erwarteten externen Kosten in Grenzen gehalten werden.

Drittens schließlich verfügt die Gemeinschaft zwar seit ihrer Gründung über einen umfassenden rechtlich fixierten Katalog von *Haushaltsgrundsätzen*, der den üblichen nationalstaatlichen Regelungen weitestgehend entspricht und für alle Transaktionen im Rahmen des Gemeinschaftshaushalts gilt (für einen Überblick vgl. etwa *Strasser*, 1991, S. 43 ff. oder *Europäische Kommission*, 2002b, S. 139 ff.). Allerdings existieren neben den im Budget ausgewiesenen finanzwirtschaftlichen Aktivitäten eine Reihe weiterer, die außerhalb des Budgets durchgeführt werden. Hingewiesen sei auf den Europäische Entwicklungsfonds (EEF), auf die umfangreiche Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EGKS, der Euratom und der EWG sowie der EIB (vgl. *Caesar*, 1992, sowie *Europäische Kommission*, 2002a) und auf die teilweise aus dem EU-Budget, teilweise aber auch durch getrennte Mittel außerhalb des EU-Budgets finanzierte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

(vgl. *Monar*, 1997). Alle genannten Auslagerungen verstoßen zumindest gegen den Sinn zentraler Haushaltsgrundsätze, insbesondere der Vollständigkeit und der Einheit des Budgets, selbst wenn formale Verstöße wegen expliziter Ausnahmeregelungen nicht gegeben sind. Entscheidender ist jedoch nicht der formal-rechtliche, sondern der materielle Aspekt. So dürfte vor allem die fehlende Einbeziehung der ‚intermediären‘ Kreditoperationen in den Gemeinschaftshaushalt – verbunden mit mangelnder Transparenz der damit einher gehenden innerföderalen Risikoverschiebungen zwischen EG-Organen, anderen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten – einer rationalen Subventionspraxis und einer umfassenden demokratischen Kontrolle entgegen stehen. Mit ähnlichen Argumenten hat vor allem das Europäische Parlament immer wieder die Einbeziehung der Anleihe- und Darlehensoperationen in den Gemeinschaftshaushalt gefordert. Dass dies bislang nicht erfolgte, dürfte nicht zuletzt durch das Interesse der Begünstigten dieser Operationen an einer Intransparenz der Transfereffekte, bedingt sein. So sind es genau die erwähnten Transparenzdefizite, die eine Unsichtbarkeit der fiskalischen Belastungen bewirken, die aus der Sicht der Empfänger zweifellos erwünschter ist als eine Offenlegung der tatsächlichen Transfereffekte.

## II. Ein erweiterter Finanzausgleich für die EU?

Wenn über Reformen des Finanzausgleichs in der EU diskutiert wird, so ist damit meist nicht der Finanzausgleich i.w.S. (also die Gesamtheit der Regelungen zur Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen) gemeint, sondern der Finanzausgleich i.e.S., der sich auf Finanztransfers zwischen öffentlichen Körperschaften bezieht. Im Fall der EU betrifft diese Problematik die zwischenstaatliche Umverteilung über das EU-Budget, die sich derzeit primär über die Verteilungseffekte der GAP und der EU-Strukturpolitik vollzieht und ihren politischen Niederschlag in der bereits seit Jahrzehnten andauernden Diskussion um die Nettopositionen gefunden hat. Auch wenn die Nettopositionen zweifellos in ihrer Aussagefähigkeit sehr begrenzt sind und keinesfalls als monetärer Ausdruck einer Nutzen-Kosten-Bilanz der Mitgliedschaft eines Landes in der EU (fehl-)interpretiert werden dürfen (vgl. dazu verschiedene Beiträge in *Caesar*, 1997), sind sie doch stets ein Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen und divergierender Forderungen nach Reformen des EU-Finanzsystems, so zuletzt bei den Debatten um die „Agenda 2000“ sowie aktuell im Rahmen der Beschlüsse zur Finanzierung der bevorstehenden Osterweiterung, geblieben.

Für den Einsatz von Finanztransfers innerhalb föderativer Systeme hält die Theorie des Fiskalföderalismus eine Reihe potentieller Argumente bereit. Aus allokativer Sicht sind Effizienzgewinne durch Finanzausgleichszahlungen denkbar, wenn dadurch eine Annäherung an die oben bereits erwähnte Ideallösung der fiskalischen Äquivalenz erreicht werden kann oder wenn unterschiedliche fiskalische Restwerte ineffiziente Wanderungsanreize auslösen (*Boadway/Flatters*, 1982).

Das verteilungstheoretische Argument für Finanztransfers bezieht sich auf horizontale Ausgleichseffekte zwischen fiskalisch ärmeren und reicheren Regionen zur Verringerung unterschiedlicher Versorgungsstandards der Bevölkerung mit Kollektivgütern (*Buchanan*, 1950). Aus stabilisierungspolitischer Perspektive kann ein Finanzausgleichssystem als Versicherung gegen negative asymmetrische Schocks dienen (*Sala-i-Martin/Sachs*, 1992), wobei allerdings die Finanztransfers tatsächlich oft nur den strukturellen Anpassungsbedarf verschleiern und damit eher langfristig destabilisierend wirken können. Schließlich wird vorgebracht, dass Finanztransfers notwendig seien, um die unerwünschten Konsequenzen eines ruinösen Steuersenkungswettlaufs für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu kompensieren (vgl. z. B. *Boadway*, 1992, S. 48). Bei näherer Prüfung vermögen allerdings die fiskalföderalistischen Begründungsversuche für vertikale und/ oder horizontale Finanzausgleichssysteme allenfalls in begrenztem Umfang zu überzeugen (vgl. *Pitlik/Schmid*, 2000, S. 101 ff.).

Im speziellen Fall der Europäischen Union kommen weitere Argumente hinzu, die eher für eine Rückführung als für eine Ausweitung der innergemeinschaftlichen Umverteilungsmechanismen sprechen. Zunächst werden sowohl der GAP als auch der EU-Strukturpolitik vielfältige Ineffizienzen und zum Teil sogar perverse Ergebnisse bescheinigt. So profitieren z. B. von der GAP auch relativ wohlhabende Mitgliedstaaten. Vor allem aber sprechen gewichtige politökonomische Bedenken dagegen, den Finanzausgleich in der EU auf absehbare Zeit deutlich auszubauen (*Caesar*, 1998, S. 137 f.). So wirkt ein EU-Finanzausgleich als Stabilisierungsinstrument eines europäischen Steuerkartells (*Buchanan/Lee*, 1994; *Pitlik*, 1998), was die Ausbeutung der Steuerzahler durch die Regierungen begünstigt. Darüber hinaus schwächt ein Finanzausgleich de facto die Wirksamkeit der im Maastrichter Vertrag und im Stabilitätspakt verankerten „no-bail-out“-Klausel. Dadurch werden zusätzliche Verschuldungsanreize ausgelöst, die die Funktionsfähigkeit der Währungsunion gefährden können (*Heinemann*, 1995, S. 152 ff.). Weiterhin trägt ein Finanzausgleich zur Verschleierung finanzpolitischer Verantwortlichkeiten bei und vermindert damit den Anreiz für die Finanzpolitiker, sich streng an den Wünschen der Bürger zu orientieren. Auch fördert ein Finanzausgleich ein rent-seeking potentieller Empfängerländer. Zudem birgt jedes Transfersystem, selbst wenn es nur vorübergehend gedacht ist, ein Risiko der Perpetuierung. Hingewiesen sei im EU-Fall beispielsweise auf den 1976 eingeführten „Korrekturmechanismus“ zugunsten Großbritanniens („Britten-Rabatt“), dessen Abschaffung seither immer wieder am Widerstand Großbritanniens gescheitert ist. Schließlich können Finanztransfers ökonomisch erwünschte Wanderungsbewegungen behindern. Diese grundsätzlichen Risiken werden in der EU zusätzlich verstärkt durch die Schaffung der Europäischen Währungsunion sowie durch die bevorstehende Osterweiterung, die den Druck auf einen Ausbau der innergemeinschaftlichen Transferpolitik ebenfalls erhöhen dürfte (*Caesar*, 1998, S. 138 ff.). Ein interessanter Vorschlag, wie diesen Tendenzen entgegen gewirkt werden könnte, besteht in der Einrichtung eines „Kompensationsfonds“ mit offenen ausgewiesenen Finanztransfers zwischen

den EU-Staaten (und makroökonomischen Auflagen) bei gleichzeitiger weitgehender Renationalisierung der EU-Agrarpolitik und der EU-Strukturpolitik (*Heinemann*, 1995). Da der Umsetzung eines solchen Vorschlags allerdings offenkundige politökonomische Interessen der gegenwärtigen Empfängerländer entgegen stehen, dürften die Chancen für eine Realisierung eher bescheiden sein. Um so wichtiger ist dann die bereits erwähnte Beibehaltung strikter und enger Begrenzungen auf der Finanzierungsseite des EU-Budgets.

### III. EU-Rahmenregeln für die nationalen Finanzpolitiken?

#### 1. *Fiskalische Restriktionen in der EWWU?*

Seit 1999 ist aufgrund der Maastrichter Beschlüsse zur Verwirklichung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion die Geldpolitik in der Eurozone zentralisiert. Die Finanzpolitik ist jedoch im Grundsatz in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben. Zwar wurde 1993 mit der sog. Multilateralen Überwachung nach Art. 99 EGV ein neues Instrument geschaffen. Dieses sollte der Verbesserung der – im Grundsatz bereits in Art. 6 I und Art. 195 EWGV und Art. 103 EGV a.F. vorgesehenen sowie durch den 1964 eingerichteten Ausschuß für Wirtschaftspolitik institutionalisierten – Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik dienen. Die Maßnahmen der Multilateralen Überwachung (Festlegung gemeinsamer Ziele, jährliche Überprüfung) haben jedoch lediglich empfehlenden Charakter und enthalten kein Sanktionspotential. Im Gegensatz dazu sind mit den in Art. 104 EGV verankerten Vorschriften zur Einhaltung der „Haushaltsdisziplin“ bindende Verpflichtungen geschaffen worden, die durch den „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP) von 1997 nochmals konkretisiert und verschärft wurden. Nach Art. 104 EGV sind die Mitgliedstaaten gehalten, „übermäßige Defizite“ zu vermeiden. Bei der Überwachung der Entwicklung der Haushaltslage orientiert sich die Europäische Kommission, die mit der Prüfung auf der ersten Stufe des Verfahrens betraut ist, an den beiden finanzpolitischen Kriterien, die auch bei der Entscheidung über eine Mitgliedschaft in der Währungsunion zugrunde gelegt werden, nämlich dem Defizitkriterium (3 % des BIP) und dem Schuldenstandskriterium (60 % des BIP). Auch wenn beide Kriterien durch Ausnahmetatbestände relativiert werden und das Sanktionsverfahren darüber hinaus keinem Automatismus unterliegt, sondern stets politische Mehrheitsbeschlüsse getroffen werden müssen, sind mit dem Maastrichter Vertrag erstmals in der Finanzgeschichte souveräne Staaten eine völkerrechtlich bindende Verpflichtung zu einer soliden Finanzpolitik eingegangen. Der SWP hat diese Vorschriften insofern ergänzt, als er die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf „das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuß aufweisenden Haushalts“ verpflichtet. Darüber hinaus wird im SWP ausdrücklich formuliert, dass „das Festhalten an dem Ziel eines soliden . . . Haushalts . . . es den MS ermöglichen (wird), die normalen Konjunkturschwankungen zu bewältigen“, ohne dabei den Referenzwert zu überschreiten. Zugleich wur-

den die Sonderfälle, in denen die 3 %-Grenze „ausnahmsweise“ überschritten werden darf, konkretisiert. Die Defizitüberschreitung muß entweder auf ein „außergewöhnliches Ereignis“, das sich der Kontrolle des betreffenden MS entzieht (z. B. Naturkatastrophe), oder auf einen „schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung“ zurückzuführen sein (d. h. auf eine Schrumpfung des BIP um mehr als 2 % im Jahr).

Angesichts der Tatsache, dass die haushaltspolitischen Regeln des Maastrichter Vertrags und des SWP zweifellos einen massiven (potentiellen) Eingriff in die finanzpolitische Hoheit und Entscheidungsfreiheit souveräner Staaten darstellen, ergibt sich die Frage nach der Rechtfertigung und Zweckmäßigkeit dieser Regeln als Bestandteil einer europäischen Finanzverfassung. Dazu ist erstens die Frage zu prüfen, welche Argumente sich für eine Begrenzung der (gesamtstaatlichen) Neuverschuldung und des Schuldenstandes aus ökonomischer Sicht anführen lassen. Zweitens wäre nach der Sinnhaftigkeit der konkreten Grenzen (3 % bzw. 60 %) zu fragen. Beide Probleme sind im Schrifttum hinreichend diskutiert worden (Überblick bei *Caesar*, 2003). Die Antwort auf die erste Frage hängt letztlich davon ab, wieweit man den Sanktionskräften des Marktes als Disziplinierungsmechanismus gegen eine ausufernde Staatsverschuldung vertraut. Die Befürworter von Verschuldungsregeln gehen davon aus, dass eine zunehmende Staatsverschuldung speziell in einer Währungsunion unerwünschte Wirkungen habe, die durch die Marktkräfte nicht hinreichend sanktioniert würden. Deshalb seien die Verschuldungsrestriktionen des Maastrichter Vertrages und des SWP notwendig. Folgt man dieser Sichtweise zumindest im Grundsatz, so stellt sich die zweite Frage nach der ökonomischen Begründbarkeit der konkreten Werte für die beiden Verschuldungskriterien. Hierzu ist zunächst anzumerken, dass es weder für die 3 %-Grenze noch für die 60 %-Grenze eine theoretische Grundlage gibt. Beide Werte sind lediglich allein historisch zu erklären, da sie auf den ex post-Durchschnittswerten der EG-Länder unmittelbar vor Abschluß des Maastrichter Vertrages abgeleitet wurden (vgl. *Caesar*, 1994, S. 257). Eine solche wohlfahrtsökonomisch fundierte Kritik verkennt jedoch den politökonomischen Kern der Verschuldungsregeln des Maastrichter Vertrages und des SWP. Aus dieser Perspektive sind die dort enthaltenen Bekenntnisse zur Einhaltung von Haushaltsdisziplin und zur mittelfristigen Vermeidung von Defiziten als Abgabe eines politischen Versprechens zu interpretieren. Dieses besteht in der Selbstverpflichtung der politischen Entscheidungsträger, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, abgesichert durch die Verpflichtung der Zentralbank auf das Ziel der Preisstabilität und durch die Bestimmungen zur Unabhängigkeit der Zentralbank von politischen Instanzen, nicht durch eine leichtfertige Finanzpolitik zu gefährden.

Hinsichtlich der faktischen Bindungskraft der Regeln von Maastricht bzw. des SWP ist freilich erhebliche Skepsis anzumelden. So spiegelt bereits die Schaffung des SWP ein Mißtrauen in die faktische Einhaltung der Regeln des Maastrichter Vertrages, insbesondere der in Maastricht vereinbarten no bail out-Regel, wider. Das entscheidende politökonomische Problem des SWP bildet jedoch die Frage, ob eine ernsthafte Anwendung seiner Regeln in der politischen Realität überhaupt

erwartet werden könne oder ob der Pakt nicht lediglich als ein „paper tiger“ (*Artis/Winkler*, 1999, S. 183) einzustufen sei, dessen Umsetzung letztlich an politischem Opportunismus scheitern werde. Betrachtet man die bisherige Bilanz der tatsächlichen Anwendung des SWP, so scheinen sich diese Annahmen weitgehend zu bestätigen. Zwar sind im Jahr 2002 gegen zwei ‚Sünderländer‘ (Portugal, Deutschland) offizielle Verfahren eröffnet worden, deren Handhabung jedoch erhebliche Zweifel daran offen läßt, dass man bis zum letzten Schritt der Geldstrafen zu gehen bereit sein wird. Diese Skepsis wird durch das mehr als großzügige Zugeständnis an Frankreich im Jahr 2003 (Verzicht auf Verminderung des strukturellen Defizits um 0,5 % in 2003 trotz deutlicher Überschreitung der 3 %-Grenze) weiter genährt. In die gleiche Richtung deuten schließlich auch die anhaltenden Vorstöße zur Reform des SWP in den verschiedensten Varianten, die jedoch allesamt auf eine offizielle Aufweichung seiner Regeln hinauslaufen (vgl. *Caesar*, 2003).

Mag man daher auch beträchtliche Zweifel an der faktischen Einhaltung der Schuldenregeln des Maastrichter Vertrages bzw. des SWP haben, bleibt der polit-ökonomische Kern dieser Regeln dennoch unbestreitbar. Solange positive Anreize für Politiker zu einer Vermeidung von Defiziten fehlen und Haushaltskonsolidierung ein Kollektivgut darstellt, werden die politische Akteure stets versucht bleiben, eher auf das Instrument der öffentlichen Verschuldung zurückzugreifen, als die nachhaltige, aber unpopuläre Strategie einer Haushaltskonsolidierung über Ausgabekürzungen zu verfolgen. Hiergegen stellen die auf EU-Ebene eingeführten Restriktionen für die Schuldenpolitik der Mitgliedstaaten zwar nur eine second best-Lösung dar. So lange jedoch die first best-Lösung – nämlich ein in der Verfassung verankertes Gebot eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts, wie es von prominenten Vertretern der Neuen Politischen Ökonomie wiederholt gefordert worden ist – kaum durchsetzbar erscheint, sollten die existierenden Verschuldungsgrenzen nicht aufgeweicht, sondern vielmehr ausdrücklich und in unveränderter Form in eine EU-Finanzverfassung aufgenommen werden.

## 2. Steuerharmonisierung oder Steuerwettbewerb?

Seit Gründung der EWG ist immer wieder die Forderung erhoben worden, die Steuersysteme der Mitgliedstaaten zu harmonisieren, d. h. die Strukturen, die Bemessungsgrundlagen und ggfs. die Sätze wesentlicher Steuern stärker aufeinander abzustimmen. Die Klärung der Frage, ob eine solche Harmonisierung (seit 2000 bevorzugt die Europäische Kommission den Begriff „Koordinierung“) der Steuersysteme und einzelner Steuern notwendig oder aber unerwünscht ist, gehört daher ebenfalls zu den Punkten, auf die eine europäische Finanzverfassung eine Antwort geben muß (*Caesar*, 2002c, S. 145 ff.).

Aus *wohlfahrtstheoretischer Sicht* hängt das Urteil entscheidend davon ab, welche Wirkungen einem Steuerwettbewerb, also einer Situation ohne Harmonisierung, zugeschrieben werden. Die Forderung nach Harmonisierung stützt sich vor

allem auf drei Argumente, die freilich bei näherer Prüfung alle nur unter spezifischen Annahmen haltbar sind (*Pitlik* 1998, S. 174 ff.):

Die These des „levelling the playing field“ (*Tanzi/Bovenberg*, 1990, S. 172) geht davon aus, daß mobiles Finanz- und Realkapital nur dann seine produktivsten Verwendungen finde, wenn steuerliche Differenzen bei Güter- und Kapitalsteuern beseitigt seien. Unterschiedliche nationale Steuern werden daher als fiskalische Barrieren für die Entfaltung des Binnenmarktes betrachtet (*Andel*, 1983, S. 351 ff.). Diese Argumentation läßt aber außer acht, daß steuerlichen Unterschieden durchaus entsprechend differierende Standortvorteile gegenüberstehen können.

Ein weiteres, bereits erwähntes, Argument einer möglichen Unterversorgung mit Kollektivgütern befürchtet als Folge des Wettbewerbs um mobile Steuerquellen ein „Steuer-Dumping“ (*Europäische Kommission*, 1996). Insbesondere die Kapitalbesteuerung ziehe eine Erosion der nationalen Bemessungsgrundlagen und damit eine Gefährdung der Finanzierung staatlicher Leistungen nach sich (kritisch dazu etwa *Huber*, 1997). Ein solcher ruinöser Steuerwettbewerb könne nur durch eine Steuerharmonisierung vermieden werden. Würde aber eine Kapitalsteuer zur Finanzierung kapitalbezogener öffentlicher Güter (etwa in Form von Infrastrukturleistungen) erhoben, so wäre insoweit eine Äquivalenzfinanzierung möglich. Allerdings könnten Finanzierungsdefizite nur unter speziellen Annahmen über den Homogenitätsgrad der Nutzungskostenfunktion vermieden werden (*Simm*, 1997, S. 21 ff.).

Schließlich vermutet die These vom „Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates“, daß eine nicht harmonisierte Steuerpolitik die Verringerung sozialstaatlicher Umverteilungsmaßnahmen bewirken könnte, weil sich einzelne Staaten durch einen radikalen Abbau von Sozialleistungen Wettbewerbsvorteile verschaffen wollten (*Wildasin*, 1992). Auch diese Argumentation unterstellt aber eine Nicht-Äquivalenz zwischen der Steuerbelastung des mobilen Kapitals und dem möglichen Nutzen nationaler Umverteilungssysteme. Verteilungsgerechtigkeit und sozialer Frieden stellen jedoch, wie empirische Studien belegen, keineswegs unbedeutende, positiv bewertete Standortfaktoren dar (*Alesina/Perotti*, 1996).

Erscheinen bereits die wohlfahrtstheoretischen Argumente für eine Steuerharmonisierung eher schwach begründet, so werden die Bedenken gegen eine weitgehende Angleichung der Besteuerungsbedingungen aus *politökonomischer Sicht* zusätzlich gestützt. So betrachtet die Public Choice-Theorie einen Steuerwettbewerb in föderativen Systemen als Mittel zur Zähmung des Leviathan-Staates. Demgegenüber wirkt eine internationale Steuerharmonisierung wie ein politisches Kartell, das nationalen Politikern die Durchsetzung ihrer Eigeninteressen zu Lasten der Bürger und damit deren Ausbeutung erlaubt (*Crossen*, 1990). Diese Folgerungen sind freilich nicht mehr so eindeutig, wenn Überlegungen der Interessengruppentheorie berücksichtigt werden (*Pitlik*, 1997, S. 251 ff.). Ein Steuerwettbewerb kann zwar einerseits dazu beitragen, die Gewährung steuerlicher Vergünstigungen für privilegierte Interessengruppen einzudämmen. Andererseits ist es nicht aus-

zuschließen, daß der Steuerwettbewerb die relativen politischen Einflußchancen von mobilen und immobilien Faktoren verändert und deshalb Politiker dazu verleitet, neue steuerliche Ausnahmetatbestände zugunsten von Interessengruppen zu schaffen.

Nach Abwägung aller Argumente dürfte ein begrenzter Steuerwettbewerb in der EU einer Steuerharmonisierung vorzuziehen sein. Das gilt vor allem bei Berücksichtigung der politökonomischen Argumente, die den fiskalischen Wettbewerb als Instrument zur Disziplinierung der nationalen Regierungen und als Schutz gegen eine Ausbeutung der Steuerzahler begreifen. Allerdings muß durch ein geeignetes Regelwerk verhindert werden, dass die einzelnen Länder in einen ruinösen Steuerwettbewerb eintreten und/oder die Steuerpolitik als protektionistisches Ersatzinstrument nutzen (ähnlich *Genser*, 1997, S. 114). Die gleichen Überlegungen gelten – mit umgekehrten Vorzeichen – für die nationalen Subventionspolitiken im Binnenmarkt; der europäischen Beihilfenkontrolle kommt deshalb besonderes Gewicht zu. Im Bereich der Besteuerung könnte die Lösung zur Eindämmung eines europäischen ‚Vergünstigungsstaates‘ darin liegen, bei der Unternehmensbesteuerung zwar die Bemessungsgrundlagen zu harmonisieren, jedoch die Steuersätze dem zwischenstaatlichen Wettbewerb zu überlassen.

## F. Zusammenfassung

Die Frage nach einer zweckmäßigen Finanzverfassung für die EU hat in jüngster Zeit vor allem durch die Verwirklichung der Europäischen Währungsunion, durch die Diskussionen des „Konvents zur Zukunft Europas“ und durch die beschlossene Osterweiterung neue Anstöße erhalten. Insbesondere geht es um die künftige Aufteilung der ökonomischen Aufgaben zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten sowie um die Kompetenzverteilung bezüglich der Finanzierung der EU-Aufgaben. Die Beurteilungskriterien für eine Finanzverfassung hängen allerdings entscheidend von dem zugrunde gelegten Staatsbild ab. Während aus der Perspektive der Wohlfahrtsökonomik eine möglichst effiziente Zuordnung nach fiskalföderalistischen Maßstäben anzustreben ist, steht aus politökonomischer Sicht der Schutz der Bürger/Steuerzahler vor staatlicher Willkür und Ausbeutung durch wirksame Beschränkungen für die politischen Akteure im Vordergrund. An diesen Kriterien gemessen, sollten die meisten gegenwärtigen EU-Aufgaben auf die nationale Ebene zurück verlagert werden. Statt dessen sollte sich die EU auf die Bereitstellung EU-weiter öffentlicher Güter konzentrieren. Auf der Finanzierungsseite erscheint die Beibehaltung des derzeit geltenden Systems der Beitragsfinanzierung nicht nur kurzfristig, sondern auch auf mittlere Sicht für die EU angemessen. Weitere Aspekte einer reformierten EU-Finanzverfassung betreffen Fragen des Haushaltsrechts sowie mögliche EU-Restriktionen für die nationalen Haushaltspolitiken im Bereich der Verschuldungspolitik (Stabilitätspakt) und der Besteuerung (Steuerharmonisierung versus Steuerwettbewerb). Bei allen diesen Fragen sind neben

Aspekten der allokativen Effizienz stets auch solche der konstitutionellen Effizienz zu berücksichtigen.

## Literatur

- Alesina, A./Angeloni, I./Schuknecht, L.* (2001): What Does the European Union Do?, NBER Working Paper 8647, Cambridge, Mass., December 2001.
- Alesina, A./Perotti, R.* (1996): Political Instability, Income Distribution, and Investment, in: *European Economic Review* 40, 1203–1228.
- Andel, N.* (1983): Europäische Gemeinschaften, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen, 311–364.
- Artis, M. J./Winker, B.* (1999): The Stability Pact: trading off flexibility for credibility?, in: *Hughes Hallett, A./Hutchison, M. M./Hougaard Jensen, S. E.* (eds.), *Fiscal aspects of European Monetary Integration*, Cambridge, 157–188.
- Beutler, B./Bieber, R./Pipkorn, J./Streil, J.* (2001): *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*, 5. Aufl., Baden-Baden.
- Biehl, D.* (1991): Die EG-Finanzverfassung: Struktur, Mängel und Reformmöglichkeiten, in: *Wildenmann, R.* (Hrsg.), *Staatswerdung Europas?*, Baden-Baden, 355–391.
- Blankart, C. B./Mueller, D. L.* (2003): Welche Aspekte sollten in einer Verfassung der EU berücksichtigt werden und welche nicht? *Ifo-Schnelldienst* 56, 9–12.
- Boadway, R. W.* (1992): *The Constitutional Division of Powers. An Economic Perspective*, Ottawa.
- Boadway, R. W./Flatters, F. R.* (1982): Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results. *Canadian Journal of Economics* 15, 613–633.
- Brennan, G./Buchanan, J. M.* (1988): *Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung*, Hamburg.
- (1993): Die Begründung von Regeln. *Konstitutionelle Politische Ökonomie*, Tübingen.
- Buchanan, J. M.* (1950): Federalism and Fiscal Equity. *American Economic Review* 40, 583–599.
- (1987): Constitutional Economics, in: *Eatwell, J., et al.* (eds.), *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*, Vol. 1, London et al., 585–588.
- Buchanan, J. M./Lee, D. R.* (1995): On a Fiscal Constitution for the European Union. *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 5, 219–232.
- Buchanan, J. M./Wagner, R. E.* (1977): *Democracy in Deficit*, New York et al.
- Caesar, R.* (1992): Kreditoperationen im Finanzsystem der EG, in: *Hansmeyer, K. H.* (Hrsg.), *Ausgewählte Probleme der EG-Finanz*, Berlin, 115–182.
- (1994): Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken in der Wirtschafts- und Währungsunion?, in: *Caesar, R./Scharrer, H.-E.* (Hrsg.), *Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?*, Bonn, 236–268.

- (1996): Zur Reform des Einnahmensystems der Europäischen Union, in: Zohlnhöfer, W. (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor „Maastricht II“*, Berlin, 145 – 173.
  - (Hrsg.) (1997): *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden.
  - (1998): *Wirtschafts- und Währungsunion und innereuropäischer Finanzausgleich*, in: Caesar, R. / Scharrer, H.-E. (Hrsg.), *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Regionale und globale Herausforderungen*, Bonn, 124 – 146.
  - (2001): *An EU Tax? – Not a Good Idea*. *Intereconomics* 36, 231 – 233.
  - (2002a): *Eine neue Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten*, in: Theurl, E. / Thöni, E. (Hrsg.), *Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben*, Wien / Köln / Weimar, 29 – 54.
  - (2002b): *Eine neue Finanzverfassung für die EU?* *Wirtschaftsdienst* 82, 322 – 329.
  - (2002c): *Haushalts- und Steuerpolitik in der EU*. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 222, 132 – 150.
  - (2003) *Zur Politischen Ökonomie des Stabilitätspaktes*, in: Adam, K. G. / Franz, W. (Hrsg.), *Instrumente der Finanzpolitik – Grundlagen, Staatsaufgaben, Reformvorschläge*, Frankfurt am Main, 82 – 92.
- Cnossen, S.* (1990): *On the Direction of Tax Harmonization in the European Community*, in: Siebert, H. (ed.): *Reforming Capital Income Taxation*, Tübingen, 209 – 227.
- Dittmann, A.* (1997): *Finanzverfassung und Staatsverfassung: Zur wechselseitigen Beziehung aus Sicht des deutschen Staatsrechts und ihrer Bedeutung für die Finanzverfassung der Europäischen Union*, in: Caesar, R. (Hrsg.), *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden, 55 – 76.
- Europäische Kommission* (1996): *Steuern in der Europäischen Union*, KOM SEK(96).
- (2002a): *Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaften im Jahre 2001*, KOM (2002) 685 endg., Brüssel, 03. 12. 2002.
  - (2002b): *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*, 3. Ausgabe, Luxemburg.
- European Constitutional Group* (1993): *A European Constitutional Settlement*, London.
- Feldmann, H.* (2002): *The Stability and Growth Pact: Justification, Implementation, Reform Proposals*, in: Caesar, R. / Scharrer, H.-E. (eds.), *European Economic and Monetary Union: An Initial Assessment*, Baden-Baden, 167 – 195.
- Folkers, C.* (1995): *Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?*, in: Karl, H. (Hrsg.), *Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Integration*, Bonn, 87 – 108.
- Genser, B.* (1997): *Auf der Suche nach einer föderalen Finanzverfassung für Europa*, in: Vosgerau, H.-J. (Hrsg.), *Zentrum und Peripherie – Zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa*, Berlin, 101 – 127.
- Gerken, L. / Märkt, J. / Schick, G. / Renner, A.* (2002): *Eine freiheitliche supranationale Föderation. Zur Aufgabenverteilung in Europa*, Baden-Baden.
- Götz, V. / Martínez Soria, J.* (Hrsg.) (2002): *Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten*, Baden-Baden.

- Heinemann, F.* (1995): Die Finanzverfassung und Kompetenzzusstattung der Europäischen Union nach Maastricht. Eine finanzwissenschaftliche Soll-Ist-Analyse, Baden-Baden.
- (2000): Die Reformperspektive der EU-Finanzverfassung nach den Beschlüssen zur Agenda 2000, in: Caesar, R. / Scharrer, H.-E. (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, Baden-Baden, 91 – 106.
  - (2001): Europäische Finanzverfassung: Zwischen Umverteilung und Effizienz, in: Ohr, R. / Theurl, T. (Hrsg.), Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München, 205 – 239.
- Henke, K.-D. / Perschau, O. D.* (1999): Zum Föderalismus im zusammenwachsenden Europa: Aspekte einer europäischen Sozial- und Finanzverfassung, in: Morath, K. (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Köln, 119 – 114.
- Huber, B.* (1997): Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance? List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 23, 242 – 256.
- Ipsen, H.-P.* (1975): Europäische Verfassung – Nationale Verfassung. Europarecht 22, 195 – 213.
- Klodt, H. u.a.* (1992): Die Strukturpolitik der EG, Tübingen.
- Kops, M.* (1997): Grundstrukturen einer europäischen Finanzverfassung, in: Caesar, R. (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden, 23 – 53.
- Lienemeyer, M.* (2002): Die Finanzverfassung der Europäischen Union. Ein Rechtsvergleich mit bundesstaatlichen Finanzverfassungen, Baden-Baden.
- McKay, D.* (2002): The Political Economy of Fiscal Policy under Monetary Union, in: Dyson, K. (ed.), European States and the Euro, Oxford, 78 – 94.
- Musgrave, P. B. / Musgrave, R. A.* (1990): Fiscal Coordination and Competition in an International Setting, in: McLure, C. E. (ed.), Influence of Tax Differentials on International Competitiveness, Boston, 61 – 85.
- Monar, J.* (1997): The Finances of the Union's Intergovernmental Pillars. Journal of Common Market Studies 35, 57 – 78.
- Pitlik, H.* (1997): Politische Ökonomie des Föderalismus. Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der Konstitutionellen Ökonomik, Frankfurt am Main u. a.
- (1998): Steuerwettbewerb oder Steuerharmonisierung in der WWU?, in: Caesar, R. / Scharrer, H.-E. (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Regionale und globale Herausforderungen, Bonn, 169 – 193.
- Pitlik, H. / Schmid, G.* (2000): Zur politischen Ökonomie der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 49, 100 – 124.
- Oppermann, T.* (1999): Europarecht, 2. Aufl., München.
- Rawls, J.* (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.
- Sala-i-Martin, X. / Sachs, J.* (1992): Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States, in: Canzoneri et al. (eds.), Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the U.S., Cambridge, 195 – 219.

- Tanzi / Bovenberg* (1990): Is There a Need for Harmonizing Capital Income Taxes within EC Countries?, in: Siebert, H. (Hrsg.): Reforming Capital Income Taxation, Tübingen, 171 – 197.
- Schmölders*, G. (1970): Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin u. a.
- Schreyer*, M. (2001): The Own Resources System Needs Rethinking, in: *Intereconomics* 36, 223 – 225.
- Sinn*, H. W. (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Oberhauser, A. (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa*, Berlin, 11 – 53.
- Spahn*, P. B. (1993): *The Community Budget for an Economic and Monetary Union*, Houndsmill et al.
- Strasser*, D. (1991): *Die Finanzen Europas*, 7. Aufl., Luxemburg.
- Vaubel*, R. (1992): Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 11, 30 – 65.
- (2001): Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen, München.
- (2002): Die Politische Ökonomie des Europäischen Verfassungskonvents. *Wirtschaftsdienst* 82, 636 – 640.
- Walsh*, C. (1993): Fiscal federalism: An overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community. *European Economy, Reports and Studies* 5, 25 – 62.
- Weise*, C. (2002): Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Europäischen Konvent nutzen. *DIW-Wochenbericht* 69, 832 – 838.
- Wellisch*, D. (1995): *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*, Tübingen.
- Wieland*, J. (2002): Erweitern und Teilen – Die künftige Finanzordnung der Europäischen Union. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 35, 503 – 508.
- Wildasin*, D. E. (1992): Relaxation of Barriers to Factor Mobility and Income Redistribution, in: *Public Finance* 40, Supplement, 216 – 230.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (1998): Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, Gutachten vom 18./19. Dezember 1998, BMWA-Studienreihe 455, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (2002): Verstärkte Koordinierung der antizyklischen Finanzpolitik in Europa. *BMF-Monatsbericht*, August 2002, 5 – 19.



# **Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Eine Analyse unter Berücksichtigung konstitutionen- und institutionenökonomischer Aspekte**

Von *Renate Ohr* und *André Schmidt\**, Göttingen

## **Abstract**

By applying the concepts of institutional and constitutional economics, this paper addresses the question to what extent a reform of the stability pact will be efficient and appropriate. The starting point of the analysis is the assumption that the stability pact will yield disciplining effects only if it will be credibly applied. Enhancing credibility presupposes that the objectives of the pact are credible themselves and that non-compliance will be contemporarily and strictly sanctioned.

The authors conclude that the objectives of the stability pact correspond to the requirements concerning credibility. However, the procedural design of the enforcement mechanism shows substantial deficits. Therefore, an institutional reform of the procedural design following the notion of the separation of powers is proposed, in order to enhance the credibility with respect to the stability pact's enforcement. Suitable institutional mechanisms, which guaranty the compliance with, and the enforcement of, the stability pact, are unalterable prerequisites for transforming the stability pact into an effective disciplining device in the long run.

## **A. Einführung und Gang der Untersuchung**

### **I. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Diskussion**

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt<sup>1</sup> ist ein wesentlicher Pfeiler der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Obwohl grundsätzlich Übereinstimmung dahingehend besteht, dass die Währungsunion nur dann dauerhaft erfolgreich sein kann, wenn sich die Regierungen der teilnehmenden Staaten einer gewissen Haushaltsdisziplin unterwerfen, ist die diesbezügliche Konkretisierung der Budgetgren-

---

\* Die Autoren danken den Teilnehmern der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses sowie Friedrich L. Sell und Stefan Voigt für wertvolle Anregungen.

<sup>1</sup> Im Folgenden manchmal auch nur „Stabilitätspakt“ genannt.

zen jedoch nach wie vor umstritten. So leben die kontroversen Diskussionen in regelmäßigen Abständen wieder auf, insbesondere seitdem der im Stabilitätspakt verankerte Sanktionsmechanismus tatsächlich zum Einsatz zu kommen droht. Dabei geht es zunehmend immer weniger um die Frage, wie die Defizitkriterien eingehalten werden können, sondern nur noch darum, unter welchem Vorwand man sich dieses allzu strengen Regimes entziehen kann. Als Argument für eine „Flexibilisierung“ oder Reform des Stabilitätspaktes wird oft die Notwendigkeit der Abmilderung von Rezessionen mittels staatlicher Konjunkturprogramme angeführt.

Die ökonomische Forschung über den Stabilitäts- und Wachstumspakt konzentrierte sich bisher vor allem auf dessen Wirkungen hinsichtlich der nationalen Budgetdisziplin und damit verbunden der Glaubwürdigkeit und Effizienz der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (z. B. *Artis / Winkler*, 1997, *Beetsma / Uhlig*, 1997, *Eichengreen*, 1997). Dabei wird jedoch stets implizit von der Annahme ausgegangen, dass der Pakt zu jeder Zeit strikt angewendet wird und es grundsätzlich zu einer Sanktionierung kommt, wenn sich einzelne Mitgliedstaaten nicht stabilitätskonform verhalten.

Von der Erfüllung dieser Annahme kann jedoch nicht ohne weiteres ausgegangen werden, wie die Diskussionen seit Frühjahr 2002 zeigen, als sich die deutsche Regierung erfolgreich gegen einen – eindeutig begründeten – blauen Brief aus Brüssel zur Wehr setzte. Es folgte die Äußerung des Präsidenten der Europäischen Kommission, Romano Prodi, der Stabilitätspakt sei „dumm“, womit quasi der offizielle Startschuss für die derzeitige politische, aber auch wissenschaftliche Diskussion über die künftige Anwendung des Stabilitätspaktes gegeben war. In dieser Debatte geht es zum einen darum, ob und gegebenenfalls wie der Stabilitätspakt reformiert werden sollte, um mehr Spielraum für expansive Fiskalpolitik in Rezessionsphasen zu schaffen, zum anderen aber auch darum, inwieweit der politische Einfluss auf die Sanktionsentscheidungen zu reduzieren sei (*Calmfors u. a.*, 2003). Auf der politischen Ebene scheint bereits niemand mehr von einer konsequenten Umsetzung des Stabilitätspaktes auszugehen; dies zeigt sich insbesondere anhand der gegenwärtigen Tendenz in einigen Ländern des Euroraums, den Irak-Krieg und die weltweite konjunkturelle Abwärtsentwicklung als unbestreitbare Rechtfertigung für eine Abweichung von den im Stabilitätspakt konstituierten Verschuldungskriterien anzusehen.

## II. Ziel der Untersuchung

Mit der oben beschriebenen aktuellen Entwicklung muss sich aber auch der Fokus der theoretischen Diskussion über den Stabilitäts- und Wachstumspakt ändern. Es genügt nicht, dessen makroökonomische Wirkungen zu erforschen, sondern es ist zunächst einmal zu analysieren, ob und gegebenenfalls wie ein solcher Pakt überhaupt glaubwürdig umgesetzt werden kann. Dieser Problemkreis ist in der

wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion bisher mit wenigen Ausnahmen (*Sutter, 2000*) weitgehend ausgeblendet worden. Genau an diesem Punkt will daher die vorliegende Untersuchung ansetzen. Ziel der Analyse ist es, auf der Basis der grundlegenden Aussagen der Konstitutionen- und Institutionenökonomik Reformvorschläge für einen Stabilitätspakt auszuarbeiten, der die Mitgliedstaaten eindeutig und ohne Ermessensspielräume zu stabilitätskonformem Verhalten zwingt. Denn nur dann, wenn gewährleistet ist, dass sich die Mitgliedstaaten an den Stabilitätspakt halten (müssen), besitzt er Glaubwürdigkeit und kann seiner Funktion als Garant einer stabilen Währung auch gerecht werden.

Die Notwendigkeit der Schaffung eines glaubwürdigen Stabilitätspaktes gewinnt vor allem auch vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Europäischen Union an Bedeutung. In absehbarer Zukunft werden die Staaten Mittel- und Osteuropas nicht nur der Europäischen Union beitreten, sondern auch eine Mitgliedschaft in der Währungsunion anstreben. Durch die damit verbundene zunehmende Heterogenität der Mitgliedsländer der Währungsgemeinschaft wird es jedoch für die Europäische Zentralbank noch schwieriger, eine für alle adäquate gemeinsame Geldpolitik zu formulieren und zu praktizieren. Umso wichtiger ist es dann, dass nicht noch ein weiteres „Störfeuer“ durch mangelnde Budgetdisziplin der alten oder neuen Mitgliedsländer hinzu kommt und politische und ökonomische Spannungen bei der Frage der Einhaltung der Defizitkriterien auftreten. Sollte bis dahin der Stabilitätspakt nicht an Glaubwürdigkeit hinzu gewonnen haben, wird er die Bewährungsprobe der Osterweiterung nur schwer bestehen. Daher werden die empfohlenen Reformmaßnahmen vor allem auch vor dem Hintergrund dieser Herausforderung gesehen.

Die Untersuchung gliedert sich im Wesentlichen in drei Teile. Zunächst werden Ziele und Verankerung des Stabilitätspaktes im Gefüge der Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert. Im nächsten Schritt erfolgt dann die konstitutionen- und institutionenökonomische Betrachtung des Stabilitätspaktes. Dabei wird vor allem die Bedeutung der Glaubwürdigkeit für langfristig stabiles stabilitätskonformes Verhalten herausgearbeitet, um dann der Frage nachzugehen, durch welche institutionellen Möglichkeiten Glaubwürdigkeit erzielt werden kann. Diesen Möglichkeiten wird der *status quo* des bestehenden Stabilitäts- und Wachstumspaktes gegenübergestellt. Aus dem Vergleich zwischen den bestehenden Regelungen und den theoretisch abgeleiteten Bedingungen zur Schaffung von Glaubwürdigkeit werden dann im letzten Schritt Reformvorschläge abgeleitet.

## **B. Aufgabe und Bedeutung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes**

### **I. Die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspaktes**

Eine Währungsunion mit einer einheitlichen Geldpolitik, aber nationalen Haushaltspolitiken braucht einen institutionellen Rahmen, der einen finanzpolitischen Grundkonsens zwischen den Mitgliedsländern gewährleistet. Dieser Grundkonsens muss darin bestehen, dass die Finanzpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten so gestaltet wird, dass die Staatshaushalte nachhaltig solide und auf Dauer tragfähig sind. Es soll damit sicher gestellt werden, dass die Teilnehmer der Währungsunion keine nationale Finanzpolitik zulasten anderer Mitgliedsländer bzw. entgegen der Zielrichtung der gemeinsamen Währungspolitik betreiben.

Grundsätzlich kann hohe Staatsverschuldung die Stabilität einer Währung beeinträchtigen. Je höher der Schuldenstand ist, um so größer ist die Gefahr, dass die verantwortliche Regierung versucht – soweit sie die Möglichkeit dazu hat – sich über Inflation zu entschulden. Auch eine institutionell unabhängige Notenbank kann dabei zumindest unter moralischen Druck geraten, die Geldpolitik expansiver als geplant auszurichten. Anhaltend hohe Neuverschuldung führt darüber hinaus zu einem Anstieg der Kapitalmarktzinsen und kann hierdurch (produktive) privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit verdrängen. Je länger eine unsolide Haushaltspolitik anhält und je höher der Schuldenstand ist, um so wahrscheinlicher wird ein Vertrauensverlust gegenüber der Volkswirtschaft. Dies kann zu Kapitalabflüssen und zu einer Abwertung der Währung – mit entsprechenden inflationären Effekten – führen.

In einer Währungsunion werden nun alle Partnerländer vom unsoliden Haushaltsgebaren eines einzelnen Landes betroffen (Ohr, 1996, S. 104). Ein wachsendes Budgetdefizit in einem Mitgliedsland bewirkt negative externe Effekte in Form von Zinserhöhungen und Wechselkursveränderungen in der gesamten Gemeinschaft. Da innerhalb einer Währungsunion keine wechselkursbedingten Risikoprämien mehr bestehen, ist der Kapitalmarkt durch eine hohe Substituierbarkeit der Kapitalanlagen gekennzeichnet. Das Kapital fließt daher in das Land mit der hohen Neuverschuldung, so dass es zu einer monetären Alimentierung der Fiskaldefizite in diesem Land kommt – allerdings zulasten des finanziellen Spielraums der Partnerländer. Die Aneignung eines wachsenden Anteils der Ersparnisse einer Währungsunion durch einzelne unsolide agierende Regierungen ist also nicht auszuschließen (Fuest 1993, S. 124). Weiterhin kann die zunehmende Zinsbelastung in den Ländern mit der relativ hohen Staatsschuld dazu führen, dass diese versuchen, Druck auf die gemeinschaftliche Notenbank auszuüben, damit sie eine expansivere und damit zinssenkende Geldpolitik einleitet.

In einer Währungsunion übernimmt also die Gemeinschaft einen Teil des zinsinduzierten und gegebenenfalls wechselkursinduzierten crowding outs der Staatsverschuldung des einzelnen Mitgliedslandes (Wyplosz, 1991, S. 178 f.) und sie

trägt auch etwaige inflationäre Folgen mit. Die Abwälzung eines Teils der negativen Folgen der eigenen Staatsverschuldung auf die Partnerländer lässt aber die nationalen Grenzkosten der staatlichen Neuverschuldung eines Landes sinken und kann daher dazu führen, dass die Verschuldungsbereitschaft wächst (*Buti / Giudice*, 2002, S. 824).

Diesen Überlegungen könnte allerdings entgegenstehen, dass die Kapitalmärkte Schuldtitel unsolider Regierungen auch in einer Währungsunion mit Risikoabschlägen bei den Zinsen belegen und somit direkt sanktionieren könnten. Inwieweit dies der Fall sein wird, hängt u. a. davon ab, ob eine Solidarhaftung aller an der Währungsunion beteiligten Staaten erwartet werden kann (bail out). Im EG-Vertrag (Art. 103) wird die Übernahme von Schulden durch andere Mitgliedsländer ausgeschlossen (no-bail-out Klausel). Die Glaubwürdigkeit dieses Haftungsausschlusses ist allerdings nicht unumstritten, da sich die Europäische Union ja ansonsten eher als Solidargemeinschaft versteht und ein Haftungsausschluss im Krisenfall auch eine Bedrohung für die weitere Existenz der Währungsunion darstellen würde (*Siebert*, S. 5 f.). Ist die no-bail-out Klausel aber unglaubwürdig, so werden auch Länder mit einem übermäßigen Defizit keine gravierenden Bonitäts- und Liquiditätsrisiken tragen müssen und entsprechend auch keinen Risikozuschlag auf ihren Zinsen erfahren.

Ein weiterer Grund für eine möglicherweise abnehmende Fiskaldisziplin in der Währungsunion ist die Verschiebung der Verantwortung für die Währungsstabilität von der nationalen Ebene hin zur Gemeinschaftsebene. Nationale Regierungen werden sich die negativen Folgen ihres Haushaltsgebarens auf die Währungsstabilität nicht mehr zurechnen lassen, sondern die Verantwortung dafür allein der Europäischen Zentralbank zuweisen. Da bei nationaler Geldpolitik und nationaler Währung die Qualität der Währung – abzulesen an niedrigen Zinsen und Inflationsraten sowie stabilen Wechselkursen – auch als Indiz für die Qualität der Regierungspolitik angesehen wird, ist eine Regierung mit eigener nationaler Währung einem größeren Druck ausgesetzt, eine stabilitätsgerechte Politik zu betreiben. In einer Währungsunion ist dieser Mechanismus des Währungswettbewerbs dagegen ausgeschaltet, so dass Regierungen sich eher als free-rider verhalten können (*Ohr* 1996, S. 111).

Es wird somit deutlich, dass grundsätzlich zwar Konsens darüber besteht, dass solide Staatsfinanzen ein generell anzustrebendes Ziel sind, doch steht der begrenzte Zeithorizont politischen Handelns und die kurzfristige, persönliche Nutzenorientierung der politischen Entscheidungsträger dem langfristigen Ziel nachhaltiger Haushaltskonsolidierung oftmals entgegen.<sup>2</sup> Und gerade in einer Währungsunion besteht darüber hinaus noch die Gefahr, dass mit moral hazard und hierdurch steigender Verschuldungsbereitschaft zu rechnen ist. In einer Währungsunion scheint der politische Netto-Nutzen höherer Defizite zunächst be-

---

<sup>2</sup> Vgl. als Überblick zu politökonomischen Schuldenansätzen *Persson / Tabellini* (2000).

sonders hoch auszufallen, da die negativen Auswirkungen sich auf die gesamte Gemeinschaft verteilen und damit für das verursachende Land selbst geringer werden.<sup>3</sup>

Hieraus erwächst die Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, nämlich durch konkrete Regeln und Budgetgrenzen sowie Sanktionen bei deren Nichteinhaltung eine institutionelle Absicherung nationaler Haushaltsdisziplin in der Währungsunion zu gewährleisten.

## II. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Rechtsgefüge der europäischen Wirtschaftsverfassung

Die Basis für den Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde bereits mit der Verabschiedung der Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht geschaffen. Der damals neu eingefügte Art. 104c (heute Art. 104) EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite und regelt die Kompetenzen von Europäischer Kommission und Rat für den Fall, dass sich die Staaten nicht an diese Verpflichtungen halten. Der eigentliche Stabilitäts- und Wachstumspakt findet sich nicht in den primärrechtlichen Regelungen des EG-Vertrages, sondern in den Verordnungen des Rates „Über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“ (VO Nr. 1466/97) und „Über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ (VO Nr. 1467/97) sowie in der „Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt“ aus dem Jahr 1997. Diese sekundärrechtlichen Regelungen basieren auf Art. 104 Abs. 14 EGV, der die Bestimmung näherer Einzelheiten durch Bekanntmachungen und Verordnungen explizit vorsieht.

Die Tatsache, dass wesentliche Bestimmungen nicht primärrechtlich, sondern sekundärrechtlich verankert sind, ist im Regelwerk des EU-Rechts nichts Neues. Schon immer ist das EU-Recht vom Nebeneinander primärrechtlicher und sekundärrechtlicher Bestimmungen gekennzeichnet.<sup>4</sup> Die oben genannten Verordnungen dienen der Präzisierung der eher vagen Bestimmungen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Dabei folgt der Stabilitätspakt – ohne Details bereits vorwegzunehmen – einem zweistufigen Konzept. In der ersten Stufe soll die haushaltspolitische Überwachung durch die Europäische Kommission verbessert werden. Auf der zweiten Stufe soll das Verfahren bei Überschreitung der Nettodefizitgrenze inhaltlich präzisiert werden. Dieses Konzept spiegelt die erstrebte Kombination von Prävention und Abschreckung wider.

---

<sup>3</sup> Politökonomische Gründe für einen *Abbau* von Staatsverschuldung (Döring, 2002) erscheinen dagegen weniger stichhaltig.

<sup>4</sup> erinnert sei hierbei beispielsweise an die europäische Fusionskontrolle, die eine wesentliche Säule des europäischen Wettbewerbsrechts darstellt und deren Bestimmungen ebenfalls in einer Verordnung (VO Nr. 4064/89) materiell-rechtlich verankert sind.

Mit der Einordnung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu den sekundärrechtlichen Vorschriften darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass diesem nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Im Europarecht besteht weitgehender Konsens dahingehend, dass Verordnungen, die auf der Grundlage geänderter Vertragsbestimmungen erlassen worden sind, den Rang primären Gemeinschaftsrechtes einnehmen (*Oppermann*, 1999, Rdnr. 507). In Zusammenhang mit Art. 48 EGV (Vertragsänderungsverfahren) müssen solche Rechtsakte ebenso behandelt werden, als wäre ein reguläres Vertragsänderungsverfahren durchgeführt worden.

Damit ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt verbindlich im EU-Recht verankert. Weiterhin wird hier von der herrschenden Meinung ausgegangen, dass die vertraglichen Grundlagen der Union tatsächlich eine Wirtschaftsverfassung sind. Diese Auffassung bestätigt auch das EWR-Gutachten des EuGH, in dem der Gerichtshof konstatiert, dass es sich beim EG-Vertrag um eine Wirtschaftsverfassung nicht nur im materiellen, sondern auch im formellen Sinn handelt. Insofern ist der Stabilitätspakt essenzieller Bestandteil der europäischen Wirtschaftsverfassung und die Analyse eines etwaigen Reformbedarfs ist als Gestaltungsproblem der europäischen Wirtschaftsverfassung zu betrachten, deren Fortentwicklung gerade auch vor dem Hintergrund der künftigen Erweiterung der Europäischen Union eine große Bedeutung zukommt.

## **C. Die konstitutionen- und institutionenökonomische Dimension des Stabilitäts- und Wachstumspaktes**

### **I. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt aus Sicht der Konstitutionen- und Institutionenökonomik**

Allgemein beschäftigt sich die konstitutionelle Ökonomik (*Buchanan* 1987 und 1990, *Voigt*, 1998) mit der Analyse von Regelsystemen. Dabei werden die Regeln als Restriktionen menschlichen Handelns verstanden, indem bestimmte Verhaltensweisen als gewünscht, andere als ungewünscht klassifiziert werden und letztere mit Kosten belegt werden. Auf diese Weise wird menschliches Handeln kanalisiert und kalkulierbar, die Transaktionskosten des ökonomischen Zusammenwirkens sinken. Der Gegenstandsbereich der Konstitutionenökonomik ist dabei die Regel selbst sowie die Wahl grundlegender Regeln, die die Verfassung eines Kollektivs ausmachen, und die Auswirkungen dieser Regeln auf das Verhalten der Kollektivmitglieder und ihre wirtschaftliche Wohlfahrt. Bereits auf der Basis der Theorie Buchanans lassen sich wesentliche Aspekte der Art und Weise des Zustandekommens dieses Paktes (Vertrages) erklären.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Zur Übertragung der Theorie des Gesellschaftsvertrages zwischen Individuen auf Verträge mit Verfassungscharakter, die zwischen Staaten abgeschlossen werden vgl. *Frey, B. S. / Gygi, B.* (1991), S. 58 ff.

Als Bestandteil einer europäischen Wirtschaftsverfassung kann der Stabilitäts- und Wachstumspakt der konstitutionenökonomischen Analyse zugänglich gemacht werden. Zunächst handelt es sich beim Stabilitätspakt um einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion, der sie zu finanzpolitischer Stabilität verpflichtet. In seiner jetzigen Fassung ist er einstimmig von allen Signatarstaaten angenommen worden. Er entspringt der Überzeugung der Mitgliedstaaten, dass eine stabile gemeinsame Währung nur dann dauerhaft Bestand haben wird, wenn sich die Mitgliedstaaten der Wahrung der Haushaltsdisziplin verpflichten. Die einzelnen Mitgliedstaaten willigten somit einer Beschränkung ihres eigenen Handlungsspielraums in der Form eines partiellen Verlustes an finanzpolitischer Autonomie ein, und zwar im Tausch gegen die voraussichtlichen Vorteile, die ihnen daraus erwachsen, dass der finanzpolitische Handlungsspielraum der anderen Mitgliedstaaten ebenfalls durch die Regeln der Verfassung beschränkt wird.

Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, dass die so entstandene Verfassungsregel, die ihr zugrunde liegenden Ziele auch zu erfüllen vermag. Dies ist insbesondere dann in Frage zu stellen, wenn nur geringe Anreize dafür vorliegen, dass sich die Vertragspartner – hier die Mitgliedstaaten – auch an diese Verfassungsregel halten. So ist keinesfalls garantiert, dass nicht ein einzelner Mitgliedstaat an einer Regelüberschreitung interessiert ist, um sich selbst Nettovorteile zu verschaffen. Wünschenswert sind schließlich immer Regeln, an die sich die anderen halten, von denen man selbst aber notfalls abweichen kann. Die individuelle Entscheidungssituation ist daher stets zweistufig angelegt. Erst erfolgt die (demokratische) Einigung bezüglich der Festlegung der Spielregeln und nachfolgend wird die individuelle Wahl der Spielzüge innerhalb des vorher abgesteckten Rahmens getroffen. Bestehen aber nur geringe Anreize, sich an die Verfassungsregelungen zu halten, dann mag ihr Zustandekommen durch Einstimmigkeit zwar effizient sein, doch werden sie letzten Endes ad absurdum geführt. Genau dieser Verdacht könnte sich, wie noch gezeigt werden wird, im Hinblick auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt einstellen.

Um diese Problematik zu erfassen, bedarf es der Erweiterung der Konstitutionenökonomik um die Institutionenökonomik. Es geht schließlich um das Problem der Stabilität einer Verfassungsregel unter der Annahme, dass für die einzelnen Mitglieder der Gemeinschaft nur geringe Anreize bestehen, diese Verfassungsregel einzuhalten – obwohl alle von deren generellen Notwendigkeit überzeugt sind. Die Frage, wie eine solche Verfassungsregel stabilisiert werden kann, ist dann eine Frage, die mit den Erkenntnissen aus der Institutionenökonomik beantwortet werden kann.

Betrachtet man den Stabilitäts- und Wachstumspakt aus institutionenökonomischer Sicht, so handelt es sich hierbei um einen sogenannten relationalen Vertrag. Der Begriff des relationalen Vertrages stammt aus der ökonomischen Vertragstheorie und beschreibt vertragliche Situationen, in denen Anreizprobleme aufgrund asymmetrischer Informationen bestehen. Die Problematik der asymmetri-

schen Informationen kann zum einen zwischen den Vertragsparteien selbst bestehen oder aber auch zwischen den Vertragsparteien einerseits und einer dritten Institution andererseits. Die asymmetrischen Informationen können sowohl vor als auch nach Vertragsschluss auftreten. Die Folge solcher Informationsasymmetrien ist, dass zunächst abgeschlossene Verträge Lücken aufweisen, deren sich alle Vertragspartner bewusst sind, die sie aber gleichzeitig nicht unmittelbar zu füllen befähigt sind, da sie aufgrund unvollständiger Informationslage nicht alle relevanten Ereignisse antizipieren können. Allgemein versteht man unter einem relationalen Vertrag alle Verträge, die nicht sämtliche zukünftigen Entwicklungen berücksichtigen, aber dennoch langfristige Verträge sind, in denen vergangene, gegenwärtige und zukünftige Beziehungen zwischen den Vertragsparteien eine große Rolle spielen (*Macneil* 1974, S. 691 ff. und 1978, S. 854 ff.). Solche Vertragssituationen wiederum bieten bei asymmetrischen Informationen hohe Anreize zu opportunistischem Verhalten, also zur „Verfolgung des Eigeninteresses unter Einsatz von List und Tücke“ (*Williamson*, 1985, S. 47). Bei relationalen Verträgen ist das Auftreten von Unstimmigkeiten zwischen den Vertragsparteien ein normaler Bestandteil, alle auftretenden Probleme sollen im Wege der gegenseitigen Verständigung und anderer möglicher institutioneller Sicherungen behoben werden.

Überträgt man die relationalen Verträgen zugrunde liegenden Eigenschaften, Informationsasymmetrien und opportunistisches Verhalten, auf die Bedingungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, so lässt sich konstatieren, dass dieser einen hohen Grad an Relationalität aufweist. So besteht für den einzelnen Mitgliedstaat ein hoher Anreiz, selbst übermäßige Haushaltsdefizite zu Lasten der anderen, sich stabilitätskonform verhaltenden Mitgliedstaaten, zuzulassen. Diese Verhaltensweise entspricht dem klassischen moral hazard Verhalten, indem eine Vertragspartei nach Vertragsschluss jene vertragsrelevanten Verhaltensweisen verändert, die die anderen Vertragsparteien nicht oder nur verspätet beobachten können. Nachfolgend sollen diese Anreize mit Rückgriff auf einige spieltheoretische Überlegungen verdeutlicht werden.

## II. Einfache spieltheoretische Überlegungen

Betrachtet sei zunächst die Situation, in der sich die Mitgliedstaaten durch einen Vertrag freiwillig darauf einigen, mit Hilfe operationalisierbarer Verschuldungskriterien eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik zu betreiben. Sanktionen bei Verstößen sieht dieser Vertrag zunächst nicht vor. Das dabei entstehende Gefangenendilemma wird durch die Entscheidungsmatrix in Tabelle 1 erfasst.

A entspricht dem sogenannten Ausbeutungsgewinn. Innerhalb einer Währungsunion besteht dieser Ausbeutungsgewinn vor allem darin, dass es einem Land durch höhere Verschuldung gelingt, sich einen Teil der gemeinschaftsweiten Ersparnisse anzueignen, der dann zur Realisierung einer – primär national wirkenden – expansiven Fiskalpolitik genutzt wird.

Tabelle 1

**Gefangenendilemma bei einem Stabilitätspakt ohne Sanktionen**

	<b>Land 2</b>	<b>stabilitätskonformes Verhalten</b>	<b>stabilitätswidriges Verhalten</b>
<b>Land 1</b>			
<b>stabilitätskonformes Verhalten</b>		<b>(R / R)</b>	<b>(S / A)</b>
<b>stabilitätswidriges Verhalten</b>		<b>(A / S)</b>	<b>(P / P)</b>

mit:  $A > R > P > S$

**S** steht für den Schaden, den ein Land erfährt, wenn es sich stabilitätskonform verhält, während das andere Land die Strategie der Abweichung wählt. Dieser Schaden entsteht durch höhere Zinssätze, möglicherweise höhere Inflationsraten und damit einhergehende crowding out Effekte.

**R** entspricht der Situation, in der sich beide Länder, die an der Währungsunion teilnehmen, an die fiskalischen Vereinbarungen halten. In dieser Situation erfahren beide Länder den Nutzen geringer Zinsen und geringer Inflationsraten.

**P** kennzeichnet die Situation, in der sich dagegen kein Land an die stabilitätspolitischen Vorgaben hält. Daraus folgen für beide Länder höhere Zinsen, eventuell höhere Inflationsraten sowie ein Vertrauensverlust auf den Kapitalmärkten, der zu einer Abwertung der Währung führen kann. Die Annahme, dass die Situation P für ein einzelnes Land vorteilhafter erscheint als die Situation S, lässt sich damit begründen, dass in einer solchen Situation zwar die negativen Folgen für die Stabilität der Währung insgesamt größer sind, aber dafür im nationalen Rahmen ein Spielraum für (eventuell beschäftigungswirksame) fiskalpolitische Maßnahmen genutzt werden kann.

Beide Länder verfügen über zwei Handlungsoptionen. Sie können sich jeweils an die freiwillige Vereinbarung halten oder die Strategie der Abweichung im Sinne einer höheren Verschuldung wählen. Die Zielfunktion der Regierung eines Landes wird politökonomisch begründet und sei durch die individuelle und kurzfristige Nutzenmaximierung der politischen Entscheidungsträger geprägt. Dies bedeutet, dass die politisch handelnden Akteure sich nicht primär der Geldwertstabilität in der Währungsunion verpflichtet sehen, sondern zur Erhöhung ihrer Wiederwahlchancen auch kurzfristige Beschäftigungserfolge durch expansive Fiskalpolitik anstreben. Dazu benötigen sie den Handlungsparameter eines flexibel gestaltbaren Budgets.

Jedes einzelne Land, geprägt durch die Zielfunktion seiner Regierungsvertreter, kann nun seine Nettoposition verbessern, wenn es die Strategie der höheren Ver-

schuldung wählt, während das andere Land sich an die Stabilitätsvereinbarung hält. Das abweichende Land realisiert dann den Ausbeutungsgewinn  $A$ , während das Land, welches stabilitätskonform agiert, den Schaden  $S$  zu tragen hat. Aber auch wenn das Partnerland sich nicht stabilitätskonform verhält, ist als eigene Strategie des Stabilitätsbruch effizienter (Ergebnis  $P$ ). Wählt nun jedes Land autonom seine Strategie, so wird es stets – unabhängig von der Wahl des anderen Landes – die Strategie des Abweichens vom Budgetziel wählen. Diese Strategie ist dominant. Damit stellt sich das Nash-Gleichgewicht mit dem Ergebnis ein, dass beide Länder von dem vereinbarten Vertragsziel abweichen, so dass sie die „Auszahlung“ ( $P/P$ ) realisieren. Diese Situation entspricht dem klassischen Gefangenendilemma. Damit ist der geschlossene Vertrag nicht stabil, da jedes Land sich vermeintlich besser stellt, wenn es von der eigentlichen Zielsetzung, der Stabilitätsvereinbarung, abweicht.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, einen Stabilitätspakt zu schließen, der effektive Sanktionen vorsieht. Damit soll das Gefangenendilemmaspiel in ein Kooperationspiel transformiert werden. Der Stabilitätspakt sieht demnach vor, dass stabilitätswidriges Verhalten mit einer Sanktionszahlung  $Z$  bestraft wird. Berücksichtigt man diese Sanktionszahlung  $Z$  in der Entscheidungssituation, dann ergibt sich folgende Matrix:

Tabelle 2

**Entscheidungsmatrix bei einem Stabilitätspakt mit Sanktionierung**

	<b>Land 2</b>	<b>stabilitätskonformes Verhalten</b>	<b>stabilitätswidriges Verhalten</b>
<b>Land 1</b>			
<b>stabilitätskonformes Verhalten</b>		<b>(R / R)</b>	<b>(S / A-Z)</b>
<b>stabilitätswidriges Verhalten</b>		<b>(A-Z / S)</b>	<b>(P-Z / P-Z)</b>

Tabelle 2 zeigt die neue Entscheidungssituation, in der ein Land wieder zwischen Zielkonformität und Zielabweichung wählen kann, und zwar in Abhängigkeit davon, wie sich das andere Land verhält. Der Koeffizient  $p$  (mit  $0 \leq p \leq 1$ ) entspreche der Wahrscheinlichkeit, dass sich das andere Land stabilitätskonform verhält, also die Strategie der Vertragseinhaltung wählt. Entsprechend sei  $(1 - p)$  die Wahrscheinlichkeit dafür, dass sich das andere Land stabilitätswidrig verhält, also die Strategie des Abweichens vom Budgetziel wählt. Unterstellt man Risiko-neutralität, dann wird ein Land die Handlungsalternative des stabilitätskonformen Verhaltens wählen, wenn der Erwartungswert seines Nettonutzens bei eigenem stabilitätskonformen Verhalten  $E(\text{KONFORM})$  höher ist als der Erwartungswert seines

Nettonutzens bei eigenem stabilitätswidrigem Verhalten  $E(\text{ABWEICHEN})$  oder beide Erwartungswerte gleich hoch sind. Damit muss gelten:

$$(1) \quad E(\text{KONFORM}) \geq E(\text{ABWEICHEN})$$

$$(2) \quad E(\text{KONFORM}) = pR + (1 - p)S$$

$$(3) \quad E(\text{ABWEICHEN}) = p(A - Z) + (1 - p)(P - Z)$$

Setzt man (2) und (3) in (1) ein und löst es nach der Sanktionszahlung  $Z$  auf, so erhält man:

$$(4) \quad Z \geq p(A - R) + (1 - p)(P - S)$$

$(A - R)$  = Nettogewinn des eigenen Abweichens vom Budgetziel bei stabilitätskonformem Verhalten des anderen Landes

$(P - S)$  = Nettogewinn des eigenen Abweichens vom Budgetziel bei stabilitätswidrigem Verhalten des anderen Landes

Die rechte Seite der Ungleichung (4) zeigt einen kritischen  $Z$ -Wert an, der die Höhe der Sanktion anzeigt, die (ausgehend von einer gegebenen Wahrscheinlichkeit  $p$ , dass sich das andere Land stabilitätskonform verhält) angedroht werden muss, damit ein Land sich stabilitätskonform verhält. Ist die Sanktion niedriger, so wird die Strategie des stabilitätswidrigen und damit nicht stabilitätskonformen Verhaltens gewählt werden.

Abbildung 1 zeigt die Einflussgrößen auf die kritische Sanktionshöhe auf. Die Abhängigkeit des kritischen  $Z$ -Wertes von  $p$  (Steigung der Gerade) wird dabei vom Verhältnis der Nettogewinne  $(A - R)$  zu  $(P - S)$  determiniert. Für die Steigung gilt:

$$\frac{\partial Z}{\partial p} = (A - R) - (P - S)$$

Im folgenden wird unterstellt, dass der Nettogewinn einer eigenen Strategie des stabilitätswidrigen Verhaltens bei stabilitätskonformem Verhalten des anderen Landes größer ist als bei vertragswidrigem Verhalten des Partnerlandes  $(A - R) > (P - S)$ . Dies ist plausibel, da das stabilitätswidrige Land die Vorteile des Nichteinhaltens der Budgetdisziplin (Beschäftigungszuwachs, Aneignung von Ersparnissen der Gemeinschaft) bei stabilitätskonformem Verhalten des anderen Landes für sich alleine in Anspruch nehmen kann, während es die Nachteile (höhere Inflations- und Zinsraten, eventuell Abwertung) auf alle anderen Länder mit übertragen kann. Verhält sich dagegen das andere Land ebenfalls vertragswidrig, so muss jedes Land auch die Kosten der stabilitätswidrigen Politik des Partnerlandes mit tragen, so dass die Nettogewinne geringer ausfallen. Hinzu kommt, dass bei vertragswidrigem Agieren beider Länder sich die negativen Effekte nicht einfach addieren, sondern darüber hinaus verstärken, da dann ein zunehmender Ver-

trauensverlust in die Gemeinschaftswährung und eine abnehmende Glaubwürdigkeit der Effizienz der gemeinsamen Geldpolitik zu erwarten ist – verbunden etwa mit der Gefahr von Kapitalflucht, Abwertung und einer Preis-Lohn-Spirale.

Daher nehmen die kritischen  $Z$ -Werte mit steigender Wahrscheinlichkeit, dass sich das Partnerland stabilitätskonform verhält, zu, da die Nettogewinne des eigenen stabilitätswidrigen Verhaltens dann besonders hoch sind und infolgedessen ein höherer Anreiz zu einem solchen Verhalten besteht.

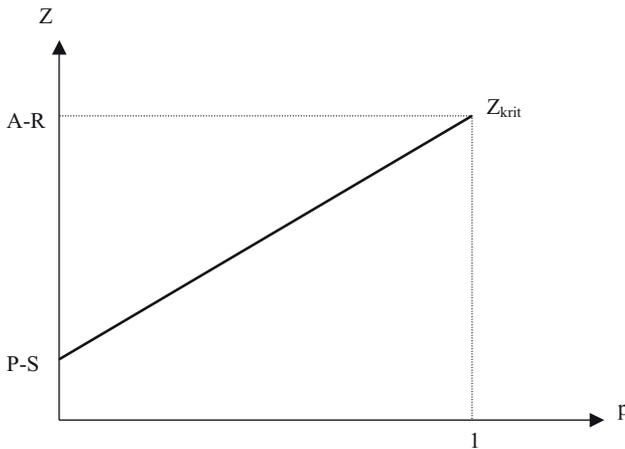


Abbildung 1: Kritische Sanktionszahlung zur Vermeidung stabilitätswidrigen Verhaltens

Aus dieser Analyse lassen sich zunächst folgende Ergebnisse ableiten:

- Ob es gelingt, die Situation des Gefangenenspiels in eine Situation des Kooperationsspiels umzuwandeln, hängt entscheidend von der Höhe der Sanktionszahlungen ab, die bei abweichendem Verhalten verhängt werden.
- Wie hoch diese Sanktionszahlungen sein müssen, hängt wiederum von der Höhe der Wahrscheinlichkeit ab, dass sich das andere Land stabilitätskonform verhält.

Sollen diese Überlegungen auf den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt übertragen werden, so ist zu berücksichtigen, dass die Einnahmen aus den gegebenenfalls zu zahlenden Geldbußen „unter den teilnehmenden Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, aufgeteilt werden“ (Konow, 2002, S. 178 f.). Im hier vorliegenden Zwei-Länder-Beispiel würde sich die Entscheidungsmatrix dadurch gemäß Tabelle 3 verändern.

Tabelle 3

**Entscheidungsmatrix bei einem Stabilitätspakt mit Sanktionierung und Aufteilung der Geldbuße an die stabilitätskonformen Länder**

	Land 2	stabilitätskonformes Verhalten	stabilitätswidriges Verhalten
Land 1			
stabilitätskonformes Verhalten		(R / R)	(S+Z / A-Z)
stabilitätswidriges Verhalten		(A-Z / S+Z)	(P-Z / P-Z)

Hieraus folgt für den kritischen Sanktionswert:

$$(4') \quad Z \geq \frac{1}{(2-p)} [p(A-R) + (1-p)(P-S)]$$

Die notwendige Sanktionsandrohung wird geringer, da eigenes stabilitätskonformes Verhalten nun „belohnt“ wird, wenn ein anderes Land sich vertragswidrig verhält. Die Abhängigkeit der kritischen Sanktionshöhe  $Z_{\text{krit}}$  von der Wahrscheinlichkeit, dass sich das andere Land stabilitätskonform verhält, ist nach wie vor positiv, aber nicht mehr linear. Die Kurve beginnt bei  $p = 0$  in der Höhe von  $(P-S)/2$ .

Diese Modellergebnisse gelten jedoch nur für den Fall, dass eine Sanktionierung automatisch und ohne größere Zeitverzögerung erfolgt, wenn sich ein Land vertragswidrig verhält.

Was passiert jedoch, wenn die Sanktionszahlungen nicht automatisch verhängt werden, sondern nicht nur in ihrer Höhe, sondern auch in ihrer Gesamtheit verhandelbar sind, so dass auch die Chance besteht, dass ein abweichendes Verhalten überhaupt nicht sanktioniert wird? In der Entscheidungssituation werden dann auch Erwartungswerte über die Wahrscheinlichkeit des Auftretens der Sanktion gebildet. Die Folge ist, dass (zunächst unter Vernachlässigung der Verteilung der Einnahmen aus den Geldbußen) die Ungleichung für die kritischen Sanktionszahlungen jetzt lautet:

$$(5) \quad qZ \geq p(A-R) + (1-p)(P-S)$$

mit  $0 \leq q \leq 1$

$q$  = Wahrscheinlichkeit, dass die Sanktionierung stattfindet

bzw.:

$$(6) \quad Z \geq \frac{p}{q}(A-R) + \frac{(1-p)}{q}(P-S)$$

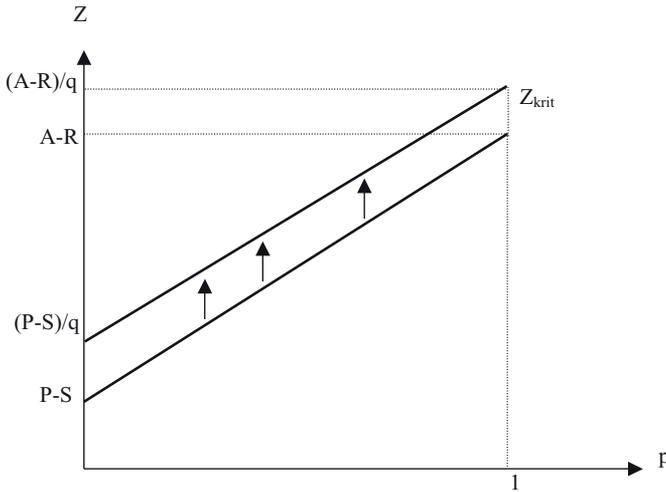


Abbildung 2: Kritische Sanktionszahlungen bei verhandelbarer Sanktionierung

Abbildung 2 zeigt, dass bei verhandelbarer Sanktionierung der Bereich, in denen die nicht stabilitätskonforme Verhaltensweise gewählt wird, zunimmt: Je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass die Sanktionierung stattfindet, um so höher muss die angedrohte Sanktion sein, um stabilitätskonformes Verhalten zu erzielen. Die  $Z_{krit}$ -Kurve verschiebt sich im  $Z/p$ -Diagramm nach oben.

Unter Einbeziehung der Aufteilung der Einnahmen aus zu zahlenden Geldbußen auf die stabilitätskonformen Länder wird die kritische Sanktionshöhe durch folgende Ungleichung wiedergegeben.

$$(6') \quad Z' \geq \frac{p}{q(2-p)}(A-R) + \frac{(1-p)}{q(2-p)}(P-S)$$

Auch in diesem Fall schwächt also die Verhandelbarkeit der Sanktionen deren Wirksamkeit ab, so dass die Sanktionshöhe nach oben angepasst werden muss. Damit erhöht sich die Gefahr, dass das Gefangenendilemma nicht in ein Kooperationspiel transformiert wird und somit die Dilemmasituation nicht oder nur unvollkommen überwunden wird.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Aus spieltheoretischer Sicht ließen sich an dieser Stelle noch einige Erweiterungen integrieren. So könnte der Stabilitätspakt auch als sequentielles Spiel aufgefasst werden, indem zwischen der Entscheidung zur Teilnahme und der dann gewählten Strategie unterschieden wird. Da jedoch alle Signatarstaaten dem Stabilitätspakt bereits zugestimmt haben, wurde dieser Ansatz hier nicht weiter verfolgt.

Weiterhin ließe sich die Spielsituation realitätsnäher nicht nur als Einperiodenspiel modellieren, sondern auch als wiederholtes Spiel oder gar Superspiel. Im Rahmen solcher wieder-

Aus institutionen- und konstitutionenökonomischer Sicht stellt sich nun die Frage, mit Hilfe welcher Maßnahmen eine solche Entwicklung vermieden werden kann. Ein wichtiger Ansatzpunkt hierfür ist die Notwendigkeit, dass die Sanktionsmaßnahmen nicht verhandelbar sind und eine abschreckende Wirkung entfalten. Dies setzt jedoch voraus, dass die Sanktionsmaßnahmen glaubwürdig sind. D.h., zielabweichendes, stabilitätswidriges Verhalten kann nur dann vermieden werden, wenn dieses abweichende Verhalten sofort aufgedeckt und glaubhaft bestraft wird. Bevor jedoch der Frage nachgegangen wird, wie der Stabilitätspakt durch ein stärkeres Maß an Glaubwürdigkeit effizienter gestaltet werden kann, sollen zunächst noch einige allgemeine Überlegungen zur Bedeutung von Glaubwürdigkeit in diesem Kontext angestellt werden.

### III. Die Bedeutung der Glaubwürdigkeit

Anhand der vorangegangenen Ausführungen konnte gezeigt werden, dass die Glaubwürdigkeit und die mit ihr verbundene Rechtssicherheit für die Einhaltung des Stabilitätspaktes von großer Bedeutung sind. Nur wenn der Stabilitätspakt für alle Signatarstaaten den Anforderungen der Glaubwürdigkeit genügt, kann er erfolgreich umgesetzt werden.

Glaubwürdigkeit kann im Bereich der Politik als Grad der Übereinstimmung zwischen der ursprünglich von der Politikinstanz angekündigten Politik einerseits und den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte über diese zukünftige Politik andererseits definiert werden. Diese Begriffsbestimmung lässt sich auch auf den Bereich der Rechtsanwendung und damit der Glaubwürdigkeit von Regeln übertragen. Hier bezieht sie sich auf den Grad der Übereinstimmung zwischen der ursprünglich angekündigten Rechtsfolge und den Erwartungen der Rechtssubjekte über die tatsächlichen künftigen Rechtsfolgen.

Glaubwürdigkeitsprobleme werden immer dann virulent, wenn die für die Politikrichtung verantwortliche Institution unter Zielkonflikten entscheiden muss. Solche Konflikte können sich beispielsweise zwischen den Zielen einer stabilitätsorientierten Geldpolitik oder einer restriktiven Wettbewerbspolitik und dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstands ergeben. Die Folge daraus sind Zeitinkonsistenzprobleme, die bei diskretionären Handlungsspielräumen der über diese Politikmaßnahmen zu entscheidenden Institution dazu führen, dass z. B. einer angekündigten stabilitätsorientierten Geldpolitik letztlich von vornherein kein Glauben geschenkt wird (*Kydland/Prescott*, 1977, S. 473 ff., und *Barro/Gordon*, 1983, S. 101 ff.).

---

holten Spiele könnte sich das Eigeninteresse eines Landes so verändern, dass es rational sein kann, die eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten, wenn es mit entsprechenden Reaktionen der anderen Staaten rechnen muss. Dies hängt jedoch auch wiederum von der Glaubwürdigkeit der Sanktionierung ab und steht daher den oben genannten Ergebnissen nicht entgegen.

Genau ein solches Glaubwürdigkeitsproblem lässt sich auch für den Stabilitäts- und Wachstumspakt vermuten. Zum einen finden Entscheidungen über die nationalen Haushalte ebenfalls unter möglichen Zielkonflikten statt. Auch wenn die nationalen Entscheidungsträger davon überzeugt sind, dass langfristig eine stabile Haushaltspolitik die Basis für Wachstum und Wohlstandsmehrung ist, so kann es für sie durchaus effizient sein, kurzfristig, bspw. aus konjunktur- und beschäftigungspolitischen Gründen, von dieser langfristig angekündigten Strategie abzuweichen. Das bedeutet, dass eine stabilitätsorientierte Haushaltspolitik genauso dem Zeitinkonsistenzproblem unterworfen ist wie eine stabilitätsorientierte Geldpolitik (Ackrill/Garrat, 1997). Damit leidet die nationale Haushaltspolitik grundsätzlich ebenfalls unter einem Glaubwürdigkeitsproblem. Und auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt vermag dann keine wirksame Absicherung einer solchen Politik zu sein, wenn er im Hinblick auf seine Sanktionen fragwürdig ist.

Damit Sanktionen glaubhaft sind, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Erstens müssen sie singuläre Aktionen sein und dürfen nicht zur Regel werden. Dazu gehört, dass die im Vertrag vereinbarten Ziele grundsätzlich erreichbar und die vereinbarten Regeln prinzipiell einhaltbar sind. Sind die Ziele selbst nicht glaubwürdig, so ist mit permanenten Sanktionen zu rechnen, die über kurz oder lang zu einer Revision des Vertrags führen müssen. Bezogen auf den Stabilitätspakt muss daher überprüft werden, ob zum einen eine Obergrenze für die öffentliche Neuverschuldung von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts und zum anderen die Verpflichtung eines mittelfristig ausgeglichenen oder gar überschüssigen Staatshaushalts realistische und sinnvolle Zielgrößen sind oder ob eine flexiblere Auslegung der Kriterien angebracht wäre.

Zweitens müssen die Modalitäten der Sanktionsmechanismen *eindeutig*, nicht verhandelbar und zeitnah gestaltet sein. Nur wenn das Regelwerk der Sanktionen hinreichend strikt und glaubwürdig greift, sind die Anreize zu stabilitätskonformem Verhalten größer als zu vertragsinkonformem Verhalten. Um dies zu gewährleisten, ist es erforderlich, institutionelle und prozedurale Rahmenbedingungen für das Sanktions-*Procedere* zu setzen, die im folgenden auf der Basis konstitutionen- und institutionenökonomischer Theorie entwickelt werden. Hieraus lassen sich dann einige Veränderungs- und Anpassungsvorschläge für den Stabilitäts- und Wachstumspakt ableiten.

## **D. Vorschläge zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes**

### **I. Die Glaubwürdigkeit des Vertragsziels – Starre Regelbindung versus flexible Auslegung**

Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist es, Grenzen für die Belastung der Währungsunion durch zu hohe Staatsverschuldung zu setzen. Da es keine unionsweite zentrale Fiskalpolitik gibt, müssen die Grenzen für die staatliche Neuverschuldung und den Schuldenstand auf nationale Ebene herunter gebrochen werden. Dabei sind numerische Referenzwerte für die jährlichen Haushaltsdefizite und die Gesamtverschuldung (jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) sinnvolle Kriterien, da sie direkt den Einfluss der Haushaltspolitik auf die monetären Rahmenbedingungen in der Währungsunion erfassen.<sup>7</sup> Eindeutige quantitative Zielvorgaben erhöhen zudem die Transparenz und erleichtern die Kontrolle.

Da die fiskalischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in die nationale fiskalische Souveränität eingreifen, die Mitgliedstaaten der Währungsunion diese Souveränität jedoch noch nicht aufgeben wollen, ist es sinnvoll, Kriterien zu wählen, die den Teilnehmerländern möglichst viel fiskalische Autonomie belassen, so dass der Eingriff dem noch begrenzten Stand der politischen Integration und demokratischen Legitimation entspricht (*Issing*, 2003, S. 14). Dazu gehört u. a., dass die Mitgliedsländer einen Spielraum haben müssen, um die Haushalte konjunkturgerecht „atmen“ zu lassen. Zugleich sollten die Regeln aber auch so gestaltet sein, dass eine Haushaltssituation geschaffen wird, mit der künftige Zusatzbelastungen, etwa im Zusammenhang mit demographischen Risiken, ohne gravierende Haushaltsprobleme bewältigt werden können.

An welchen Größenordnungen könnten sich dann die Stabilitätsziele orientieren? Unter Einhaltung einer Vorgabe, dass ein Staatshaushalt über den Konjunkturzyklus hinweg annähernd ausgeglichen sein muss, würde sich bei nominalem Wachstum des BIP die Staatsschuldenquote (Schuldenstand in Relation zum BIP) nach und nach reduzieren. Diese Vorgabe würde allerdings bei rezessionsbedingten Budgetdefiziten die Notwendigkeit von entsprechenden Budgetüberschüssen in der Hochkonjunktur beinhalten. Die Vorgabe, in konjunkturell guten Zeiten den Staatshaushalt auszugleichen, und in konjunkturell schwierigen Phasen ein „deficit spending“ praktizieren zu dürfen, würde dagegen per saldo den Schuldenstand ausdehnen, aber nicht unbedingt in Relation zum BIP. Letzteres hängt davon ab, in welcher Höhe in Rezessionsphasen ein Budgetdefizit zugelassen wird und wie hoch die durchschnittliche Wachstumsrate des BIP ist. Werden unabhängig von der konjunkturellen Situation Höchstgrenzen für das Budgetdefizit formuliert, so hängt

---

<sup>7</sup> Ob einer öffentlichen Neuverschuldung auch Ausgaben für öffentliche Investitionstätigkeit gegenüberstehen sollten, scheint im hier vorliegenden Kontext weniger relevant, da es dabei mehr um die Frage der intertemporalen Lastverschiebung geht und weniger um die Frage der Auswirkungen staatlicher Haushaltsdefizite auf die monetäre Stabilität.

es ebenfalls vom durchschnittlichen nominalen Wirtschaftswachstum ab, ob eine Ausnutzung der Budgetlinie zu einer ständig wachsenden Schuldenquote führt oder nicht.

Wie sind vor diesem Hintergrund die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu bewerten? Der Stabilitätspakt enthält zum einen die zentrale Verpflichtung, einen „mittelfristig nahezu ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt“ zu verwirklichen, zum anderen die Bestätigung der schon im Vertrag von Maastricht festgesetzten Höchstgrenze für die Neuverschuldung in Höhe von drei Prozent des BIP einschließlich einer Konkretisierung der Sanktionen bei Überschreitung dieser Defizitgrenze. Ein ausnahmsweises Überschreiten der Budgetlinie ist erlaubt, wenn sich das Land in einer schweren Rezession befindet (das Bruttoinlandsprodukt sinkt um mehr als zwei Prozent) oder ein außergewöhnliches Ereignis vorliegt, das sich der Kontrolle des betroffenen Landes entzieht.<sup>8</sup>

Auch wenn die Drei-Prozent-Grenze willkürlich ist und in ihrer genauen Höhe ökonomisch nicht gerechtfertigt werden kann<sup>9</sup>, so erscheint sie doch eine pragmatische, adäquate und prinzipiell erfüllbare Vorgabe. Das Kriterium ist weiterhin durch die Ausnahmereiche nicht übermäßig restriktiv, so dass die Möglichkeit der Einhaltung durchaus glaubwürdig ist. Auch wird die Autonomie der nationalen Regierungen nicht über die Maßen eingeschränkt, da weder die Ausgabenhöhe, noch die Ausgabenstruktur, noch das *Procedere* zur Erreichung des Budgetziels vom Stabilitätspakt betroffen sind (*Buti / Giudice*, 2002, S. 844).

Etwas anderes ist es mit der Vorgabe eines mittelfristig nahezu ausgeglichenen Staatshaushaltes. Hier liegt ein eher unbestimmter Rechtsbegriff vor, der auch unterschiedlich ausgelegt wird. Während einige Autoren davon ausgehen, dass dies einen Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg bedeutet (z. B. *Scherf*, 2002, S. 6), interpretieren andere die Vorgabe nur als Forderung, in einer „normalen“ oder „guten“ Konjunkturlage einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen (*Issing*, 2003, S. 15). Aus der Erfahrung heraus ist die Realisierung der ersten Interpretation dauerhaft kaum realistisch – es würde ein „heroisches Verhalten“ der Politik voraussetzen (*Siebert*, 2002, S. 8). Geht man von der zweiten Interpretation aus, so bleibt noch ungeklärt, was der Terminus „nahezu“ ausgeglichen bedeutet.

Trotzdem leistet diese Vorgabe auch einen Beitrag zur Effizienz des Stabilitätspaktes, da mit dem Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushaltes deut-

---

<sup>8</sup> Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juli 1997, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C236, S. 1 f.

<sup>9</sup> Sie resultiert aus der – ebenfalls willkürlichen – Festsetzung der Höchstgrenze für den Schuldenstand in Höhe von 60 Prozent des BIP. Unter der Annahme, dass das nominale Wirtschaftswachstum 5 Prozent beträgt, wird bei einer Neuverschuldung von maximal 3 Prozent das Schuldenstandskriterium von 60 Prozent nicht überschritten, bzw. wenn der Schuldenstand anfangs darüber liegt, geht er sukzessive auf diesen Wert zurück. Derzeit, bei nominalen Wachstumsraten von nur 2 bis 3 Prozent müsste die Neuverschuldung allerdings weit geringer sein, wenn sie mit dem angestrebten Schuldenstandskriterium kompatibel sein sollte.

lich gemacht werden kann, dass die (erlaubte) Neuverschuldung in Höhe von drei Prozent des BIP nicht die Regel, sondern die Ausnahme sein soll. Denn nur dann behalten die nationalen Regierungen einen hinreichenden fiskalpolitischen Spielraum, wenn sie in „normalen“ Zeiten eine deutlich geringere Staatsverschuldung aufweisen. Ist dies der Fall, d. h. werden die sog. strukturellen Defizite ausreichend zurückgefahren, so bietet eine Ausdehnung der Staatsverschuldung bis zur Drei-Prozent-Grenze im Bedarfsfall Raum für kurzfristige konjunkturstabilisierende Maßnahmen (Siebert, 2002, S. 6 ff.; Peffekoven, 2002, S. 129).<sup>10</sup>

Insgesamt erscheint somit vor allem die Drei-Prozent-Grenze für die Neuverschuldung als die relevante und glaubwürdige Zielgröße des Stabilitätspaktes. Sie allein wird sanktioniert, wenn sie überschritten wird. Das Erreichen eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushaltes dient eher der Unterstützung einer auch in schwierigen Situationen unproblematischen Einhaltung dieser Defizitobergrenze. Orientiert sich eine Regierung nicht an dieser Vorgabe, so entstehen deutliche Probleme bei der Einhaltung der Budgetgrenze, wenn sich die Konjunktur abschwächt. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass dann die Sanktionierung ausgesetzt wird. Ziel ist eine *dauerhaft* solide Haushaltspolitik, die eben nicht in guten Zeiten schon die Budgetgrenzen ausschöpft.

Eine Ausdehnung der Budgetlinie zur Abfederung konjunktureller Schwächeperioden ist im Stabilitätspakt ja sogar – für Wachstumseinbrüche von mehr als zwei Prozent – zugelassen. Würde man diese Flexibilität durch eine Aussetzung der Sanktionen aber auch schon bei geringeren Wachstumsverschlechterungen zulassen, so wäre nicht mehr erkennbar, worin der Stabilitätsfaktor des Stabilitätspaktes bestehen sollte. Die Forderung nach mehr Flexibilität ist somit nicht nur ungerechtfertigt, da der Stabilitätspakt hinreichend fiskalpolitischen Spielraum für die nationalen Regierungen belässt, sondern auch kontraproduktiv, da sie zugleich die Glaubwürdigkeit von Sanktionen verringert und damit die Effektivität dieses Instrumentes schwächt.

Auch die übrigen derzeit diskutierten Vorschläge einer Revision des Stabilitätspaktes – Orientierung an Ausgabenzielen statt an Budgetzielen, Tausch der Bezugsgröße Bruttoinlandsprodukt durch Produktionspotential (Scherf, 2002, S. 6), Orientierung am strukturellen Defizit statt am Gesamtdefizit<sup>11</sup> oder die Erlaubnis, dass Länder mit geringerem Schuldenstand höhere Defizite praktizieren dürfen (Calmfors u.a., 2003, S. 61 ff.) – würden die Zielvorgaben weniger transparent,

<sup>10</sup> Wobei berücksichtigt werden muss, dass verschuldungsfinanzierte Ausgabenprogramme in der Regel allenfalls *kurzfristig* einen gewissen Konjunktur- und Beschäftigungseffekt haben können. *Langfristig* hohe Haushaltsdefizite erscheinen dagegen eher als Ausdruck der Schwäche der Regierung, als Zeichen des Fehlens notwendiger Reformen sowie implizit der Gefahr künftiger Steuererhöhungen. Sie schwächen damit insgesamt eher das Vertrauen der Investoren und Konsumenten. Somit besteht umgekehrt aber auch kein Zielkonflikt zwischen mittel- und langfristiger Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftswachstum (Issing, 2003, S. 15).

<sup>11</sup> Vgl. zur Kritik hieran Peffekoven (2002), S. 129.

weniger operational, weniger eindeutig und dadurch weniger glaubwürdig machen. Im Ergebnis würde dies nur dazu führen, dass bei der Feststellung, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, die diskretionären Handlungsspielräume erhöht würden. Gleiche Verschuldungsstände – mit ihren spezifischen monetären Wirkungen – könnten vollkommen unterschiedlich bewertet werden. Eine solche Entwicklung würde vor allem die Rechtssicherheit bei der Anwendung des Stabilitätspaktes stark einschränken und darüber hinaus noch mehr Raum für „politische“, weniger auf ökonomischen Fakten basierende Entscheidungen schaffen.

## II. Prozedurale Gestaltung der Sanktionsmaßnahmen im Stabilitätspakt

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Determinanten der Glaubwürdigkeit des Vertragsziels analysiert worden sind, sollen in diesem Abschnitt die prozeduralen und institutionellen Gestaltungsmaßnahmen diskutiert werden, mit deren Hilfe eine effektive Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erreicht werden kann. Zunächst soll jedoch das bestehende Sanktionsverfahren, wie es im Stabilitätspakt geregelt ist, kurz dargestellt werden.<sup>12</sup>

Die prozeduralen Regelungen zur Überwachung und Einhaltung der Stabilitätsziele umfassen das Frühwarnsystem, die Überwachung der Einhaltung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und das Verfahren bei Feststellung eines übermäßigen Defizits. Im Rahmen dieser Regelungen sind die an der Währungsunion teilnehmenden Länder verpflichtet, jährlich ein sog. Stabilitätsprogramm vorzulegen. Nicht-Mitgliedstaaten müssen dagegen sog. Konvergenzprogramme vorlegen. Innerhalb von zwei Monaten überprüft der Rat dann auf der Grundlage einer Bewertung durch die Europäische Kommission und den Wirtschafts- und Finanzausschuss, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, ob die Annahmen, die den wichtigsten ökonomischen Indikatoren zugrunde liegen, realistisch sind und ob die Maßnahmen zur Erreichung des Budgetziels angemessen sind.

Weicht die Haushaltslage eines Staates erheblich vom mittelfristigen Ziel eines ausgeglichenen oder positiven Budgetsaldos ab, so spricht der Rat bereits vor Auftreten eines übermäßigen Defizits eine frühzeitige Warnung aus, und gibt Empfehlungen für notwendige Anpassungsmaßnahmen.

Die Überwachung der Einhaltung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme erfolgt jeweils unabhängig durch die Europäische Kommission und den Wirtschafts- und Finanzausschuss. Gem. Art. 104 Abs. 5 EGV legt die Kommission dem Rat eine Stellungnahme vor, wenn sie der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte. Eine Überschreitung der Drei-Prozent-Grenze beim gesamtstaatlichen Defizit gilt grundsätzlich als übermäßig, es sei denn die Überschreitung wäre ausnahmsweise und vor-

---

<sup>12</sup> Vgl. hierzu insbesondere *Konow* (2002), S. 76–199.

übergehend aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse [Art. 2 Abs. 1 VO 1467/97] (bspw. Flutkatastrophen) oder eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs.

Gem. Art. 104 Abs. 4 EGV gibt der Wirtschafts- und Finanzausschuss eine Stellungnahme zum Kommissionsbericht ab. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss besteht aus jeweils zwei Mitgliedern der Kommission, der Europäischen Zentralbank und der einzelnen Mitgliedstaaten.<sup>13</sup> Seine Stellungnahme soll der Kommission vor allem als Entscheidungshilfe in der Frage dienen, ob sie dem Rat eine Stellungnahme und Empfehlung nach Art. 104 Abs. 5 EGV vorlegen soll. Im Wesentlichen entspricht der Wirtschafts- und Finanzausschuss damit einer zweiten unabhängigen Instanz, die neben der Kommission eine zweite Überwachung der Stabilitätsziele durchführt. Insofern gibt die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses der Europäischen Kommission einen frühzeitigen Anhaltspunkt, ob der Rat bei gegebener Tatsachenlage voraussichtlich ein übermäßiges Defizit feststellen wird und gibt der Kommission damit die Möglichkeit, ihre Stellungnahme noch weiter zu begründen.

Der Rat kann sich nun anhand des Kommissionsberichts und der Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses umfassend über die Finanzlage des betreffenden Mitgliedstaates informieren. Sodann kann er die Kommission um die Abgabe einer Empfehlung gem. Art. 104 Abs. 4 und Art. 115 EGV ersuchen.

Aus institutioneller Sicht haben die Verpflichtungen der Kommission im Rahmen des Stabilitätspaktes eine doppelte Funktion. Sie sollen zum einen dafür sorgen, dass der Rat seine Entscheidung gem. Art. 104 Abs. 4 EGV wohlinformiert trifft und zum anderen führen sie zu einer Verschiebung der Klagebelastung. Für den Fall, dass die Kommission im Gegensatz zum Rat ein Defizit als nicht übermäßig bewertet, müsste der Rat im Wege einer Untätigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof diese zu einer Abgabe von Stellungnahme und Empfehlung zwingen.

Der Rat entscheidet gem. Art. 104 Abs. 6 EGV mit qualifizierter Mehrheit (ohne die Stimmen des betroffenen Landes) auf Empfehlung der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen des betroffenen Mitgliedstaates sowie „nach Prüfung der Gesamtlage“, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt. Dabei nimmt der Rat somit eine eigenständige, von der Kommission inhaltlich unabhängige Beurteilung der Finanzlage vor und ist nicht an die Empfehlung der Kommission gebunden.

Da die Entscheidung darüber, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, nicht auf eine unabhängige Institution übertragen wurde, ist die Feststellung eines übermäßigen Defizits bewusst als eine politische Entscheidung gestaltet worden (*Schulze-Steinen*, 1998, S. 256). Dies bedeutet, dass in der Entscheidung die Berücksichtigung nicht-rechtlicher, politischer Argumente als legitim angesehen wird. Insofern kann der Rat insbesondere bei der Prüfung der sogenannten Gesamtlage auch bei Verletzung der Drei-Prozent-Grenze zu dem Ergebnis gelangen, dass kein übermäßiges

---

<sup>13</sup> Vgl. *Europäischer Rat* (1998), S. 109.

Defizit vorliegt. Hiermit verfügt der Rat in seiner Entscheidung über erhebliche diskretionäre Ermessensspielräume. Dies wiederum hat speziell für die Rechtssicherheit und die Glaubwürdigkeit des Stabilitätspaktes weitreichende Konsequenzen. Denn eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass es zu Rechtssicherheit kommt, ist, dass eine Entscheidung auf der Anwendung klar definierter Rechtskriterien bzw. ausschließlich auf der Basis rechtlicher Erwägungen erfolgt. Soll eine Entscheidung aber auch auf der Basis nicht-rechtlicher Kriterien getroffen werden, ist Rechtssicherheit nicht mehr gegeben.

Auch die Regelungen bezüglich der erforderlichen Mehrheiten im Rat im Defizitfeststellungsverfahren garantieren selbst noch keine stringente Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Gem. Art. 104 Abs. 6 i.V. m. Art. 205 Abs. 2 EGV ist für die Feststellung eines übermäßigen Defizits eine Mehrheit von mindestens 62 Stimmen, die die Zustimmung von mindestens 10 Ratsmitgliedern umfassen muss, erforderlich. Bei den insgesamt 87 Stimmen der derzeitigen 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ergibt sich eine Sperrminorität, wenn entweder mindestens 26 Stimmen oder mindestens 6 Mitgliedstaaten zusammen kommen. Dies eröffnet die Möglichkeit zu sogenanntem strategischen Abstimmungsverhalten. So können beispielsweise die vier Südstaaten (Portugal, Griechenland, Spanien und Italien mit 28 Stimmen) oder nur drei der vier großen Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien mit je 10 Stimmen) jede Entscheidung blockieren. Insbesondere dann, wenn einer oder mehrere der Staaten selbst in Zukunft ein Defizitverfahren erwarten, kann der Wunsch entstehen, sich das Wohlwollen eines anderen Staates zu erkaufen, indem die Eröffnung eines aktuellen Verfahrens gegen dieses Mitgliedsland abgewehrt wird (*Sutter*, 2000, S. 100 und 140 ff.). In einem solchen Fall würden quasi potenzielle Sünder über aktuelle Sünder zu Gericht sitzen (*Ohr/Schmidt*, 2001, S. 430).

Verschärft wird die Gefahr des „Erkaufens“ von Stimmen insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Entscheidungsprozesse im Rat keineswegs nur auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt begrenzt sind, sondern der Konsens auch in anderen Politikfeldern, auf denen die Gemeinschaft tätig ist, gesucht werden muss. Gerade dieser Tatbestand eröffnet dem strategischen Abstimmungsverhalten, wie man es auch aus anderen, die Gemeinschaftspolitik betreffende Feldern kennt, unbestimmte Möglichkeiten.

Daher lässt sich konstatieren, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt schon erhebliche Glaubwürdigkeitsprobleme im Hinblick auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat aufweist. Die Ursache dafür findet sich insbesondere in der Politisierung des Entscheidungsverfahrens und den Möglichkeiten strategischen Abstimmungsverhaltens. Aus konstitutionenökonomischer Sicht ist dieser Zustand in höchstem Maße unbefriedigend, da hier die Anwendung und Einhaltung von Verfassungsregeln nicht durch rechtsstaatliche Regelungen geschützt werden, sondern durch politisches und strategisches Entscheidungsverhalten determiniert werden.

Aber selbst wenn es zur Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat kommt, so ist noch lange nicht sichergestellt, dass es auch zu einer Sanktionierung kommt. Stellt der Rat ein solches übermäßiges Defizit fest, so muss das betroffene Land innerhalb bestimmter Fristen angemessene Maßnahmen (sogenannte Abhilfemaßnahmen) für die Reduktion des Budgetsaldos ergreifen. Dies wird zum Ende des Jahres kontrolliert. Falls keine hinreichenden Maßnahmen erfolgt sind, kann der Rat von dem betreffenden Mitgliedstaat eine unverzinsliche Zwangseinlage verlangen. Sind jedoch Maßnahmen ergriffen worden, so wird erst nach Ablauf des darauffolgenden Jahres überprüft, ob nun das Defizit hinreichend reduziert ist. Ist das Haushaltsdefizit dann immer noch übermäßig, so ist nun eine unverzinsliche Zwangseinlage zu zahlen. Diese Zwangseinlage setzt sich jeweils aus 0,2 Prozent des BIP und einer variablen Komponente (10 Prozent des Betrags, um den das Defizit den Referenzwert von 3 Prozent überschreitet) zusammen. Jedoch darf der Gesamtbetrag der Einlage 0,5 Prozent des BIP nicht überschreiten. Bei erfolgreichem Rückgang des Defizits wird das Verfahren dagegen eingestellt.

Sind Sanktionen ergriffen worden und ist im hierauf folgenden Jahr erneut ein zu hohes Budgetdefizit nachweisbar, so wird die Zwangseinlage in eine endgültige Geldbuße umgewandelt. Ist der Staatshaushalt dagegen konsolidiert, so wird die anfängliche Zwangseinlage wieder zurückgezahlt. Eine endgültige Geldbuße ist also nur vorgesehen, wenn das übermäßige Defizit über mehrere Jahre bestehen bleibt. Zu hohe Defizite über ein bis zwei Jahre bewirken nur Zwangseinlagen, die wieder zurückgezahlt werden, so dass nur ein Zinsverlust verbleibt. Damit verlieren diese Sanktionen deutlich an Abschreckungswirkung. Hinzu kommt, dass der Rat bei Feststellung eines übermäßigen Defizits nicht zwangsläufig Sanktionen beschließen muss. So muss ein Land mit übermäßigen Haushaltsdefiziten nur „in der Regel“ mit einer unverzinslichen Einlage rechnen, und nur „in der Regel“ erfolgt die Umwandlung der Zwangseinlage in eine Geldbuße. Dazwischen stehen immer wieder politische Abstimmungsmechanismen mit diskretionären Handlungsspielräumen, die unter Umständen eine wirkungsvolle Sanktionierung bei abweichendem Verhalten verhindern.

### III. Reformvorschlag für das *Procedere des Stabilitätspaktes*

Ein Reformbedarf des Stabilitäts- und Wachstumspaktes besteht daher insbesondere in den institutionellen und prozeduralen Verfahren, damit diese den Anforderungen eines rechts-staatlichen und damit glaubwürdigen Verfahrens besser entsprechen. In seiner gegenwärtigen Form erfüllt der Stabilitätspakt diese Anforderungen nur teilweise. Für ein glaubwürdiges, auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhendes Verfahren aber müssen drei Anforderungen erfüllt sein: Das Verfahren muss durch *klare Verantwortlichkeiten* gekennzeichnet sein, und es muss *unabhängig* und *transparent* sein. Auf diesen drei Grundanforderungen aufbauend sollen nachfolgend einige Reformvorschläge für die Ausgestaltung des Stabilitätspaktes präsentiert werden.

Was die Zuordnung der Verantwortlichkeiten betrifft, so sollten dem Prinzip der Gewaltenteilung folgend, unterschiedliche Institutionen an der Entscheidungsvorbereitung und dem Treffen der Entscheidung selbst, beteiligt sein. Zwar werden auch im gegenwärtigen Verfahren bereits wesentliche Ansatzpunkte der Gewaltenteilung berücksichtigt, doch sind diese noch verbesserungsfähig.

Die Kontrolle der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes obliegt derzeit zunächst der Europäischen Kommission. Deren Bericht wird noch einmal durch den Wirtschafts- und Finanzausschuss überprüft. Danach kann die Kommission ihren Bericht noch einmal modifizieren, bevor sie ihn dem Rat zur Entscheidung vorlegt. Das gegenwärtige Verfahren kann somit in der folgenden Abbildung verkürzt dargestellt werden:

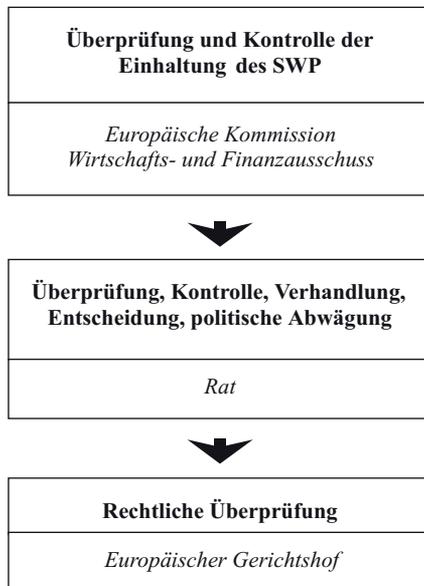


Abbildung 3: Gegenwärtiges Verfahren bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits

Dabei lässt sich feststellen, dass dieses Verfahren einige Redundanzen aufweist. Sowohl Europäische Kommission als auch der Wirtschafts- und Finanzausschuss überprüfen die Einhaltung der Kriterien. Unabhängig von der Bewertung der Kommission und des Wirtschafts- und Finanzausschusses überprüft der Rat unter Anhörung des betroffenen Mitgliedstaates nochmals die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitätspaktes, um dann – auch unter Berücksichtigung politischer Erwägungen – eine Entscheidung zu treffen. Sollen Glaubwürdigkeit und Rechtssicherheit in diesem Verfahren erhöht werden, so müssten die einzelnen Kontrollschritte weiter

aufgeteilt und die Entscheidung entpolitisiert werden. Das institutionelle Verfahren könnte dann wie in Abbildung 4 gestaltet werden:

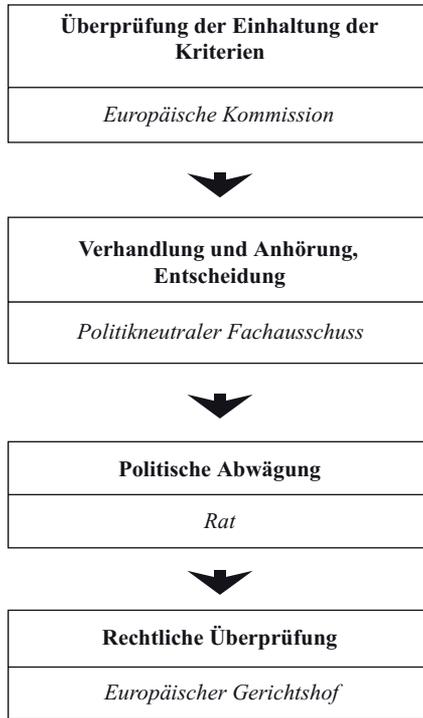


Abbildung 4: Vorschlag für das reformierte Verfahren

Der Europäischen Kommission würde zunächst nach wie vor die Überprüfung der Einhaltung der Defizitkriterien obliegen. Stellt sie einen Verstoß fest, so leitet sie das Verfahren ein. Das Verfahren selbst würde einem unabhängigen Fachausschuss übertragen werden. Dabei wäre es wichtig, dass der Fachausschuss politikneutral institutionalisiert wird. Das heißt, in diesem Ausschuss finden sich relativ unabhängige Mitglieder zusammen, die primär auf der Basis ökonomischer Kriterien die Verhandlungen mit den betroffenen Mitgliedstaaten führen und dann eine Sanktionsentscheidung treffen würden. Die Sanktion in Form einer zinslosen Einlage müsste darüber hinaus sofort wirksam werden. Dem Fachausschuss würde es nach der Erhebung der Sanktion obliegen, die Stabilitätsfortschritte des betroffenen Landes zu kontrollieren und bei Nichteinhaltung dann die Sanktionsentscheidung der Umwandlung der Einlage in eine Geldbuße zu treffen.

Im Rahmen dieses Verfahrens könnten mehrere Vorteile gegenüber dem bisherigen Verfahren realisiert werden:

1. Die *politikneutrale Institutionalisierung* dient vor allem der Stärkung der Unabhängigkeit des Verfahrens. Gerade bei Vorliegen relationaler Verträge können durch unabhängige Institutionen, die die Einhaltung solcher Verträge überwachen, Unsicherheiten, die sich aus den Informationsasymmetrien ergeben, reduziert werden. Der Vorteil einer politisch unabhängigen Aufsicht über den Stabilitäts- und Wachstumspakt ist darin zu sehen, dass diese sich ausschließlich an ökonomischen Kriterien orientieren würde. Gleichzeitig könnten Sanktionen ohne politische Verhandlungen verhängt werden, was den Anreiz zu abweichendem Verhalten eines einzelnen Mitgliedstaates erheblich reduzieren würde. Gerade das sofortige Verhängen von Sanktionen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Regierungen zu stabilitätskonformem Verhalten zu zwingen, da die Strafen dann auch mit Sicherheit noch von den für das Defizit Verantwortlichen zu tragen sind.<sup>14</sup>
2. Um ein *transparentes Entscheidungsverfahren* zu ermöglichen, könnte der Fachausschuss weiterhin sogenannte *guidelines* veröffentlichen, in denen er bekannt gibt, wie er die unbestimmten Rechtsbegriffe des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auslegen will und unter welchen Umständen die bestehenden diskretionären Entscheidungsspielräume genutzt werden sollen.
3. Da eine rein automatische Sanktionierung ohne politische Abwägungen realistisch politisch nicht durchsetzbar wäre, wird in dem *zweistufigen Verfahren* den Mitgliedstaaten ermöglicht, gegebenenfalls eine Art politische Revision der Entscheidung des unabhängigen Fachausschusses beim Rat anzustreben. Hier könnten dann auch nicht-rechtliche und nicht-ökonomische Aspekte berücksichtigt werden. Dieser Schritt wäre ein rein politisches Revisionsverfahren und könnte zu Modifikationen der Entscheidung des Wirtschafts- und Finanzausschusses führen. Wichtig ist hierbei, dass man durch die Zweistufigkeit des Verfahrens eine transparente *Separierung ökonomischer und politischer Entscheidungsfaktoren* schafft. Sollte sich der Rat entschließen, die Entscheidung des Fachausschusses durch Modifikationen zu revidieren, dann müssten diese politischen Erwägungen offengelegt und für alle nachprüfbar begründet werden. Sollten in der Tat höherrangige politische Ziele für eine Einschränkung des Procederes des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sprechen, dann müsste der Rat hierfür aber auch die Beweislast tragen.
4. Um den *Rechtsschutzgedanken* zu berücksichtigen, sollte in letzter Instanz der Europäische Gerichtshof über die Entscheidungen des Fachausschusses oder des Rates befinden können. Nicht nur den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und dem Rat könnte dabei ein Klagerecht vor dem Europäischen

---

<sup>14</sup> Erinnert sei nur an das Beispiel der Europäischen Beihilfenkontrolle. Diese wäre immer noch eine stumpfe Waffe, wenn die Europäische Kommission nicht das Recht nach Art. 87 EGV hätte, die Staaten, die vertragswidrig Subventionen gewähren, direkt zu sanktionieren.

Gerichtshof eingeräumt werden, sondern auch der Europäischen Zentralbank und privaten Verbänden. Dem Europäischen Gerichtshof fiele dann auch eine Art Übermaßkontrolle zu, wenn die politische Revision des Rates die ökonomischen Entscheidungen des Fachausschusses verdrängen sollte. Dies kann auf der Basis der bestehenden Regelungen des Art. 104 Abs. 10 EGV erfolgen. Darüber hinaus ergibt sich auch die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage nach Art. 232 Abs. 1 EGV. Allerdings sind hier die Klagen nur durch die Kommission, die Mitgliedstaaten und den Rat möglich. Über eine Ausweitung der Klagebefugnis, insbesondere für die Europäische Zentralbank, könnte in diesem Zusammenhang ebenfalls ernsthaft nachgedacht werden.<sup>15</sup>

Fazit: Die vorgeschlagenen institutionellen und prozeduralen Veränderungen der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollen vor allem der Erhöhung der Rechtssicherheit, der Glaubwürdigkeit und damit der Effizienz des Vertragswerkes dienen. Voraussetzungen dafür sind klare Verantwortlichkeiten der Entscheidungsfindung, Unabhängigkeit und Transparenz. Allen drei Voraussetzungen würde in diesen Vorschlägen genügt werden.

## E. Schlussbetrachtung

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein wesentlicher Pfeiler der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Seitdem der dort verankerte Sanktionsmechanismus tatsächlich zum Einsatz zu kommen droht, mehren sich in der öffentlichen Diskussion, aber nicht nur dort, die Forderungen, ihn zu flexibilisieren oder ganz zu reformieren. Im vorliegenden Beitrag wurde daher – auf der Basis institutionen- und konstitutionenökonomischer Ansätze – der Frage nachgegangen, inwieweit eine Reform des Stabilitätspaktes tatsächlich zielführend und adäquat wäre. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Überlegung, dass vom Stabilitätspakt nur dann eine disziplinierende Wirkung ausgehen kann, wenn dieser glaubwürdig umgesetzt wird. Die Erzeugung von Glaubwürdigkeit setzt voraus, dass die Ziele des Paktes selbst glaubwürdig sind, und dass ein vertragsinkonformes Verhalten zeitnah und strikt sanktioniert wird.

Im Hinblick auf die Ziele des Stabilitätspaktes lässt sich feststellen, dass diese den Anforderungen der Glaubwürdigkeit entsprechen. Sie belassen den nationalen Regierungen weitgehende fiskalpolitische Autonomie und üben dennoch einen hinreichenden Stabilitätsdruck aus. Insbesondere das Drei-Prozent-Kriterium – wie umstritten auch seine ökonomische Fundierung sein mag – macht die Erfüllung des Stabilitätspaktes operationalisierbar und damit umsetzbar. Jede Aufweichung

---

<sup>15</sup> Eine solche Klagemöglichkeit für die EZB wurde bisher mit dem Argument abgelehnt, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht in den Tätigkeitsbereich der EZB falle. Berücksichtigt man jedoch die Interdependenzen zwischen Haushaltspolitik und einer stabilitätsorientierten Geldpolitik, so erscheint diese Argumentation nicht plausibel.

oder Erweiterung dieses Kriteriums würde die diskretionären Handlungsspielräume bei der Beurteilung stabilitätswidrigen Verhaltens nur noch weiter ausdehnen, was eindeutig zu Lasten der Glaubwürdigkeit gehen würde. Demzufolge ist eine Veränderung oder Aufweichung der Defizitkriterien strikt abzulehnen.

Im Hinblick auf die prozedurale Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens lassen sich dagegen erhebliche Mängel konstatieren. Weder sind die Verantwortlichkeiten klar zugeordnet, noch erfolgt das Verfahren unabhängig von politischer Einflussnahme. Darunter leiden vor allem Verlässlichkeit und Transparenz des Verfahrens. Zur Heilung dieser Defizite wird daher eine institutionelle Reform der prozeduralen Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens vorgeschlagen, in deren Mittelpunkt eine politikneutrale Institutionalisierung steht. Auf der Basis klar zugeordneter Verantwortlichkeiten sollen in einem mehrstufigen Verfahren die ökonomischen Aspekte von den politischen separiert werden.

Kritiker mögen nun einwenden, dass mit einer Reform des Stabilitätspaktes die Unsicherheit der Vertragsanwendung erhöht würde. Diese Gefahr besteht jedoch nicht, da die Vertragsziele nicht verändert werden, sondern nur das prozedurale Verfahren ihrer Umsetzung. Nur wenn durch geeignete institutionelle Mechanismen die Einhaltung des Stabilitätspaktes auch garantiert werden kann, wird der Stabilitätspakt auf Dauer Erfolg haben – und nur dann kann er seiner Aufgabe im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion gerecht werden.

## Literatur

- Ackrill, R./ Garrat, D.* (1997): Rules versus Discretion: Why EMU needs a Stability Pact, Discussion Papers of the University of Leicester No. 97/3.
- Artis, M.J./ Winkler, B.* (1997): The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank, CEPR Discussion Paper 1688.
- Barro, R./ Gordon, D.* (1983): Rules, Discretion, and Reputation in a Positive Model of Monetary Policy, *Journal of Monetary Economics* 12, S. 101 – 121.
- Beetsma, R./ Uhlig, H.* (1997): An Analysis of the Stability Pact, CEPR Discussion Paper 1669.
- Bittlingmayer, G.* (2001): Regulatory Uncertainty and Investment: Evidence from Antitrust Enforcement, *Cato Journal* 20(3): S. 295 – 325.
- Buchanan, J. M.* (1987): *Constitutional Economics*, The New Palgrave, Bd. 1, S. 588 – 595.
- (1990): The Domain of Constitutional Economics, *Constitutional Political Economy* 1, S. 1 – 18.
- Buti, M./ Giudice, G.* (2002): Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment, *Journal of Common Market Studies*, 40, S. 823 – 848.
- Calmfors, L. u. a.* (2003): Report on the European Economy 2003 der European Economic Advisory Group des CESifo.

- Döring, T.* (2002): Läßt sich ein Abbau der öffentlichen Verschuldung politökonomisch erklären? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 51, S. 142–171.
- Eichengreen, B.* (1997): Saving Europe's Automatic Stabilisers, *National Institute Economic Review* 159; S. 92–98.
- Europäischer Rat* (1998): Beschluss des Rates vom 21. Dezember 1998 über die Einzelheiten der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses, *Abl EG* 1998 Nr. L 358.
- Frey, B. S./ Gygi, B.* (1991): International Organizations from the Constitutional Point of View, in: R. Vaubel/T. D. Willet (Hrsg.): *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*, Boulder et. al., S. 58–78.
- Fuest, C.* (1995): Budgetdefizite in einer europäischen Währungsunion: Bedarf es gemeinsamer Verschuldungsregeln?, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 42, S. 123 ff.
- Issing, O.* (2003): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – unentbehrliches Korrelat zur einheitlichen Geldpolitik, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, S. 13–18.
- Konow, Ch.* (2002): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Ein Rechtsrahmen für Stabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion, *Baden-Baden*.
- Kydland, F./ Prescott, E.* (1977): Rules Rather Discretion: The Inconsistency of the Optimal Plans, *Journal of Political Economy* 85, S. 473–491.
- Macneil, I. R.* (1974): The Many Futures of Contracts, *Southern California Law Review* 47, S. 691–816.
- Macneil, I. R.* (1978): Contracts: Adjustment of Long-term Economic Relations Under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law, *Northwestern University Law Review* 72, S. 854–905.
- Ohr, R.* (1996): Fiskaldisziplin in der europäischen Währungsunion, in: E. Kantzenbach (Hrsg.): *Staatsüberschuldung*, Göttingen, S. 103–114.
- Ohr, R./ Schmidt, A.* (2001): Europäische Geld- und Währungspolitik: Konsequenzen der gemeinsamen Währung, in: R. Ohr/Theurl, *Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik*, S. 417–467.
- Oppermann, Th.* (1987): Europäische Wirtschaftsverfassung nach der Einheitlichen Europäischen Akte, in: P. Müller-Graff/M. Zuleeg (Hrsg.): *Staat und Wirtschaft in der EG*, Baden-Baden, S. 53–71.
- (1999): *Europarecht*, 2. Aufl., München.
- Peffekoven, R.* (2002): Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden? *Wirtschaftsdienst*, 82, S. 127–130.
- Persson, T./ Tabellini, G.* (2000): *Political Economics*, Cambridge (MA).
- Scherf, W.* (2002): Konjunkturgerechte Schuldengrenzen für den Stabilitätspakt, *ifo Schnelldienst*, 55, S. 4–7.
- Schulze-Steinen, M.* (1998): Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion: Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Gestaltung mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik nach dem EG-Vertrag, *Baden-Baden*.
- Siebert, H.* (2002): Weshalb die Europäische Währungsunion den Stabilitätspakt braucht, *Kieler Arbeitspapier*, Nr. 1134, Kiel.

- Sutter, M.* (2000): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Europäischen Währungsunion: Grundlagen, Abstimmungsmacht und Glaubwürdigkeit der Sanktionierung übermäßiger Defizite, Baden-Baden.
- Voigt, St.* (1998): Das Forschungsprogramm der Positiven Konstitutionenökonomik, in: G. Groezinger/ St. Panther (Hrsg.): Konstitutionelle Politische Ökonomie – unsere gesellschaftlichen Regelsysteme in Form und guter Verfassung?, Marburg, S. 279–319.
- Williamson, O. E.* (1985): The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, New York / London.
- Wyplosz, Ch.* (1991): Monetary Union and Fiscal Policy Discipline, in: Europäische Kommission (Hrsg.): European Economy, Special Ed. No. 1, The Economics of EMU, S. 155 ff.



# **Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung: Status quo, institutionelle Probleme und Reformansätze**

Von *Ansgar Belke* und *Dirk Kruwinnus\**, Hohenheim

## **Abstract**

It is widely accepted that enlargement requires reform of the highest decision-making bodies of the ECB. Without a reform, the ECB council could end up having over 30 members. This will probably lead to efficiency problems for a decision-making body that has to manage a global currency in fast-moving financial markets. However, the solution proposed by the ECB seems to be worse than even the status-quo. First, the rotation violates the principle that the Council members participate in the meetings *ad personam* and in an independent capacity and not as defenders of national interests. Second, the limitation of the total of voting rights to 21 is chosen much too generous and leads to inefficiencies in the decision-making process. Third, the proposal is incomplete, internally inconsistent and contains arbitrary elements. For example it is not even clear how often voting rights shall rotate. Moreover, Luxembourg is granted a higher voting share than Poland. Hence, a simple alternative for the reform of the ECB council should be based on different information (as opposed to motivation) bases between NCB presidents and members of the Board. This reform proposal would leave the competences with respect to the operational monetary policy solely to the Board. The ECB Council, while unchanged in its composition, meets decisions about the monetary policy strategy. This two-step system could neutralize the conflict of interests. A solution along these lines would be efficient and would bear to the core a European character. This would be of paramount importance since the ECB is expected to bring its monetary policy in line with the entire euro area. Already in the status-quo the latter is guaranteed by the principle of “one person, one vote” which ensures that the Council members are appointed exclusively as experts and not as representatives of their home country.

---

\* Für wertvolle Kommentare danken wir den Teilnehmern an der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik in Leipzig sowie Frank Baumgärtner, Kai Geissreither, Ralph Setzer und Lars Wang.

## A. Einführung

Die Europäische Union (EU) wird im Frühjahr 2004 voraussichtlich um zehn neue Mitglieder erweitert. Darüber hinaus stehen noch Bulgarien und Rumänien vor der Tür. Damit diese Länder Mitglieder der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion werden können, müssen sie aber zunächst die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags erfüllen und dabei zwei Jahre lang dem Europäischen Wechselkursmechanismus angehören. Folglich hat die Europäische Zentralbank (EZB) noch zwei weitere Jahre Zeit, sich auf den Beitritt vorzubereiten (für Details vgl. *Belke / Hebler* 2002, S. 209 ff. sowie dies. 2003). Zwar lässt die EZB keine Gelegenheit aus, vor einem übereilten Beitritt gerade der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten zur Euro-Zone zu warnen, mit der Begründung, dass ihnen noch ein harter wirtschaftlicher Anpassungsprozess bevorstehe. Dennoch muss von 2006 an mit einer raschen Zunahme der Anzahl der nationalen Notenbankchefs (Präsidenten / Gouverneure) im EZB-Rat auf bis zu 27 Personen gerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund wird befürchtet, dass geldpolitische Maßnahmen nicht mehr rasch und effizient beschlossen werden könnten. Darüber hinaus mahnten verschiedene Analysten die EZB davor, mit der Osterweiterung der Euro-Zone eine neuerliche Schwächephase des Euro als Folge der Machtverteilung im Zentralbankrat zu riskieren. Denn sie antizipierten, dass ein EZB-Rat von bis zu 33 Mitgliedern nur schwerfällig agieren könne und „more of a parliament than a focused committee“ darstelle (*Financial Times* 2003). Um auf die neuen Herausforderungen im Zuge der Osterweiterung der Euro-Zone adäquat zu reagieren, einigte sich der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen in Nizza im Dezember 2000 deshalb darauf, das Verfahren zu vereinfachen und die Modalitäten der Abstimmung im EZB-Rat zu ändern. Er beauftragte darauf hin die EZB mit der Ausarbeitung eines konkreten Reformvorschlags. Allem Anschein nach löste dies eine erbitterte Diskussion innerhalb des Eurosystems aus, über die aus dem engen Zentralbankzirkel nur wenig Information an die Öffentlichkeit gelangte. Der EZB-Rat legte schließlich erst „in letzter Minute“ einen eigenen Vorschlag vor, der in strikter Geheimhaltung vorbereitet worden war. Andernfalls wäre ihm wohl die EU-Kommission mit einem eigenen Vorschlag zuvor gekommen.

„Today we have reached an agreement about the reform of the so-called „voting modalities“ in the Governing Council in the event of a significant enlargement of the Governing Council.“ (*Duisenberg* 2002)

Mit diesen Worten zog der Präsident der EZB, Wim Duisenberg, im Dezember 2002 einen Schlusstrich unter die monatelange Diskussion über die grundsätzliche Reformfähigkeit seiner Institution. Nachdem es die EZB beispielsweise durch die Umsetzung des Ziels der Preisstabilität sowie der relativ problemlosen Einführung des Euro geschafft habe, Reputation aufzubauen, solle nun die Einführung eines Rotationsprinzips, in Anlehnung an die US-amerikanische Notenbank (FED), im EZB-Rat auch nach der Osterweiterung die Funktionsfähigkeit der europäischen

Geldpolitik erhalten und somit das Vertrauen aller Akteure in Geldpolitik und Währung bewahren. Aus diesem Grund standen die Notwendigkeit und die Optionen einer Reform des EZB-Rats, des wichtigsten geldpolitischen Entscheidungsgremiums der Zentralbank, in den vergangenen Wochen nach Veröffentlichung des EZB-Vorschlags im Mittelpunkt einer kontroversen und vor allem in den Medien und in europäischen Gremien wie dem Europäischen Parlament (EP) ausgetragenen öffentlichen Debatte.

Im Gegensatz zu vielen Abhandlungen, die sich vor allem mit Aspekten eines geeigneten währungspolitischen Regimes für den Übergang der Beitrittskandidaten zum Euro beschäftigen, liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit auf den institutionellen Auswirkungen der Osterweiterung der Europäischen Union und damit zukünftig auch der Euro-Zone auf die Europäische Zentralbank (für erstere vgl. *Belke / Hebler / Setzer* 2003). Da jedoch eine effiziente europäische Geldpolitik nur mit einem funktionsfähigen EZB-Rat möglich ist, hat dessen Entscheidungsfähigkeit herausragende Bedeutung für die zukünftige Handlungsfähigkeit der EZB, für die Stabilität und das Vertrauen in den Euro sowie für Glaubwürdigkeit und Reputation der jungen Zentralbank. Inwieweit das von Präsident Duisenberg verkündete Rotationsmodell diesen Ansprüchen besser gerecht werden kann als andere Reformoptionen, gilt es im Folgenden zu untersuchen.

Hierzu sollen zunächst in Abschnitt B.I die Probleme beschrieben werden, die nach der Osterweiterung in einem unveränderten EZB-Rat entstehen können. Dabei wird insbesondere auf dessen Funktionsfähigkeit sowie auf die Schwierigkeiten einer gemeinsamen europäischen Geldpolitik eingegangen. In Abschnitt B.II werden die rechtlichen Voraussetzungen für eine notwendige Reform der Abstimmungsregeln im EZB-Rat dargestellt. In den Kapiteln C und D werden dann die unterschiedlichen Reformoptionen, darunter insbesondere das von der EZB beschlossene Rotationsmodell, beschrieben und hinsichtlich ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile ausführlich diskutiert. In Kapitel C werden zu diesem Zweck Modelle diskutiert, bei denen wie beim Board of Governors der Fed eine Festlegung von Gruppen erfolgt, innerhalb derer das Stimmrecht rotiert („Rotation“) oder die jeweils einen Repräsentanten mit Stimmrecht ausstatten („Representation“). Hierzu zählt auch das vom EZB-Rat vorgeschlagene Modell der „Minimum representation“, das hier unter Rückgriff auf die eigens vom EZB-Rat sich selbst vorgegebenen Grundsätze für eine Reform ausführlich beurteilt wird. Kapitel D befasst sich mit der Delegation der Entscheidungsfindung an ein sehr viel kleineres Gremium mit wenig nationalen Repräsentanten, wie z. B. ein durch Zentralisierung gestärktes Direktorium oder ein Expertenkomitee nach britischem Vorbild („Zentralisierung/Delegation“). Da ein derartiges Modell aus einem systematischen Vergleich als vorzugswürdig hervorgeht, kommen auch die rechtlichen Grenzen der Implementierung von Delegationsmodellen zur Sprache. Der Beitrag schließt in Kapitel E mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick auf eine explizite Behandlung der institutionellen Rahmenbedingungen für die europäische Geldpolitik im EU-Konvent.

## B. Reform der Abstimmungsregeln im EZB-Rat: Bedarf und rechtliche Voraussetzungen

### I. Reformbedarf

Welche Probleme der Erweiterung der Euro-Zone könnten die Durchführung einer gemeinsamen Geldpolitik für einen erweiterten Währungsraum ohne eine EZB-Reform erschweren? Es wurden in der wissenschaftlichen Debatte vom Mainstream vor allem zwei wichtige Gründe dafür angeführt, dass die Entscheidungsstrukturen innerhalb des EZB-Rats vor der Erweiterung so dringend reformiert werden müssen. Erstens wird ein Anstieg der Zahl der Euro-Länder ohne Reform zu einem Umfang des EZB-Rats führen, der noch wesentlich größer als im ebenfalls schon nicht unproblematischen Status quo sein wird. Dies kann für sich genommen bereits zu *größeren Schwierigkeiten bei der Entscheidungsfindung* führen. Denn ohne eine Reform reduziert eine steigende Zahl nationaler Zentralbankpräsidenten im EZB-Rat den relativen Einfluss des Direktoriums und denjenigen der großen Länder (Lommatzsch / Tober 2003, S. 69). Darüber hinaus wird die gegenwärtige „natürliche Koalition“ vor allem zwischen dem Direktorium und den Notenbankpräsidenten der großen EWU-Länder im EZB-Rat, die bisher in der über vierjährigen Geschichte der jungen Zentralbank nach einer gründlichen Diskussion durchweg zu im Konsens getroffenen Entscheidungen führte, empfindlich gestört.<sup>1</sup> Koalitionsbildungen zwischen kleineren Ländern könnten nach der Erweiterung der Euro-Zone nunmehr zu Entscheidungen führen, die für den Euro-Raum insgesamt nicht optimal sind (de Grauwe 2002). Schließlich steigt die Zahl der nationalen Notenbankgouverneure im Zentralbankrat auch absolut an, so dass die Effizienz der Entscheidungsfindung deutlich sinken dürfte.

Zweitens wird eine Erweiterung der Euro-Zone durch Beitrittsländer, die gemessen an ihrem ökonomischen Gewicht fast durchweg kleiner sind als die gegenwärtigen Euro-Länder, voraussichtlich die generelle *Diskrepanz zwischen ökonomischem und politischem Gewicht* der Euro-Länder im EZB-Rat noch *vergrößern* (Berger 2002, S. 5, vgl. aber Abschnitt C.IV.c). Dieses bemisst sich als Differenz zwischen dem relativen ökonomischen BIP-Gewicht eines EWU-Mitgliedslandes und seinem Stimmenanteil im EZB-Rat. Dieser zu erwartende gravierende Anstieg der Zahl der Euro-Länder relativ zur hiermit einhergehenden Zunahme der ökonomischen Bedeutung („Size“) könnte im Besonderen zu einer *Über-Repräsentation* dieser beitretenden kleineren Länder und im Allgemeinen zu einer *Über-Beteiligung* nationaler Notenbankpräsidenten, d. h. von aus regionalen Niederlassungen stammenden Geldpolitikern, am geldpolitischen Entscheidungsprozess führen. Die europäische Geldpolitik könnte durch diese Tendenzen eine ausgeprägte Verzer-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Duisenberg* (2000) und seine Antwort im Anschluss an die Pressekonferenz der EZB vom 3. Februar 2000: „First, there was no formal vote. Again, as I had hoped and as it was, it was a consensus decision.“ Vgl. auch *de la Dehesa* (2003), S. 2 f., *FAZ* (2002a), *Horn* (2003), S. 1, *Meade / Sheets* (2002), S. 21, und *Wyplosz* (2003).

rung in Richtung einer zu starken Gewichtung und Beachtung *nationaler* ökonomischer Entwicklungen, die signifikant vom Verlaufsmuster der entsprechenden Euro-Aggregate abweichen, erfahren (Baldwin *et al.* 2001a, S. 77, 80 ff.).

Schon bald wurde folgendes deutlich.

Falls diese Probleme nicht bald durch eine Reform gelöst würden, welche die Zahl der Entscheidungsträger im EZB-Rat sinnvoll begrenzt, die Abstimmungs-macht des Direktoriums erhöht und/oder die Stimmrechte der Euro-Länder im EZB-Rat mit ihren jeweiligen ökonomischen Gewichten in Einklang bringt, könnte es für den Rat schwierig werden, überhaupt oder zumindest schnell genug auf Schocks zu reagieren, welche die Euro-Zone nach erfolgter Erweiterung treffen werden (Berger 2002, S. 5, *de la Dehesa* 2003, S. 2 ff.). Die aufgezeigte fundamentale Asymmetrie im Erweiterungsprozess erhöht ohne eine solche Reform (a) die Kosten der Entscheidungsfindung, verstärkt (b) das Missverhältnis zwischen dem ökonomischen und politischen Gewicht der Euro-Länder im geldpolitischen Entscheidungsprozess und (c) stärkt bei der Durchführung der operativen Geldpolitik die Perspektive von Transformationsökonomien.

Ad (a) Die Kosten der Entscheidungsfindung dürften sich vor allem deshalb erhöhen, weil sich der Median mit zunehmendem Umfang des Euroraums von derjenigen geldpolitischen Entscheidung entfernt, die für den Euroraum als Ganzes optimal wäre. Eine ausführliche Untersuchung der erweiterungsbedingten Kosten der Entscheidungsfindung und Funktionsfähigkeit eines unreformierten EZB-Rats findet sich in *Belke / Kruwinnus* (2003a) und (2003b).

Ad (b) Kleinere Länder weisen nach den gegenwärtigen Abstimmungsregeln ein politisches Gewicht auf, das ihre ökonomische Bedeutung für die Euro-Zone weit übertrifft (Berger / *de Haan* 2002). Unter dem Szenario einer auf 27 Mitglieder anwachsenden Euro-Zone wird das politische Gewicht für 78 Prozent der Mitgliedsländer deren ökonomische Bedeutung übersteigen, für die Newcomer mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs sogar sehr substanziell. Dieses Missverhältnis ist vor allem auf die strikte Anwendung des „One person, one vote“-Prinzips zurückzuführen. Anders gewendet: die Notenbankpräsidenten der 17 kleinsten Mitgliedsländer, einer Gruppe, die unter dem Szenario von 27 Mitgliedsländern zu einem Mehrheitsvotum fähig wäre, würden weniger als 11 Prozent des BIP der Euro-Zone repräsentieren (Berger 2002, S. 11). Wie zuvor schon angedeutet, könnte diese Über-Repräsentation der kleineren Mitgliedsländer eine *nationale Verzerrung* in die Entscheidungsfindung der EZB bringen, falls die nationalen Zentralbankpräsidenten nationalen Entwicklungen zumindest ein gewisses Gewicht beimessen und letztere stark von der Performance der Euro-Aggregate abweichen. Diese Ansicht findet in der Literatur zunehmend Unterstützung, während die EZB immer noch darauf besteht, dass die „members of the Council do not act as national representatives, but in a fully independent personal capacity“ (*de la Dehesa* 2003, S. 5, EZB 1999, S. 55). Beispielsweise lässt sich zeigen, dass nationale Unterschiede beim Wachstum und bei der Inflation einen signifikanten Einfluss auf das Abstim-

mungsverhalten der EZB-Ratsmitglieder haben (*Berger/de Haan* 2002). Eine weitere Studie stützt die Hypothese, dass die regionale Arbeitslosigkeits-Performance Vorhersagekraft für das Stimmverhalten von Geldpolitikern der FED hat. Dieses Erkenntnis wird dabei explizit auf den EZB-Rat extrapoliert (*Meade/Sheets* 2002). Es ließe sich auch hier wieder argumentieren, dass die drohende nationale Verzerrung der europäischen Geldpolitik durch das EZB-spezifische institutionelle Arrangement der „Agenda-setting power“ des Direktoriums gemildert würde. Jedoch hilft dies nur bei konsensualen Abstimmungen weiter und diese sind – wie oben schon erwähnt – nach einer signifikanten Erweiterung der Euro-Zone unwahrscheinlich.

Ad (c) Obwohl die Tendenz zu realwirtschaftlicher Konvergenz in der langen Frist Länderbesonderheiten wahrscheinlich auflösen wird (*Eichengreen/Ghironi* 2001), wird die Mehrheit der EU-Beitrittsländer in der mittleren Frist noch höhere strukturelle Inflationsraten als die gegenwärtige Euro-Zone aufweisen und sich mit signifikant anderen Schocks und einem abweichenden und im Verhältnis zur Euro-Zone asynchronen Verlauf des Konjunkturzyklus konfrontiert sehen. Dies trifft besonders auf die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer (MOEL) zu (*Belke/Hebler* 2002, S. 217 ff., *de la Dehesa* 2003, S. 5). Diese Sachlage macht das *reale Wirtschaftswachstum als eine Zielgröße der Geldpolitik* und die Nutzung eines vermeintlichen Phillipskurven-Tradeoffs in den Augen der Gouverneure attraktiver, gerade wenn der Prozess der realwirtschaftlichen Konvergenz als zu langsam eingeschätzt wird. Unter der Annahme, dass der Balassa-Samuelson-Effekt zutrifft und nachfrageseitige Faktoren signifikant zum höheren Wachstum in den MOEL beitragen, wird der Konvergenzprozess n.h.M. zu höheren strukturellen Inflationsraten in den Beitrittsländern von ungefähr ein bis drei Prozentpunkten führen (*Belke/Hebler* 2002, S. 188 ff.).<sup>2</sup>

Dies könnte sich hinsichtlich des zukünftigen Verhaltens der Notenbankpräsidenten in zwei unterschiedliche Richtungen auswirken. Auf der einen Seite wäre es denkbar, dass sich die EZB-Gouverneure nun mehr wie ‚Falken‘ verhalten. Dies würde Kosten in Gestalt höherer nominaler und realer Euro-Zinssätze mit sich bringen. Auf der anderen Seite könnten die Gouverneure nun bereiter sein, Inflation zu akzeptieren, die durch die notwendige realwirtschaftliche Konvergenz verursacht wird. Letzteres würde ein höheres Inflationsniveau in der Euro-Zone insgesamt implizieren. In jedem Fall sind jedoch mit der zu starken Repräsentation der Beitrittsländer in einem unreformierten geldpolitischen Entscheidungsrahmen *Kosten* verbunden (*Berger* 2002, S. 14 ff., *Gros et al.* 2002). Zusammengefasst ist es also plausibel anzunehmen, dass nationale Notenbankpräsidenten aus der gegenwärtigen Euro-Zone *anderen Handlungsanreizen* („Differences in motivation“)

---

<sup>2</sup> Tatsächlich führt der mit dem Balassa-Samuelson-Effekt verbundene Preisniveaueffekt im gewichteten europäischen Durchschnitt aber nur zu einem Anstieg des harmonisierten Verbraucherpreisindex um 0,2 Prozentpunkte. Bedeutsam würde der Effekt folglich nur, falls sich die MOEL bei ihren geldpolitischen Entscheidungen an der nationalen Inflationsrate orientieren.

unterliegen als diejenigen aus den Beitrittsländern (*Gros et al.* 2002, *Gros* 2003). Im Extremfall ermöglicht dies sogar eine Aufweichung des Stabilitätsmandats der EZB. Realistisch sind dann eine Neuinterpretation des Stabilitätsbegriffs sowie die Erosion des Stabilitäts- und Wachstumspakts (*Belke et al.* 2002, *Hasse* in *Handelsblatt* 2003, S. 17). Bei der in Abschnitt D erfolgenden Ableitung eines zur EZB alternativen Reformvorschlags werden zusätzlich zu den zuvor diskutierten Argumenten (a) bis (c) *unterschiedliche Informationsgrundlagen* des Direktoriums und nationaler Notenbanker betont, die diesbezüglich abweichende komparative Vorteile aufweisen.<sup>3</sup>

## II. Rechtliche Voraussetzungen einer Reform

Das Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Nizza im Dezember 2000 sollte institutionelle Reformen zur Vorbereitung der EU auf die Erweiterung definieren. Dort schienen EU-Politiker jedoch das in Abschnitt B.I identifizierte so genannte „Numbers problem“ des EZB-Rats fast vollständig zu ignorieren. Oberflächlich gesehen tauchte es auf der Agenda gar nicht auf (*Belke/Hebler* 2002, S. 23 ff.). Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass die EU-Staats- und Regierungschefs erkannten, dass eine Reform der Abstimmungsregeln im EZB-Rat eine Vorbedingung für die Erweiterung darstellt.<sup>4</sup>

Deshalb ermächtigt Artikel 5 des Vertrags von Nizza den Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs, einen (einstimmig verabschiedeten) Änderungsvorschlag zum Absatz 10.2 des im EG-Vertrag enthaltenen „Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank“ (kurz: ESZB-Statut) an die Mitgliedstaaten zur Ratifikation zu richten, ohne erneut zu einer Regierungskonferenz zusammen treten zu müssen. Artikel 5 des Vertrags von Nizza fügt einen Absatz 10.6 in das ESZB-Statut ein („*Ermächtigungsklausel*“). Eine Änderung im Maastrichter Vertrag ist hierzu nicht erforderlich. Die Ermächtigungsklausel hat die folgenden Implikationen. Während die Struktur des EZB-Rats als solches nicht materiell geändert werden darf, lässt der Nizza-Vertrag hingegen eine *Änderung der Abstimmungsregeln* (Abs. 10.2 ESZB-Statut) im EZB-Rat zu (*Baldwin et al.* 2001a, *Meade/Sheets* 2002, S. 20). Die Prozeduren der Entscheidungsfindung, d. h. die Abstimmungsregeln, im EZB-

---

<sup>3</sup> Eine vertiefende Diskussion der unter B.I. abgehandelten Aspekte findet sich bei *de la Dehesa* (2003), S. 2 f., und unter besonderer Betonung des „Numbers problems“ bei *Baldwin et al.* (2001a).

<sup>4</sup> Dies war kein purer Zufall, sondern Teil einer subtilen Strategie der europäischen geldpolitischen Behörden angesichts der ineffizienten Weise, in welcher der „Deal“ in Nizza ausgehandelt wurde. Vgl. *Belke/Hebler* (2002), S. 286 ff., und *de la Dehesa* (2003), S. 1 ff. Indem sie das Problem der EZB-Reform in der Öffentlichkeit ignorierten, erhielten sie etwas Freiraum, dieses in Ruhe im EZB-Rat zu diskutieren und ihren Vorschlag dann direkt dem Europäischen Rat weitergeben zu können, ohne es der Kommission zu gestatten, noch einmal gegen ihren endgültigen Vorschlag zu intervenieren.

Rat werden in Abs. 10.2 unter anderem so definiert, dass jedes Mitglied des Rats vorbehaltlich der Abs. 10.3 und 11.3 eine Stimme hat („One person, one vote“) und dass der EZB-Rat mit einfacher Mehrheit beschließt, soweit in der Satzung nichts anderes bestimmt ist.<sup>5</sup>

Nach herrschender Meinung hat der Vertrag von Nizza die *Auswahl möglicher Reformoptionen entscheidend begrenzt*. Da Abs. 10.6 sämtliche Änderungen auf Abs. 10.2 der Satzung beschränkt, gibt es beispielsweise *keine* Möglichkeit, die *Zusammensetzung* des EZB-Rats zu ändern oder eine Änderung über die *Befugnisse* des EZB-Rates vorzusehen. Ersteres (*Zusammensetzung*) ist in Absatz 10.1, letzteres (*Befugnisse*) in Absatz 12.1 geregelt. Folglich muss n.h.M. der EZB-Rat auch nach einer Reform sowohl aus einem Direktorium als auch aus den Präsidenten aller nationalen Notenbanken der Mitgliedsländer bestehen. Dabei besteht aber die Möglichkeit, dass der EZB-Rat dem Direktorium (aber *keinem* anderen Gremium) Befugnisse überträgt (so auch *Gros et al.* 2002). Wie weit diese Übertragungsoption reicht, ist Ermessenssache. I.d.R. müssen die überwiegenden Befugnisse, die dem EZB-Rat durch die Satzung erteilt werden, beim EZB-Rat bleiben. Der Schaffung eines neuen Beschlussorgans stünde auch Abs. 9.3 des Statuts entgegen. Allerdings kann ein Organ ein Unterorgan mit Befugnissen ausstatten, das jedoch *keine* Außenwirkung entfalten darf (nur interne Organisationsbefugnis). Insofern wäre eine Art Ausschuss des EZB-Rates als Reformoption durchaus möglich gewesen und hätte auch in einem EZB-Ratsvorschlag enthalten sein können. Einige Tage vor der Konferenz von Nizza veröffentlichte die EZB die folgende Verlautbarung, welche den Bereich möglicher Reformoptionen noch enger absteckte: „(...) the core constitutional principle (...) of the ECB is ‚one member, one vote‘. (...) not to change this core constitutional principle (...)“ (*EZB*, 2000).

Im Rahmen der aktuellen Debatte um das geeignete EZB-Reformmodell machten sich jedoch zunehmend *Zweifel an dieser engen Auslegung* breit. Wie weit reicht die Änderungermächtigung nach Abs. 10.6 wirklich? Diese Frage wird in den Abschnitten C.IV und D.IV relevant, in denen die rechtlichen Grenzen der Implementierung von Delegationsmodellen im Hinblick auf Duisenbergs These, die rechtlichen Vorgaben hätten keine weitergehende Reform als das vom EZB-Rat vorgeschlagene Rotationsmodell hergegeben, diskutiert werden. Einen weitergehenden Vorschlag hätte der Rat dennoch den Mitgliedstaaten zur Ratifikation vorschlagen können, da in jedem Fall „Primärrecht“ mit Verfassungsrang auf höchster Ebene geschaffen wird. Nicht der Rat wird hier als Rechtsetzungsorgan tätig, sondern die Mitgliedstaaten. Insofern kann nach diesem Verfahren *jede* Änderung der Satzung durchgeführt werden. Gibt der Rat nach Anhörung des EP und gegebenenfalls der Kommission abweichend vom Verfahren nach Abs. 10.6 des ESZB-Statuts eine Stellungnahme zu Gunsten des Zusammentritts einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den genannten Verträgen vorzunehmenden Ände-

<sup>5</sup> Zum festgelegten Prozess der Verabschiedung eines Reformvorschlags siehe *Belke / Kruwinnus* (2003b).

rungen zu vereinbaren. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört.<sup>6</sup> Da keine Aussage darüber getroffen wird, wann die EZB einen neuen Vorschlag machen kann, spricht unseres Erachtens nichts gegen die Auffassung, dass hier keine zeitlichen Vorgaben einzuhalten sind. Voraussichtlich wäre dies aus politischen Gründen aber erst wieder gegen Ende 2003 der Fall gewesen.

### C. Optionen für eine Reform: Gruppenmodelle

Im Vorfeld der Osterweiterung wurden von der EZB und den nationalen Notenbanken eine ganze Reihe möglicher Reformen der Entscheidungsfindung in der EZB diskutiert. Will man die Zahl der Mitglieder des EZB-Rats aus Effizienzgründen beschränken, kommen grundsätzlich drei Konstruktionsformen in Frage. Erstens die Festlegung von Gruppen, innerhalb derer das Stimmrecht rotiert („*Rotation*“, Beispiel: Board of Governors der Fed), zweitens eine Bildung von Gruppen mit jeweils einem Repräsentanten („*Repräsentation*“, Beispiele: IWF, Weltbank, andere internationale Finanzinstitutionen, Bundesbankrat nach der Vereinigung) und drittens die Delegation der Entscheidungsfindung an ein sehr viel kleineres Gremium mit wenig nationalen Repräsentanten, wie z. B. ein durch Zentralisierung gestärktes Direktorium oder ein Expertenkomitee nach britischem Vorbild („*Delegation*“ und/oder „*Zentralisierung*“, Beispiele: Zentralbanken des Vereinigten Königreichs, Schwedens, Kanadas, Australiens und Neuseelands).<sup>7</sup> In diesem Kapitel werden sowohl das vom EZB-Rat vorgeschlagene Reformmodell („Minimum representation“) als auch verwandte Alternativen beschrieben und diskutiert (e.g. „FOMC Rotation“, „Equal Rotation“ und „Representation“). Lösungen, die sich als „Zentralisierung/Delegation“ bezeichnen lassen, werden aufgrund der geringeren Verwandtschaft mit dem EZB-Vorschlag in Kapitel D separat vorgestellt. Eine Absicht ist dabei allen Reformoptionen gemeinsam: durch eine sinnvolle Begrenzung der Zahl der Entscheidungsträger im EZB-Rat soll ein effizienter Entscheidungsprozess sichergestellt werden.

#### I. Rotation

Gerade die Rotationsmodelle wurden im Vorfeld der Osterweiterung lange erfolgreich diskutiert. Denn die kleinen Euro-Länder forderten, dass nicht nur sie, son-

---

<sup>6</sup> Da das „Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank“ nach Art. 311 EGV Bestandteil des EG-Vertrages ist, gilt grundsätzlich für die Änderung der Satzung das Verfahren des Art. 48 EUV.

<sup>7</sup> Vorschläge, bei denen die Zahl der abstimmenden Ratsmitglieder nicht beschränkt wird, wie z. B. das „*Weighed Voting*“ nach *Berger* (2002), S. 32 ff., werden also nicht berücksichtigt. Für diese Systematik vgl. *Berger* (2002), S. 26 ff., *de la Dehesa* (2003), S. 3 ff., *Gros et al.* (2002), und *Lommatzsch/Tober* (2003), S. 70.

dern auch die größeren Länder gleichberechtigt rotieren, d. h. zeitweise auf ihr Stimmrecht verzichten sollten. Die größeren Länder hingegen lehnten diese Gleichbehandlung ab, weil sie befürchteten, dass während ihrer Abwesenheit Beschlüsse gegen die Interessen von Ländern, die wirtschaftlich gesehen einen mehrheitlichen Anteil an der Euro-Zone ausmachen, gefällt werden (*FAZ* 2002a).<sup>8</sup> Grundsätzlich wird im Rotationsmodell eine Begrenzung des EZB-Rats dadurch ermöglicht, dass die nationalen Zentralbankpräsidenten nur zeitweilig Stimmrechte erhalten. Das heißt, die Zusammensetzung des Gremiums wechselt aufgrund rotierender Mandate. Durch die Begrenzung der an der Abstimmung beteiligten Rats-Mitglieder wird das Effizienz- und Effektivitätsproblem scheinbar gelöst. Deshalb entscheidet die Ausgestaltung des Rotationsmodus' letztlich über die politische Akzeptanz des jeweiligen Rotationsmodells. In diesem Zusammenhang werden vor allem drei Formen diskutiert: das FOMC-Rotationsprinzip, das „Equal Rotation“-Modell und der „Minimum Representation“-Ansatz.

## II. Das Modell der „FOMC rotation“

Die erste Variante der Rotationsmodelle orientiert sich an der Organisation des obersten geldpolitischen Entscheidungsgremiums der amerikanischen Notenbank, dem Federal Open Market Committee (FOMC). Auch dem EZB-Präsidenten Wim Duisenberg schwebte offensichtlich eine Reform nach dem Vorbild der amerikanischen Notenbank Fed vor (*FAZ* 2002a). Diesem Modell der Rotation folgend, erhalten die ökonomisch bedeutenden Länder einen ständigen Sitz, während kleinere Staaten abwechselnd Stimmrechte innehaben. Die Abgrenzung in ‚groß‘ und ‚klein‘ ist jedoch offensichtlich häufig umstritten. Die entscheidenden Variablen dieses Reformansatzes sind die Größe des EZB-Rats, aus der die Anzahl der rotierenden Sitze resultiert, die Dauer einer „Amtsperiode“ sowie der Rotationsmodus. Grundsätzlich werden Mitglieder desto länger ohne Sitz sein, je weniger nationale Zentralbankpräsidenten stimmberechtigt sind und je länger ein Rotationszyklus dauert (*Baldwin et al.*, 2001a, S. 17 f.).<sup>9</sup>

## III. Das „Equal rotation“-Modell

Eine zweite Variante sieht eine gleichberechtigte Rotation *aller* nationalen Zentralbankpräsidenten vor. Würde dieses Modell auf die EZB angewendet, würden alle EWU-Staaten zumindest im Hinblick auf ihre Stimmenhäufigkeit gleich behandelt werden. Im Rahmen dieser „Equal Rotation“ wird die Verabschiedung

---

<sup>8</sup> Nach Ansicht der EZB selber war diese Debatte wegen der bisher erfolgten Konsensentscheidungen ein Streit um des „Kaisers Bart“. Vgl. auch Abschnitt B.I und *Berger* (2002), S. 38 ff.

<sup>9</sup> Für eine genauere Beschreibung und Untersuchung dieses Modells vgl. *Belke / Kruwinnus* (2003a) und (2003b). Für Kritik am Modell vgl. Abschnitt B.V.

von Beschlüssen bei einigen Vorschlägen jedoch an das Erreichen bestimmter Schwellenwerte hinsichtlich Bruttoinlandsprodukt und / oder Bevölkerungszahl geknüpft.<sup>10</sup>

Andernfalls würde die EZB einen Glaubwürdigkeitsverlust erleiden. Eine Simulation der „Equal rotation“ im EZB-Rat deckt allerdings schnell das Problem auf, dass sich 27 nationale Zentralbankpräsidenten nicht 15 Sitze gleichberechtigt teilen können. Equal rotation kann nur dann realisiert werden, wenn die Relation zwischen der Zahl der Ratsmitglieder und der Sitze ganzzahlig ist. *Belke und Kruwinus* (2003a) zeigen, dass das Prinzip der „Equal rotation“ *kleinere Länder bevorzugt*, indem diesen Ländern dieselben Stimmrechte wie größeren Ländern gegeben werden. Peripherieländer erfahren gewisse Vorteile dadurch, dass ihnen Blockentscheidungen gegen die Kernländer gestattet werden.

#### IV. Das Modell der „Minimum Representation“: Der Reformvorschlag des EZB-Rats

##### 1. Der Gang durch die politischen Instanzen

Das Modell der „Minimum representation“, die dritte und vom EZB-Rat kürzlich beschlossene und vorgeschlagene Alternative, führt zu einer Art „doppelter“ Rotation, bei der kleinere Länder seltener einen Platz im EZB-Rat erhalten als große Staaten.<sup>11</sup> Für eine fundierte Beurteilung dieses Vorschlags aus polit-ökonomischer Perspektive erscheint es sinnvoll, zunächst vor dem Hintergrund des in Abschnitt B.II dargelegten rechtlichen Rahmens die Ereignisse der letzten Wochen und Monate zu rekapitulieren.

Am 19. Dezember 2002 konkretisierte die EZB die erste Ankündigung ihres Präsidenten vom 5. Dezember 2002 (*Duisenberg* 2002) und legte einen einstimmig beschlossenen eigenen Vorschlag zur zukünftigen Anpassung der Stimmrechte vor. Am 3. Februar 2003 verabschiedete der EZB-Rat einstimmig eine hierauf beruhende Empfehlung für einen Beschluss des Rates (*EZB* 2003a). Die auf dem EZB-Vorschlag aufbauende EZB-Empfehlung für einen Beschluss des Rats erfolgte gemäß der „Ermächtigungsklausel“ (Abs. 10.6 ESZB-Statut), die durch den am 1. Februar in Kraft tretenden Vertrag von Nizza eingeführt wurde. Die Empfehlung wurde dem EU-Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs zugeleitet und von diesem am 21. März 2003 in Brüssel letztlich einstimmig verabschiedet.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Diese Erweiterung liefe auf eine gewichtete Stimmabgabe durch weiterhin alle Länder (wie beim in Abschnitt D.II beschriebenen Alternativvorschlag des EP und dem Bundesbank-Vorschlag in der EZB-internen Diskussion) hinaus. Vgl. *Dresdner Bank* (2002), S. 2, *Junius et al.* (2002), S. 403 sowie *FAZ* (2002).

<sup>11</sup> Vgl. *Dresdner Bank* (2002), S. 2, *Junius et al.* (2002), S. 403 sowie *FAZ* (2002).

<sup>12</sup> Gegen Ende 2002 schien die Mehrheit der EZB-Beobachter für eine Weile der Meinung zu sein, dass der Europäische Rat den EZB-Vorschlag ohne bedeutende Modifikationen passieren lassen würde. Gleichzeitig war die Position der Kommission hierzu noch unklar. Vgl.

Zu der Empfehlung für die Vertragsänderung wurden von Februar bis Mitte März die EU-Kommission und das EP gehört. Das EP und die Kommission haben grundsätzlich das Recht, den Vorschlag des Eurosystems durch die Veröffentlichung einer negativen Empfehlung und/oder eines eigenen Gegenvorschlags zu „zensieren“. Die Nützlichkeit dieser Einrichtung wurde im Vorfeld von *Wyplosz* (2003, S. 3) nochmals betont und wurde vom EP, nicht aber von der Kommission, auch genutzt. Eine endgültige negative Stellungnahme gab das EP erst am 13. März ab. Eine Ablehnung des EZB-Vorschlags erschien dabei von Anfang an wahrscheinlich. Demgegenüber lieferte die Kommission allerdings keinen eigenen Vorschlag.<sup>13</sup> Denn sie hielt, ungeachtet der Forderung von Währungskommissar Solbes nach weitergehenden Änderungen, den aktuellen EZB-Vorschlag grundsätzlich für geeignet, um auch nach einer Erweiterung der Währungsunion ein effizientes Abstimmungsverfahren zu erhalten. Wichtig sei, dass die EZB den Vorschlag einhellig nach außen vertrete. Sie unterstützte ihn deshalb weitgehend (*FTD* 2003, *Welter* 2003). Allerdings müsse er noch genauer ausgearbeitet werden. Weitere Klarstellungen beispielsweise zur Häufigkeit der Teilnahme an Abstimmungen seien wünschenswert (siehe Abschnitt D.II). Durch die Einigung im EZB-Rat wurde offensichtlich vermieden, dass die EU-Kommission dem Rat eine Lösung aufdiktierte (*FAZ* 2002a).

Allerdings hatten die Gegenvorschläge aus dem EP nicht nur wegen des fehlenden Mitentscheidungsrechts des EP keine Chance, realisiert zu werden. Jeder weiter gehende Reformvorschlag wurde nämlich auch dadurch blockiert, dass die Rechtslage gegenwärtig, wie oben an der „Ermächtigungsklausel“ gezeigt, n.h.M. keine größere Reform des EZB-Rats zulässt. Wie zuvor beschrieben, darf der Vorschlag des EZB-Rats nicht über eine Änderung des Abs. 10.2. hinausgehen. Allerdings hätte der Rat (der EU) diesen Vorschlag einstimmig „ausweiten“ und ihn dann den Mitgliedstaaten zur Ratifikation zuleiten können.

Am 18. Februar 2003 stand der aktuelle EZB-Vorschlag auf der Agenda des Rats der EU-Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) und wurde von diesen grundsätzlich begrüßt. Die eigentliche Entscheidung in Gestalt einer Abstimmung hierüber wurde aber letztlich auf den 13. März 2003 verschoben, da bei der Vorbereitung der Sitzung im Februar vor allem Finnland und mit etwas weniger Nachdruck auch die Niederlande als kleinere Volkswirtschaften Bedenken gegen den EZB-Vorschlag geäußert hatten.<sup>14</sup>

---

*Gros et al.* (2002), S. 109, und *Wyplosz* (2003), S. 1. Kurze Zeit später jedoch schienen selbst in den Kreisen um die Kommission Bedenken aufzukommen.

<sup>13</sup> Vgl. *Europäisches Parlament* (2003), *FAZ* (2003), *Welter* (2003) und *Wyplosz* (2003), S. 1.

<sup>14</sup> Vgl. *Rat der Europäischen Union* (2003a), S. 12, *FAZ* (2003), und *FTD* (2003). Der finnische Finanzminister Sauli Niinistö wandte ein, dass sich die kleinen Euro-Staaten in dem Rotationsmodell der EZB nicht ausreichend repräsentiert sehen. Angesichts des deutlichen Widerstandes in Finnland könne er dem Vorschlag nicht zustimmen. Die finnische Regierung reagierte wegen der nahenden Parlamentswahl besonders sensibel.

Die Finanzminister beider Länder haben jedoch gleichzeitig zu erkennen gegeben, dass sie kein Veto einlegen, sondern sich faktisch enthalten und mit einer Stimmenthaltung den EZB-Vorschlag im ECOFIN-Rat passieren lassen würden. Es bestand offensichtlich ein „Gentlemen’s agreement“, dass die Finanzminister „ihren“ Notenbankgouverneuren nicht in den Rücken fallen würden (*Handelsblatt* 2003a). Allerdings ist zu beachten, dass der ECOFIN in dieser Sache nicht ‚entscheiden‘, sondern nur empfehlen kann. Der Tenor der Diskussion am 18. Februar lautete wie folgt: der Vorschlag ist nicht gut, aber es gibt nichts Besseres, das konsensfähig wäre (Rat der Europäischen Union 2003b, S. 19). Wie diplomatische Kreise vorher schon antizipierten, äußerten die Niederlande und Finnland beim Finanzministerrat am 7. März 2003 offiziell ihre Bedenken gegen das vom EZB-Rat vorgelegte Modell. Diese wurden, so der Wortlaut des offiziellen Dokumentes, zur Kenntnis genommen. Ein Argument gegen die Möglichkeit, dass das EZB-Reformmodell letztlich nicht am Einspruch des finnischen und der niederländischen Regierungen scheitern würde, bestand darin, dass der EZB-Rat jede nachträgliche Änderung einstimmig billigen müsste (*Welter* 2003, S. 1). Polit-ökonomisch von besonderem Interesse dürfte sein, dass sich weder die Kommission noch der ECOFIN eindeutig für diesen Vorschlag ausgesprochen hatten. Die Europäische Kommission und ein Teil der EU-Finanzminister standen offenbar nur *mit Einschränkungen* hinter dem Vorschlag der EZB. Dies wurde schon am 21. Januar 2003 auf einem informellen Treffen der Finanzminister in Brüssel deutlich (*FAZ* 2003a, 2003b).

Der früheste Termin für den einstimmigen Entscheid über die vorgeschlagene Änderung war der EU-Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs am 21. März 2003 in Brüssel. Der Rat der Finanzminister hatte diese Entscheidung vorbereitet. Hätte sich keine Einstimmigkeit eingestellt, wäre der Reformversuch gescheitert und das Prinzip „One person, one vote“ hätte uneingeschränkt weiter gegolten.

Der relativ hohe Zeitdruck ließ sich dadurch erklären, dass bereits am 16. April 2003 zehn osteuropäische Staaten ihre Beitrittsverträge unterschrieben. Nur unter der Voraussetzung, dass die EU-Staats- und Regierungschefs bis dahin das Reformmodell verabschiedet hatten, ging es gemeinsam mit den Beitrittsverträgen in die nationalen Parlamente und blieb eine Angelegenheit der EU-15. Nach dem 16. April 2003, d. h. nach Unterzeichnung der Beitrittsverträge, hingegen hätten die EU-15 die beigetretenen Länder zu dem Vorschlag *konsultieren* müssen. Wie die spätere Evaluierung des vorgeschlagenen Rotationsmodells zeigen wird, hatten die EU-15 gute Gründe dafür, dies zu vermeiden. Die Beitrittsländer hätten sogar als offizielle EU-Mitgliedsländer *mit entschieden*, falls der Reformvorschlag nicht bis Mai 2004 ratifiziert worden wäre (*Handelsblatt* 2003d).

## 2. Darstellung des EZB-Reformvorschlags und seiner Grundsätze

Ein Reformansatz muss vor allem den Gesichtspunkten politische Akzeptanz, demokratische Rechtmäßigkeit sowie Effizienz bzw. Effektivität entsprechen. Während sich die demokratische Rechtmäßigkeit auf die Abstimmung als solche bezieht, stellen Effizienz und Effektivität die Leitlinien einer Veränderung des Entscheidungsfindungs- und Abstimmungsprozesses dar. Die politische Akzeptanz ist für die Verabschiedung eines Reformvorschlags letztendlich entscheidend.<sup>15</sup> Der Zentralbankrat selbst erklärte die folgenden wenig kontroversen Prinzipien zu Leitlinien seines Vorschlags (EZB 2003a, allgemeine Erwägungen). Die wesentlichen *Grundsätze*, anhand derer der EZB-Vorschlag eines Rotationsmodells im Folgenden beurteilt wird, lauten im Einzelnen:

1. Sicherstellung, dass der EZB-Rat auch im erweiterten Euro-Währungsgebiet in der Lage ist, Entscheidungen „*effizient und rechtzeitig*„ zu treffen („Capacity for efficient and timely decision-making“) (EZB 2003a, S. 2): Dies war eigentlich das zentrale Motiv für den EZB-Vorschlag; um so erstaunlicher sind die in Abschnitt C.IV.c identifizierten Zielverfehlungen.
2. Die beiden Prinzipien der „*persönlichen Teilnahme*„ („Ad personam participation“) und „*Ein Mitglied, eine Stimme*„ („One member, one vote“) sollen gewährleisten, dass die nationalen Notenbankgouverneure im EZB-Rat als europäische Experten und nicht als nationale Politiker entscheiden bzw. dass, wie Duisenberg selbst es ausdrückt, „die Kraft der Argumente erhalten bleibt“. Nur auf diese Weise kann das Direktorium gemeinsam mit den nationalen Gouverneuren den angemessenen Zinssatz für die Euro-Zone als Ganzes setzen (*Financial Times* 2003).
3. Das Prinzip der „*Repräsentativität*“ („At any moment in time, the NCB Governors with the right to vote will have to be from member states which, taken together, are representative of the euro economy as a whole“) wird als grundlegend für das Rotationssystem betrachtet (*Bofinger* 2003, S. 2). Hiermit soll vermieden werden, dass die stimmberechtigten Mitglieder des EZB-Rats aus Mitgliedstaaten stammen, die zusammen als nicht hinreichend repräsentativ für die Wirtschaft des Eurogebietes insgesamt angesehen werden. Deshalb muss bei der Anwendung des Rotationsprinzips unterschieden werden, wie häufig die Zentralbankpräsidenten stimmberechtigt sind.
4. Die Prinzipien des „*Automatismus*“ und der „*Beständigkeit*“ („Automaticity and Robustness“): Das Rotationssystem ist so zu gestalten, dass das System selbst, die Regeln über die Gruppeneinteilung der Zentralbankpräsidenten und die Regeln zur Stimmenverteilung an die Gruppen eine automatische Anpassung

---

<sup>15</sup> Vgl. *Baldwin et al.* (2000), S. 2, und *DIW* (2002), S. 2. In seinem Brief an den EU-Parlamentspräsidenten Cox vom 19. Dezember 2002 versichert Wim Duisenberg, dass „... the Governing Council sought to design a rotation scheme which is transparent so that its main features and functioning can be communicated relatively easily“.

sung an den Prozess der Erweiterung zulassen und bis zu 27 Mitgliedstaaten aufnehmen können. Mit dem Prinzip der Beständigkeit soll vor allem verhindert werden, dass Mitglieder einer Gruppe kleinerer Länder häufiger stimmberechtigt sind als die Mitglieder einer Gruppe größerer Mitgliedstaaten.

5. *Prinzip der „Transparenz,, („Transparency“)*. Hieraus folgt, dass der Wortlaut des geänderten Abs. 10.2 der Satzung hinreichend verständlich sein und den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts genügen muss.

Um zu verhindern, dass nationale Notenbankgouverneure als nationale Vertreter statt als unabhängige Experten agieren und Peripherieländer mit ungefähr 20 Prozent des BIP der Euro-Zone eine Mehrheit im EZB-Rat bilden können, hat die EZB den folgenden Vorschlag eines Rotationsmodells entwickelt, „high in ingenuity, but far from perfect“ (*Financial Times* 2003, *NZZ* 2003). Die wichtigsten Details der vorgeschlagenen zukünftigen Abstimmungsmodalitäten werden von der EZB (2003, 2003a) wie folgt dargelegt:

1. Die Stimmrechte im EZB-Rat fallen den 6 Mitgliedern des Direktoriums und bis zu 15 stimmberechtigten nationalen Zentralbankpräsidenten zu (15 als Kappungsgrenze, „cap“). Folglich wird die Gesamtzahl der Stimmrechte im EZB-Rat auf insgesamt 21 wahlberechtigte Mitglieder beschränkt.
2. Diese Kappungsgrenze für die Stimmrechte wird durch ein komplexes System der Rotation sichergestellt (siehe Punkte 6 bis 9).
3. Falls die Zahl der EWU-Mitgliedsländer und der Notenbankpräsidenten 15 übersteigt, wird ein Rotationsmechanismus implementiert. Lediglich die sechs Mitglieder des Direktoriums behalten ein dauerhaftes Stimmrecht.
4. Das Rotationssystem (die so genannte „Minimum Representation“) definiert *Schwellenwerte*, um sicherzustellen, dass die stimmberechtigten Gouverneure zu jedem Zeitpunkt einen bedeutenden Teil der Wirtschaft der Euro-Zone repräsentieren. Folglich lässt sich das „Minimum Representation“-Modell als eine *doppelte Rotation* kennzeichnen, in dem Notenbankpräsidenten ihr Wahlrecht mit unterschiedlicher Häufigkeit ausüben (dies wird im Folgenden in Abb. 1 verdeutlicht).
5. Die nationalen Notenbankpräsidenten werden nach Maßgabe der Position des Mitgliedstaats ihrer Zentralbank eingestuft und gruppiert. Diese Position resultiert aus einem Indikator, der sich aus zwei Komponenten zusammensetzt: Ein Gewicht von 5/6 wird dem Anteil am aggregierten BIP zu Marktpreisen (als objektivster Maßstab für die Größe der gesamten Volkswirtschaft) und ein Gewicht von 1/6 dem Anteil an der gesamten aggregierten Bilanz der monetären Finanzinstitute (MFIs, trägt der besonderen Bedeutung des Finanzsektors für Zentralbankentscheidungen Rechnung) beigemessen.
6. 16 bis 21 EWU-Mitgliedstaaten: Die Notenbankpräsidenten werden in zwei Gruppen aufgeteilt. Die erste Gruppe besteht aus den fünf Präsidenten der fünf auf der Grundlage des in Punkt 5 genannten Indikators am höchsten eingestuf-

ten Euro-Länder. Sie verfügen zusammen über 4 Stimmrechte. Die zweite Gruppe setzt sich aus allen übrigen Zentralbankpräsidenten zusammen. Ihr fallen zusammen 11 Stimmen zu.

7. Sonderregelungen für das Szenario mit 16 bis 18 EWU-Mitgliedstaaten, zu implementieren und durchzuführen vom EZB-Rat: Um zu vermeiden, dass die Mitglieder der ersten Gruppe weniger häufig stimmberechtigt sind als die Mitglieder der zweiten Gruppe, besteht die *Notwendigkeit*, eine Sonderregelung zu treffen. Diese kann sich unter Umständen auf die Verteilung der Stimmrechte an die zwei Gruppen auswirken. Um zu vermeiden, dass die Häufigkeit, mit der die Zentralbankpräsidenten in einer Gruppe abstimmen, 100% beträgt, kann der EZB-Rat ferner beschließen, den Beginn der Rotation bis zu dem Zeitpunkt zu verschieben, zu dem die Anzahl der Zentralbankpräsidenten 18 übersteigt.
8. 22 und mehr EWU-Mitgliedsländer (anscheinend nur bis 27 angedacht, *Gros* 2003, S. 2): Es wird zusätzlich eine dritte Gruppe der kleinsten Länder gegründet. Die erste Gruppe besteht immer noch aus fünf Gouverneuren und behält auch seine vier Stimmen bei. Die zweite Gruppe beinhaltet die Hälfte aller Zentralbankpräsidenten (deren Anzahl gegebenenfalls aufgerundet wird), die im Ländervergleich gemäß den in Punkt 5 genannten Kriterien die nachfolgenden Positionen einnehmen. Sie hat acht Stimmrechte. Die dritte Gruppe besteht aus den verbleibenden Zentralbankpräsidenten und verfügt über drei Stimmrechte.
9. Im Endstadium, also wenn die Euro-Zone aus 27 Mitgliedern besteht, entspricht der Rotationsmechanismus einer intertemporalen Stimmenmacht eines Präsidenten, die entscheidend von dem Gewicht „seines“ Landes abhängt: 80 % (4 Stimmen geteilt durch 5 Zentralbankpräsidenten) im Fall großer Länder, 57 % (8 Stimmen verteilt auf 14 Präsidenten) für mittelgroße Länder und 37 % (3 Stimmen aufgeteilt auf 8 Präsidenten) für kleine Länder. Unterstellt man beispielsweise eine Amtszeit eines Gouverneurs von 16 Jahren, wird er bei Zugehörigkeit zur ersten Klasse 12,8 Jahre (16 mal 80 %), als Mitglied der dritten Klasse hingegen nur 6 Jahre (16 mal 37,5 %) lang wahlberechtigt sein.

Alle Notenbankpräsidenten, ob mit oder ohne Stimmrecht, nehmen an der Diskussion über geldpolitische Beschlüsse im EZB-Rat in persönlicher und unabhängiger Funktion teil. Dies ergibt sich direkt aus Abschnitt B.II. Da Abs. 10.6 sämtliche Änderungen des EZB-Statuts auf Abs. 10.2 beschränkt, bleiben das Recht der Mitglieder des EZB-Rats auf Anwesenheit während der Sitzungen des EZB-Rats (Abs. 10.1 der Satzung) sowie ihr Recht auf Teilnahme als Mitglieder des EZB-Rates an den Beratungen unberührt.<sup>16</sup> Alle Beschlüsse, die zur Durchführung der technischen Einzelheiten des Rotationssystems (also auch der Sonderregelungen) erforderlich sind, werden vom EZB-Rat selbst mit einer Mehrheit von zwei

<sup>16</sup> Vgl. *EZB* (2002), *dies.* (2003) und *dies.* (2003a). Dies gilt als unabdingbar dafür, dass die Gouverneure die Beschlüsse des Rats in der Öffentlichkeit vertreten können. Vgl. *FAZ* (2002b).

Dritteln aller seiner stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Mitglieder verabschiedet.

Es bleibt *ungewiss, über welchen Zeitraum* dieses Rotationssystem und seine zwei Implementierungsstufen Anwendung findet, denn dies richtet sich nach der Abfolge der Erweiterung des Euro-Währungsgebietes. Das vom EZB-Rat vorgeschlagene zukünftige Abstimmungsschema wird in Abbildung 1 grafisch ohne Berücksichtigung von Sonderregelungen veranschaulicht. Die Ordinate gibt den gruppenspezifischen prozentualen Stimmenanteil (Zahl der Stimmrechte der jeweiligen Gruppe geteilt durch die Zahl der Gouverneure in der jeweiligen Gruppe) in Abhängigkeit von der Zahl der nationalen Notenbankpräsidenten an. Da anzunehmen ist, dass die Erweiterung der Euro-Zone im Gegensatz zur EU-Erweiterung nicht blockweise, sondern nach Maßgabe der Erfüllung der Maastricht-Kriterien eher stetig erfolgt, lässt sich die in Abbildung 1 dargestellte Entwicklung der gruppenspezifischen Stimmenanteile der Notenbankpräsidenten auch in zeitlichem Sinn interpretieren. Die Abbildung 1 gibt dann die zeitliche Entwicklung der gruppenspezifischen Stimmanteile im Gefolge der Osterweiterung der Euro-Zone an.

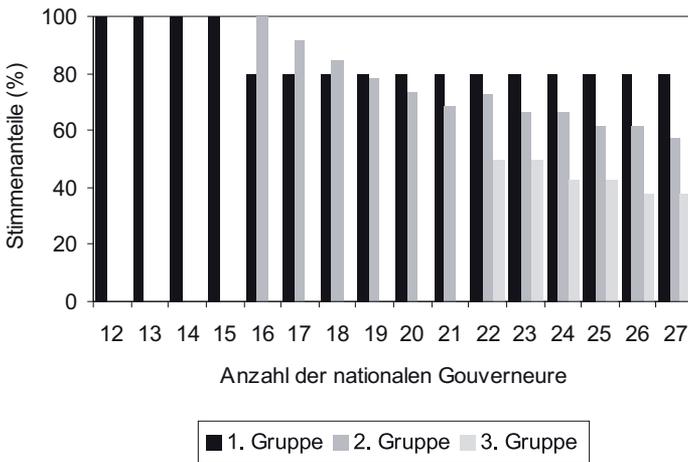


Abbildung 1: Gruppenspezifische Stimmenanteile in Abhängigkeit von der Größe des EZB-Rats (nach EZB-Vorschlag), eigene Darstellung.

In Abbildung 1 wird deutlich, wie die Länder einer sich erweiternden Euro-Zone gemäß den Grundsätzen des Automatismus und der Beständigkeit in die einzelnen Gruppen „hineinwachsen“. Auch zeigen sich unterschiedliche Niveaus und zeitliche Entwicklungen der Stimmenanteile. Während die Stimmenanteile der Länder der ersten Gruppe nur einmal auf ein neues konstantes Niveau sinken (nämlich, wenn die Zahl der Notenbankpräsidenten 15 übersteigt), fallen sowohl die Anteile der zweiten wie der dritten Gruppe stetig auf ein neues Niveau, das deutlich unter-

halb der Anteile der ersten Gruppe liegt. Dabei ist der Anteil der dritten Gruppe am kleinsten und nur halb so hoch wie das der ersten Gruppe. Der „Peak“ im Bereich zwischen 16 und 18 Notenbankpräsidenten bezeichnet genau den Bereich, für den gemäß Punkt 7 eine Sonderregelung fällig ist; der EZB-Rat will ihn „abschneiden“. An dem relativ glatten Übergang der relativen Stimmhäufigkeit der zweiten Gruppe ab der Zahl von 22 Gouverneuren (es gibt nur einen kleinen Sprung) wird deutlich, dass der EZB-Rat sich bemüht hat, dem *Grundsatz der Beständigkeit* Sorge zu tragen.

Als weiterer beabsichtigter Effekt ist mit dem Rotations-Vorschlag verbunden, dass die *Stellung des Direktoriums*, dessen Mitglieder permanentes Stimmrecht haben sollen, weiter *gestärkt* wird. Dies wird in Abbildung 2 deutlich, welche die Stimmenanteile des Direktoriums ohne (gestrichelte Linie) und mit Reform (durchgezogene Linie) einander grafisch gegenüber stellt. Das Direktoriumsgewicht wird gemessen als Summe der Stimmen des Direktoriums im Verhältnis zur Summe der Stimmen der nationalen Gouverneure (mal 100%). Die durchgezogene Linie liegt jenseits der „Kappungsgrenze“ von 15 oberhalb des alten Kurvenverlaufs. Aber auch im Status quo gibt das Direktorium den Takt mehr vor, als es gemäß der gestrichelten Linie in Abbildung 2 zunächst den Anschein hat. Das Direktorium besitzt „Agenda-setting power“, denn der EZB-Präsident bestimmt die Tagesordnung und leitet die Ratssitzungen und der EZB-Chefvolkswirt erarbeitet die wirtschaftliche Analyse (siehe Abschnitt B.I).

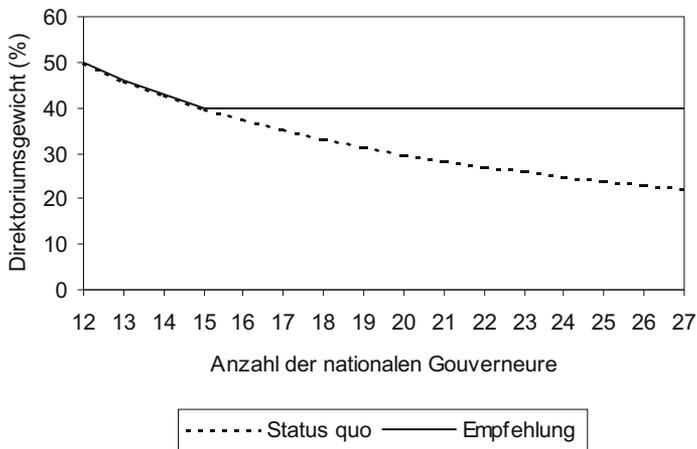


Abbildung 2: Einfluss des Stimmenanteils des Direktoriums in Anhängigkeit von der Größe des EZB-Rates, eigene Darstellung.

### 3. Beurteilung des EZB-Reformvorschlags

Im Folgenden wird das vom EZB-Rat vorgeschlagene „*Minimum Representation*“-Modell auf der Grundlage der explizit angeführten Grundsätze einer ausführlichen Bewertung unterzogen. Zusätzlich zu den in Abschnitt C.IV.b genannten Prinzipien wird dabei der nicht explizit von der EZB angeführte Grundsatz der „Pflicht zur Rechenschaftslegung“ der Geldpolitik („*Accountability*“) herangezogen. Er impliziert, dass *alle* Zentralbankpräsidenten in die Entscheidungen über Zinsänderungen mit einbezogen werden sollten, da sie letztere zuhause überzeugend vertreten müssen.

„*Capacity for efficient and timely decision making*“

Ein effektiver, d. h. stimmberechtigter, EZB-Rat, der aus der Kappungsgrenze von 21 Mitgliedern besteht, ist immer noch *viel zu groß*. Seine Mitgliederzahl liegt nicht wesentlich unter der Zahl von 33 Mitgliedern im Status quo nach erfolgter Erweiterung, der von der EZB selbst als exzessiv bezeichnet wurde. Einen Konsens unter diesen 21 stimmberechtigten Mitgliedern zu finden, erscheint schwierig, da die Wirtschaft in vielen neuen Mitgliedstaaten nur wenig synchron mit der Euro-Zone verläuft (Abschnitt B.I). Gegenwärtig beschränkt sich der geldpolitische Entscheidungsprozess im EZB-Rat auf einen Vormittag. Unter diesen Rahmenbedingungen ist eine vertiefte Diskussion komplexer Sachverhalte und eine rechtzeitige Entscheidungsfindung im Rahmen des EZB-Vorschlags ausgeschlossen.<sup>17</sup> Darüber hinaus impliziert der EZB-Vorschlag eine Tendenz zur Beibehaltung des Status quo. Zinssätze werden häufig deshalb unverändert bleiben, weil es zu schwer fallen wird, einen Konsens über eine Zinsänderung herzustellen (Giavazzi 2003). Keine moderne Zentralbank leistet sich heute (noch) ein Entscheidungsgremium dieser Größenordnung.<sup>18</sup> Schließlich ist eine Rotation *nicht zwingend effizienter* als der Status quo, nur weil genau wie im U.S.-amerikanischen Federal Open Market Committee (FOMC) nicht stimmberechtigte Gouverneure zu allen Ratssitzungen zugelassen werden und das Recht haben, sich an der Diskussion zu beteiligen (*Teilnahme- und Rederecht*).<sup>19</sup> Eine Effizienzsteigerung war auch gar nicht das Ziel der Einführung der Rotation von Stimmrechten in den USA. Es ging vielmehr darum, die Abstimmungsmacht der regionalen Zentralbankpräsidenten einzuschränken (Neumann 2003). Der EZB-Vorschlag heilt folglich das Problem der exzessiven Größe des Forums nicht. Fazit: Die Effizienz und Rechtzeitigkeit geld-

---

<sup>17</sup> Vgl. Bofinger (2003), S. 2, Gros et al. (2002), S. 111, und Wyplosz (2003), S. 1 ff.

<sup>18</sup> In Deutschland wurde die Zusammensetzung des geldpolitischen Entscheidungsgremiums geändert, weil eine Zahl an Ratsmitgliedern über 20 als viel zu hoch angesehen wurde. Das größte Entscheidungsgremium weltweit ist bisher das FOMC mit 12 Mitgliedern. Für einen Überblick vgl. Wyplosz (2003), S. 1 f.

<sup>19</sup> Vgl. Bofinger (2003), Gros (2003), S. 2, Gros et al. (2002), Häring (2003) und Neumann (2003).

politischer Beschlüsse wird durch den EZB-Vorschlag nicht erhöht. Der EZB-Rat verfehlt sein selbst gesetztes wichtigstes Reformziel deutlich. Die Gefahr, dass der EZB-Rat durch zu viele Teilnehmer paralytisch wird, ist nach wie vor gegeben.

„*Persönliche Teilnahme*“ und „*Ein Mitglied, eine Stimme*“

Der EZB-Vorschlag suggeriert als Motivation die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten. Der Vorschlag bringt jedoch keinen Fortschritt im Hinblick auf einen fundamentalen Mangel, der schon dem gegenwärtigen Design des Eurosystems innewohnt. Offiziell sollen die nationalen Zentralbankpräsidenten nicht ihre Herkunftsländer vertreten, sondern „in a personal and independent capacity“ als Experten agieren. Es handelt sich dabei um einen der wichtigsten Grundsätze des EZB-Statuts (Abschnitt B.I). Die Erfahrung mit der Bundesbank kann hier als geeignete Referenz zur Verdeutlichung der Nutzen dieses Prinzips herangezogen werden. Politische Unabhängigkeit ist in einem föderativ strukturierten System von Zentralbanken letztlich nur dann glaubwürdig, wenn alle regionalen/nationalen Repräsentanten hinsichtlich sämtlicher Aspekte gleich behandelt werden („persönliche Teilnahme“).<sup>20</sup> Auch war die Sicherstellung dieses Grundsatzes die wichtigste Motivation und Legitimation für das Prinzip des „One person, one vote“.

Tatsächlich aber gibt der EZB-Vorschlag trotz Beibehaltung der Fiktion dieses Prinzip sowie damit auch den Grundsatz des ‚one person, one vote‘ in intertemporaler Hinsicht auf. Zwar wird jeder nationale Notenbankpräsident immer noch gleichbehandelt, *falls* er oder sie wahlberechtigt ist (EZB 2003a). In intertemporaler Sicht jedoch schafft das Rotationssystem ein Drei-Gruppen-System bei den Stimmrechten, das die Präsidenten je nach nationaler Herkunft bzw. nach dem ökonomischen Gewicht des von ihnen vertretenen Landes unterschiedlich behandelt (*de la Dehesa* 2003, S. 5). Es erfolgt eine ungleiche Behandlung größerer und kleinerer Länder, wie die folgende Tabelle 1 zeigt. Unabhängig von der Größe der Euro-Zone wird die dritte Gruppe mit den geringsten Stimmrechten ausschließlich aus den neuen Beitrittsländern bestehen (*Gros* 2003, S. 2). Aber selbst die Deutsche Bundesbank kann in 20 Prozent der Fälle nicht mitentscheiden (*Bofinger* 2003, *Wyplosz* 2003, S. 2 f.). Folglich wird das Prinzip ‚one person, one vote‘ gleich auf zweifache Weise verwässert: erstens werden die Länder gewichtet und in drei Gruppen aufgeteilt, zweitens ist die Rotation unterschiedlich geregelt (*Seidel* zitiert nach Handelsblatt 2003c).

---

<sup>20</sup> In Fall Deutschlands scheint dieses institutionelle Arrangement einen „Becket“-Effekt zu fördern, demzufolge Notenbankpräsidenten unabhängig von ihrem politischen Hintergrund nach ihrem Amtsantritt bald Verantwortlichkeit für eine Region als Ganzes fühlen. Bis heute jedenfalls scheint auch die Erfahrung mit der EZB diese Aussage zu stützen. Vgl. *Bofinger* (2003), S. 2.

Tabelle 1

## Aufteilung der Länder in Gruppen gemäß EZB-Vorschlag (Daten von 2002)

	Euro-28	Euro-25 (Euro-28 ohne BG, RU und TUR)	Euro-22 (Euro-25 ohne GB, SW und DK)
Gruppe 1	Deutschland Großbritannien Frankreich Italien Spanien	Deutschland Großbritannien Frankreich Italien Spanien	Deutschland Frankreich Italien Spanien Niederlande
Gruppe 2	Niederlande Belgien Schweden Österreich Dänemark Irland Polen Portugal Türkei Griechenland Luxemburg Finnland Tschechien Ungarn	Niederlande Belgien Schweden Österreich Dänemark Irland Polen Portugal Griechenland Luxemburg Finnland Tschechien Ungarn	Belgien Österreich Irland Polen Portugal Griechenland Luxemburg Finnland Tschechien Ungarn Slowakei
Gruppe 3	Rumänien Slowakei Slowenien Bulgarien Litauen Zypern Lettland Estland Malta	Slowakei Slowenien Litauen Zypern Lettland Estland Malta	Slowenien Litauen Zypern Lettland Estland Malta

Quelle: Gros (2003), S. 3.

Anmerkungen: Berechnet nach dem Gewichtungssystem des EZB-Vorschlags. Die Tabelle stellt nur eine beispielhafte Verteilung der Länder dar, da sich die Gewichte der Länder bis zum Inkrafttreten der Regelung noch substantiell ändern können. Da die Daten der aggregierten Bilanzen der MFIs der Kandidatenländer nur begrenzt verfügbar sind, kann nur eine ungefähre Reihenfolge angegeben werden. Euro-28 berücksichtigt zusätzlich die Türkei.

Das vorgeschlagene Rotationsmodell *reföderalisiert* beziehungsweise *renationalisiert* den EZB-Rat, obwohl gerade die Geldpolitik wegen der notwendigen Orientierung der Geldpolitik an den wirtschaftlichen Bedingungen im *gesamten* Währungsraum zentralisiert wurde.<sup>21</sup> Deshalb vermittelt der Vorschlag den Eindruck, dass es immer noch die Funktion der nationalen Zentralbankpräsidenten ist, nationale Interessen zu verfechten. Er unterläuft hiermit die ursprüngliche Idee, dass *alle* Mitglieder des EZB-Rats nur die Interessen der Euro-Zone *als Ganzes* verfol-

<sup>21</sup> Für ersteres vgl. Hasse in Handelsblatt (2003), S. 17. Für letzteres vgl. Fehr (2003) und Neumann (2003).

gen sollen. Die EZB war ja gerade mit dem Anspruch angetreten, statt der zum Teil sehr unterschiedlichen Entwicklung in den einzelnen Ländern nur das gemeinschaftliche Wohl des gesamten Euroraums im Auge zu behalten.<sup>22</sup> Bei Gültigkeit der neuen Regeln würde jeder nationale Notenbankpräsident die Erfahrung machen, dass seine nationale Herkunft und weniger seine Persönlichkeit als geldpolitischer Experte im geldpolitischen Entscheidungsprozess von Bedeutung ist. Dies vor allem deshalb, weil er die geldpolitischen Entscheidungen der EZB auch gegenüber der Öffentlichkeit seines Heimatlandes vertreten muss. Als vermeintliche wirklich unabhängige Instanz verbliebe nur das Direktorium (*de la Dehesa* 2003, S. 5). Dies könnte nationale Notenbankpräsidenten dazu animieren, aus einer nationalen Perspektive heraus zu entscheiden. Die Unabhängigkeit des geldpolitischen Entscheidungsprozesses von nationalen Betrachtungen wäre dadurch bedroht.<sup>23</sup> Diese nationale Verzerrung dürfte besonders gefährlich sein, falls (a) gleichzeitig auch das Prinzip der „Repräsentativität“ nicht sehr entwickelt ist, und falls man (b) die Ergebnisse der US-Studie von *Meade / Sheets* (2002) auf die Euro-Zone überträgt. Sie legt nahe, dass die regionalen Verzerrungen der Präferenzen aller Mitglieder des Zentralbankrats, also auch und gerade der Direktoriumsmitglieder, in Rechnung gestellt werden müssen.

Der EZB-Vorschlag wird der Ratio einer einheitlichen europäischen Geldpolitik nicht gerecht, allenfalls dem nationalen Proporzdenken. Das Eigeninteresse der Mitgliedsländer der Euro-Zone wird nicht eingedämmt. Im Gegenteil: jedes Land, dessen Gouverneur mit seinem Stimmrecht aussetzt, wird umso intensiver in das Direktorium drängen. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass das politische Tauziehen um die Direktoriumsposten noch heftiger als gegenwärtig wird, falls das Direktorium durch eine Reform noch aufgewertet würde (*Seidel* in Handelsblatt 2003, S. 17, *NZZ* 2003).

Duisenbergs Versuch, den Europa-Parlamentariern das EZB-Modell durch Hinweis auf seine Ähnlichkeit mit dem Rotationsmodell der US-Notenbank Fed, d. h. auf die Konzeption des FOMC, zu verkaufen, geht wie auch die Wahl des an der Größe des Finanzmarkts orientierten Gewichtungsfaktors an der Sache klar vorbei.<sup>24</sup> Das Beispiel des US Federal Reserve Board, das insoweit eine Asymmetrie aufweist, als der Gouverneur des NY Federal Reserve District der einzige mit einem permanenten Sitz im Open Market Committee ist, stellt *kein* Argument zugunsten eines gewichteten Rotationssystems dar. Erstens ist diese Asymmetrie nämlich auf die Bedeutung New Yorks *als Finanzzentrum* zurückzuführen und nicht etwa auf eine besonders große Bevölkerung oder ein hohes wirtschaftliches Gewicht. Im Falle der EZB hingegen würde das in Frankfurt angesiedelte EZB-Direktorium die Rolle des NY Fed Gouverneurs übernehmen (wobei nicht Frankfurt,

<sup>22</sup> Vgl. *Gros* (2003), S. 2, *Gros et al.* (2002), *Häring* (2003), *NZZ* (2003), und *Wyplosz* (2003), S. 2.

<sup>23</sup> Vgl. *Bofinger* (2003), S. 2, und *Horn* (2003), S. 2.

<sup>24</sup> Vgl. *Financial Times* 2003, *Gros* (2003), S. 6, *Gros et al.* (2002), S. 110 und *Seidel* zitiert nach Handelsblatt (2003c).

sondern London Europas Finanzzentrum Nummer Eins ist). Zweitens spielen die Gouverneure eines Federal Reserve Districts nicht dieselbe herausragende Rolle in der regionalen Politik wie die Präsidenten der nationalen Zentralbanken in Europa, unter anderem, weil ihre Einzugsräume mehrere Bundesstaaten berühren. Sie repräsentieren deshalb nicht wie in Europa exakt spezifizierte regionale Interessen. Drittens wurde in Abschnitt C.II gezeigt, dass das Direktorium – abgesehen von seinen auch sonst vergleichsweise größeren Befugnissen – anders als bei der EZB sowohl im Status quo als auch beim Rotationsmodell bei Einstimmigkeit im FOMC die regionalen Notenbankpräsidenten durchweg dominiert. Das Direktorium kann im geldpolitischen Ausschuss nicht von Gouverneuren überstimmt werden. Dies (und – wie oben schon vermerkt – nicht Effizienz!) war auch das explizite Ziel der Einführung des Rotationsmodells in den USA in den 30er Jahren. Viertens stehen in den USA die Daten für geldpolitische wissenschaftliche Forschung für den gesamten Währungsraum deutlich eher zur Verfügung als in der Euro-Zone, wo sie erst nach Publikation der letzten nationalen Daten erscheinen (*Bini Smaghi* und *Gros* 2000, *Gros et al.* 2002, S. 110). Fazit: Der Status quo ist deutlich vorzugswürdig, da das vom EZB-Rat vorgeschlagene Rotationssystem Notenbankpräsidenten hinsichtlich ihrer regionalen Herkunft unterschiedlich behandelt.

### „Repräsentativität“

Zunächst sei die gegenwärtige öffentliche Debatte um den Erfüllungsgrad dieses Kriteriums charakterisiert.<sup>25</sup> Gegen das von der EZB vorgeschlagene Rotationssystem wird häufig eingewendet, dass es vor allem zu Lasten einerseits der großen Länder wie Deutschland und andererseits der kleinen Länder wie der meisten Beitrittsländer wirke. Wieder einmal werden hier die *Interessengegensätze* zwischen großen und kleinen Euro-Ländern offensichtlich (*FAZ* 2002a). Die Kritik formiert sich *aus zwei Lagern* mit entgegengesetzter Stoßrichtung. Diese beruht, wie im Folgenden erläutert wird, jeweils auf einer Betonung von Teilaspekten des EZB-Vorschlags.

Einerseits werde das wirtschaftliche Gewicht der *größeren* Länder wie Deutschland immer noch sehr unzureichend berücksichtigt.<sup>26</sup> Das vom EZB-Rat vorgeschlagene gewichtete Rotationsmodell ermöglicht eine Geldpolitik der kleinen Länder mit 20–25 % der Wirtschaftskraft, denen nach vollendeter Erweiterung der Euro-Zone die Mehrheit der Stimmen im Rat zufällt, gegen die Interessen der fünf größten Euro-Länder mit 75–80 % der Wirtschaftskraft gemessen am BIP und dem Finanzsektor. Misst man den EZB-Vorschlag an dem in Abschnitt B.I identifizierten

---

<sup>25</sup> Der Experte für Öffentliches Recht von der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, Ulrich *Häde*, hält den erhobenen Anspruch der Repräsentativität für „nichts als ein schönes Schlagwort – nicht greifbar“. Vgl. Handelsblatt (2003c).

<sup>26</sup> Vgl. *DIW* zitiert in Handelsblatt (2003a), S. 20, *FAZ* (2003), *Horn* (2003), S. 1, *Heise* in Handelsblatt 2003, S. 17, sowie generell deutsche Oppositionspolitiker und Abgeordnete des Europäischen Parlaments.

zierten Motiv für Reformen „Divergenz zwischen politischer und ökonomischer Bedeutung“, so lässt sich konstatieren dass diese beim EZB-Vorschlag folglich nicht wesentlich abnimmt. Die EZB könnte hierdurch *an Reputation verlieren*, wenn vor allem die größeren Länder Beschlüsse in Frage stellen, die vorwiegend durch Mehrheiten kleinerer Länder zustande kamen (FAZ 2003). Für ein wirtschaftlich bedeutendes und – dies ist die entscheidende Annahme für die folgende Argumentation – erfahrungsgemäß preisniveaustabilitätsorientiertes Land wie Deutschland kann nach dem EZB-Vorschlag der Fall eintreten, dass es mit dem Stimmrecht aussetzen muss und gleichzeitig nicht im Direktorium vertreten ist. Wenn man davon ausgeht, dass nicht alle großen europäischen Länder die Präferenz Deutschlands für Preisniveaustabilität teilen, hebt dies gemäß der Argumentation in Abschnitt B.I die Garantie auf, dass die EZB langfristig Preisstabilität gewährleisten wird. Befürchtet wird also eine Schwächung des stabilitätsorientierten Einflusses der deutschen Geldpolitik. Dies könnte auf ein *laxeres Inflationsziel* und eine *lockererere Geldpolitik* hinauslaufen. Da sich die meisten kleinen Länder gegenüber den reiferen Volkswirtschaften in einem Aufholprozess befinden und ihre realwirtschaftlichen Ressourcen deshalb stärker beansprucht werden, haben sie ein stärkeres Interesse an höheren Inflationsraten. Auch werden sie von anderen Schocks als die reiferen Volkswirtschaften getroffen und messen somit bei der Geldpolitik dem Wachstumsziel mehr Gewicht bei (FAZ 2002a, Handelsblatt 2003a, 2003d).

Allerdings spricht der Balassa-Samuelson-Effekt jedoch eher für eine (zu) restriktive Geldpolitik für die größeren EWU-Länder. Auch könnten die Erfahrungen der vergangenen vier Jahre gegen diese Sicht angeführt werden. Das Stabilitätsversprechen des Maastricht-Vertrags wird gerade von Deutschland nicht so überzeugend wie von vielen anderen Mitgliedern der Euro-Zone getragen. Ebenso haben auch andere als deutsche geldpolitische Akteure zur guten Inflations-Performance in der Euro-Zone beigetragen. Folglich könnte die in Abschnitt B.I geäußerte Ansicht unbegründet sein, dass nun ausgerechnet der temporäre Ausschluss des Bundesbankpräsidenten aus dem Kreis der stimmberechtigten Mitglieder des EZB-Rats zu höherer Inflation führt. Gerade eine auf dem Argument der deutschen Nichtbeteiligung aufbauende Beunruhigung über die Stabilitätsorientierung der europäischen Geldpolitik würde einen *Rückfall in nationalstaatliches Denken* darstellen (Hüther / Nunius 2003).

Deshalb ist es andererseits plausibler, dass gerade die *kleineren* Länder, wenn auch in anderer Hinsicht, eklatant benachteiligt werden (Häring 2003, aus intertemporaler Sicht Neumann 2003). In Tabelle 1 wurde bereits gezeigt, dass die letzte Gruppe mit dem geringsten Stimmrecht unabhängig vom Umfang der Euro-Zone (22, 25 oder 28 Mitgliedsländer) ausschließlich aus neuen Mitgliedsländern bestehen wird. Vertreter dieser Ansicht verweisen auf die mit dem EZB-Vorschlag einhergehende absolute Stimmrechtsanteilsveränderung zum Nachteil der wirtschaftlich kleinen Länder im Vergleich zum Status quo („steigender Anteil der Großen auf Kosten der Kleinen“). Solange wie Großbritannien der Euro-Zone nicht beitrifft, schließt die Gruppe der fünf bei der Rotation privilegierten Länder

die Niederlande, nicht aber Polen ein (*de la Dehesa* 2003, S. 5). In der EU gilt aber das föderalistische Prinzip, was bedeute, dass kleine Länder nicht benachteiligt werden dürfen (*Padoa-Schioppa* 2001).

Dass der Vorschlag potenziell die Kleinen „benachteiligt“, muss aber nicht zwingend ein Nachteil sein. Denn die Wahlrechte werden durch den neuen Vorschlag näher als unter der gegenwärtigen Regelung an die ökonomische Bedeutung des jeweiligen Landes (gemessen an den BIP-Gewichten) herangeführt. Der beklagte „Mismatch“ wird verringert.<sup>27</sup> Ob dies jedoch tatsächlich zu einer Verwirklichung des Prinzips der ‚Repräsentativität‘ in der Interpretation der EZB, nach der die Zahl der Gouverneure mit einem Stimmrecht repräsentativ für die Euro-Zone als Ganzes sein soll, führt, ist fraglich. Es existieren nämlich wichtige, zum Teil wohl beabsichtigte *Mängel in der handwerklichen Umsetzung*.

Erstens ist die Formulierung des Prinzips der ‚Repräsentativität‘ mehrdeutig. Betont man den Passus „... with a right to vote ...“, kommt man zu folgenden möglichen Relativierungen. Entweder bedeutet der Vorschlag *nicht wirklich einen Fortschritt* gegenüber dem Status quo, weil bereits vorher alle Mitgliedsländer der Euro-Zone durch ein Mitglied mit Stimmrecht im EZB-Rat vertreten waren. Oder eine Annäherung an das Prinzip der Repräsentativität ist in jedem Zeitpunkt nur für die Zahl der Gouverneure insgesamt, nicht aber für die (geringere Zahl) mit Stimmrecht, gegeben (*Bofinger* 2003).

Zweitens beinhaltet der Vorschlag *willkürliche Elemente* (*Bofinger* 2003, S. 3, *Gros* 2003, S. 2). Das Gewicht, das der *Größe der Finanzmärkte* verliehen wird (1/6) ist sachlich in keiner Weise gerechtfertigt. Anscheinend sollte genau einem Land, nämlich Luxemburg, hiermit eine bessere Position verschafft werden. Denn nur im Fall dieses Lands besteht im Vergleich zum Kriterium ‚Bevölkerung‘ eine deutliche Abweichung, die auch Einfluss auf die Rangfolge der Länder hat. Dies deutet an, dass Verhandlungen um die Reform zwischen den gegenwärtigen Gouverneuren des EZB-Rats sehr schwierig waren. Dies hat sicherlich das Ausmaß der Reform beschränkt (Abschnitt B.II). Paradoxerweise liegt Luxemburg unabhängig von der unterstellten Zahl der Euro-Zonenmitglieder im Länder-Ranking in der zweiten Gruppe vor Finnland, einem Land das hinsichtlich seiner Bevölkerung zehn Mal und gemessen an seinem BIP etwa sechs Mal größer ist. Daneben hat Luxemburg ein ähnlich gewichtetes Stimmrecht und eine vergleichbare Stimmrechts-Periode wie Polen mit seinen 40 Millionen Einwohnern.<sup>28</sup>

Auch der Verweis auf das US-Beispiel rechtfertigt nicht die Verwendung von TAB-MFIs als Teil-Indikator zur Festlegung des Rotationsgewichts (Punkt 5 in Abschnitt C.IV.b). Die Bedeutung eines Finanzzentrums bemisst sich nicht an

---

<sup>27</sup> „Repräsentativität“ wird hier als Übereinstimmung von Stimmrechten mit den BIP-Anteilen eines Landes definiert. *Horn* (2003) argumentiert, dass hiermit eine regionale Repräsentation geschaffen wird, die im Aggregat zu einer unverzerrten Entscheidungsfindung führt.

<sup>28</sup> Vgl. *de la Dehesa* (2003), S. 5, *Gros* (2003), *Gros et al.* (2002), *Häring* (2003) und *Lommatzsch/Tober* (2003), S. 72.

Volumina von Sparguthaben, die hauptsächlich von anderen EU-Finanzinstitutionen kontrolliert werden, sondern an der Komplexität der Operationen. Luxemburg kann nicht mit New York verglichen werden, es ist nicht das Finanzzentrum der Euro-Zone (Gros 2003, S. 7). Die folgende Tabelle 2 zeigt deshalb das Ranking tatsächlicher und potenzieller Euro-Mitglieder ohne Berücksichtigung des fraglichen Finanzmarktkriteriums. Es fällt erstens auf, dass Luxemburg im Vergleich zum Ranking gemäß dem EZB-Rotationsmodell weit nach hinten fällt. Zweitens sind die Abstände zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit so groß, dass sich an der Gruppierung der Länder trotz Konvergenz bis auf weiteres wenig ändern dürfte.<sup>29</sup>

Tabelle 2

**Ranking tatsächlicher und potenzieller Euro-Mitglieder  
(wirtschaftliches Gewicht)**

Rang	Land	BIP Mio. Euro (2000)
1	Deutschland	2.030.000
2	Großbritannien	1.559.392
3	Frankreich	1.416.877
4	Italien	1.164.767
5	Spanien	609.319
6	Niederlande	402.599
7	Schweden	260.120
8	Belgien	247.469
9	Österreich	207.038
10	Dänemark	173.889
11	Polen	170.896
12	Griechenland	123.122
13	Portugal	115.042
14	Finnland	113.145
15	Irland	102.910
16	Tschechien	55.755
17	Ungarn	50.571
18	Rumänien	40.173
19	Slowakei	21.333
20	Luxemburg	20.815
21	Slowenien	19.532
22	Bulgarien	13.734
23	Litauen	12.218
24	Zypern	9.604
25	Lettland	7.776
26	Estland	5.575
27	Malta	3.855

Quelle: Eurostat (2003) und Eurostat (2003a), eigene Darstellung.

<sup>29</sup> Vgl. EZB (2003a), S. 3, für die Anpassung der Zusammensetzung der Gruppen.

Drittens bleibt die *Diskrepanz* zwischen den BIP-Anteilen und den Stimmrechtsanteilen folglich immer noch *gravierend*. Dass dies nicht nur in Bezug auf Luxemburg gilt, zeigt die folgende Tabelle 3.

Tabelle 3

**„Mismatch“ zwischen den ökonomischen und politischen Gewichten im EZB-Rat (ohne Reform)**

	BIP	Bevölkerung	EZB-Anteile
EU-12	9,5	10,3	8,9
EU-15	7,4	7,8	7,1
EU-25	7	9,2	5,4
EU-27	7,2	9,4	5,7
Eu-25-GB	8	10,8	6,1

Quelle: Gros et al. (2003), S. 3.

Jeder Wert berechnet sich aus der Summe der quadrierten Differenzen (mal 100) der politischen Gewichte (definiert als  $1/n$  und  $n$  als Zahl der Euro-Länder) und der unterschiedlichen jeweiligen ökonomischen Gewichte. Die EZB-Anteile ergeben sich aus dem Durchschnitt des BIP und dem Bevölkerungsanteil.

Aus Tabelle 3 geht aber auch eindeutig hervor, dass umfangreichere hypothetische Zusammensetzungen der Euro-Zone ohne Reform der Abstimmungsregeln entgegen den Vermutungen in Abschnitt I sogar durch eine geringere Diskrepanz zwischen ökonomischem und politischem Gewicht gekennzeichnet sein werden als die gegenwärtige Euro-12 Gruppe.<sup>30</sup>

Die Analyse in Tabelle 1 legte die Logik des von der EZB geplanten Abstimmungsmodus bereits offen. Er *verringert die Stimmrechte der neu beitretenden Länder zugunsten der gegenwärtigen Mitgliedsländer*. Diese Änderung der Stimmrechtsanteile kann als *wichtigster Bestandteil* des Reformvorschlags angesehen werden (Bofinger 2003, S. 3). Ist hiermit ein Motiv für die Verwendung des Finanzmarktindikators identifiziert? Warum orientiert sich die Vergabe der Stimmrechte nicht an der Größe der Länder? Legitimiert der Anstieg der Stimmrechtsanteile des größten Landes Deutschland um lediglich einen Prozentpunkt wirklich die Einführung eines derart komplizierten neuen Abstimmungsmodells? Eine geeignete Nachbesserung bestünde zumindest darin, zumindest die Bevölkerung statt der von Luxemburg durchgedrückten (Fehr 2002, S. 11) Finanzmarktindikatoren zu berücksichtigen. Denn das steigende Gewicht der beitretenden Länder im Zuge des zu erwartenden Aufholprozesses würde mit der Berücksichtigung dieser Größe antizipiert.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Vgl. Gros et al. (2002) für weitere Details und zusätzliche Berechnungen, welche das Direktorium mit berücksichtigen.

<sup>31</sup> Vgl. Heise in Handelsblatt (2003), S. 17, Lommatzsch/Tober (2003), S. 72 und EU-Kommission gemäß Welter (2003).

Viertens steigt die Stimmenmacht des EZB-Direktoriums im Szenario von 27 Euro-Ländern von 18% auf 29% an (*Bofinger* 2003, S. 3). Dies kann als Vorteil des neuen Vorschlags gegenüber dem Status quo angesehen werden, wenn man unterstellt, dass das Direktorium unabhängiger und/oder wegen der besseren Informiertheit in Finanzmarktangelegenheiten kompetenter ist (Abschnitt D.I). Fazit: Interpretiert man die Definition dieses Kriteriums durch die EZB um, so hat der Reformvorschlag einige Vorteile gegenüber dem Status quo. Denn er verringert den unverhältnismäßig hohen Einfluss kleiner Länder, besonders in einer EWU mit 27 Ländern.

#### „Automatismus“/„Beständigkeit“

Die Empfehlung eines zweistufigen Rotationsschemas ist offensichtlich offen für eine graduelle Expansion der Zahl der EWU-Mitgliedsländer. Darüber hinaus folgt der EZB-Vorschlag auch dem Prinzip der Beständigkeit, denn es wird ausgeschlossen, dass Mitglieder einer Gruppe kleinerer Länder häufiger stimmberechtigt sind als die Mitglieder einer Gruppe größerer Mitgliedstaaten. Auch wurde schon darauf aufmerksam gemacht, dass an dem relativ glatten Übergang der relativen Stimmhäufigkeit der zweiten Gruppe ab der Zahl von 22 Gouverneuren (es gibt nur einen kleinen Sprung in Abb. 1, Abschnitt C.IV.b) deutlich wird, dass der EZB-Rat sich bemüht hat, dem *Grundsatz der Beständigkeit* Sorge zu tragen. Jedoch gilt für beide Teilgrundsätze dasselbe auch für den Status quo. Fazit: Der Status quo ist nicht per se inferior zum neuen Vorschlag.

#### „Transparenz“

Das Reformmodell, sowohl die zweiseitige Einführung als auch das ganze Drei-Gruppen-Rotationssystem, ist *zu kompliziert* und deshalb *intransparent*. Dieser Mangel an Transparenz könnte das Vertrauen der europäischen Bürger in die EZB und in die EU-Institutionen im Allgemeinen unterminieren. Der Verstoß gegen das Prinzip der „Transparenz“ wiegt für eine unabhängige und mächtige Institution wie die EZB besonders schwer, weil die gemeinsame Geldpolitik in spezifischen Regionen zeitweise zu negativen Effekten führen kann. Deshalb ist eine breite und dauerhafte Unterstützung der EZB unverzichtbar. Ein leichtes Verständnis des Rotationssystems durch die europäische Öffentlichkeit ist jedoch eine wichtige Voraussetzung hierfür (*Bofinger* 2003, S. 3 f., *Gros* 2003, S. 2). Fazit: Der neue Vorschlag ist schlechter als der Status quo.

#### „Accountability“

Die Öffentlichkeit in den Ländern, in denen die ökonomische Entwicklung vom Durchschnitt der Euro-Zone divergiert, kann am ehesten beruhigt und von dem eingeschlagenen Kurs der Geldpolitik überzeugt werden, indem sie „ihren“ Notenbankpräsidenten an der Formulierung einer gemeinsamen Geldpolitik teilnehmen

sieht (*Wellink* 2002). Aber wer ist gemäß dem EZB-Vorschlag rechenschaftspflichtig? Nur diejenigen mit einem Stimmrecht (*Gros et al.* 2002)? Falls letzteres der Fall sein sollte, kann eine gemeinsame Rechenschaftspflicht nicht auf der Basis eines national orientierten Schemas beibehalten werden, denn bei 27 Ländern werden permanent 12 Präsidenten von ihrem Stimmrecht und ihrer gesamten Verantwortung für Zinsentscheidungen abgeschnitten. Dem EZB-Vorschlag folgend liegt die Verantwortung für Zinsentscheidungen in den Händen von nur 15 von insgesamt 27 Notenbankpräsidenten, d. h. nur von etwa 56 % aller Präsidenten. Es dürfte sehr schwierig sein, bestimmte EZB-Gouverneure verantwortlich zu machen, denn man müsste zunächst die konkreten Zinsentscheidungen identifizieren, bei denen dieser ein Stimmrecht hatte. Im Gegensatz hierzu scheint das bisherige Modell im Hinblick auf die „Accountability“ ideal zu sein (*Bofinger* 2003, S. 4). Fazit: Der EZB-Vorschlag ist inferior zum Status quo.

### *Sonstige Kritik*

Hiermit ist die Kritik aber noch nicht erschöpft. Der EZB-Vorschlag ist wohl auch *intern inkonsistent*. Falls die Einführung des Rotationssystems verschoben wird, bleibt die Stimmenhäufigkeit bei 100% (im Status quo gilt dies wegen der strikten Beachtung des Prinzips „One person, one vote“ ex definitione), obwohl diese Verschiebung ursprünglich gerade dazu dienen sollte, Situationen zu vermeiden, in denen Zentralbankpräsidenten eine Stimmenhäufigkeit von 100 % haben (Abschnitt C.IV.b). Darüber hinaus wird dann auch eine verbesserte Repräsentation der größeren Länder nicht erreicht, wenn die Zahl der Euro-Länder 15 übersteigt (*Gros* 2003, S. 2). Es ist sogar noch *nicht* einmal geklärt, *wann* die Rotation beginnen wird, denn die EZB hat sich selber das Recht zur Verschiebung des Rotationsmodells vorbehalten, bis die Zahl der Euro-Zonenmitglieder 18 und folglich der EZB-Rat die Mitgliederzahl 24 übersteigt (Abschnitt C.IV.b und *Gros* 2003, S. 2).

Schließlich bleiben im EZB-Vorschlag *wichtige Punkte ungeklärt* (EU-Kommission nach *Welter* 2003 und *FAZ* 2003a, 2003b). Erstens ist die *Spezifikation* des EZB-Vorschlags in mehrfacher Hinsicht *unvollständig*. Es ist lediglich von „sharing a certain number of votes“ die Rede. 1. Unklar bleibt, ob dies durch Rotation geschehen soll oder ob sich die Länder der drei Ländergruppen jeweils untereinander einigen sollen, wie sie gemeinsam abstimmen? Wie genau sollen sich beispielsweise die ersten fünf Länder vier Stimmen teilen? In welcher Reihenfolge? Gelten für die beitretenden Euro-Zonenländer diesbezüglich dieselben Regeln? 2. Es ergeben sich Fragen in bezug auf die *Dauer der Rotationsperiode*, die Entscheidung über den Rotationsrhythmus und damit über die Häufigkeit der Änderung der Gruppe der wahlberechtigten EZB-Ratsmitglieder liegt bei den Geldpolitikern der EZB.<sup>32</sup> Es wird vom EZB-Rat lediglich konstatiert, dass innerhalb jeder

---

<sup>32</sup> Vgl. *Gros* (2003), S. 2, *Heise* in Handelsblatt (2003), S. 17, EU-Kommission nach *Welter* (2003) und *Wyplosz* (2003), S. 1.

Gruppe die Zentralbankpräsidenten für gleich lange Zeiträume stimmberechtigt sind. Wie lang diese sind, bleibt unbestimmt. Rotieren die Länder bei jeder Sitzung, in jedem Monat oder sogar nur jedes Jahr? In welchem Umfang? Derzeit existiert diesbezüglich keine einheitliche Linie. Kurze Phasen von drei bis sechs Monaten werden von einigen Notenbankpräsidenten großer Staaten präferiert. Andere halten ein Jahr in der stimmberechtigten Gruppe für sinnvoller (FTD 2003, EU-Kommission nach Welter 2003, Giavazzi 2003). Zweitens will der EZB-Rat bei der Übergangslösung (bei 16 bis 21 Mitgliedern) mit 2/3-Mehrheit der stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Mitglieder des EZB-Rats selbst über die anfängliche Zuteilung der Stimmrechte entscheiden (Heise in Handelsblatt 2003, S. 17, Wyplosz 2003). Es zeigen sich die Früchte der Diplomatie: „Diplomacy is the art of leaving hard questions for later decision“ (Wyplosz 2003, S. 1). Drittens berücksichtigt der EZB-Vorschlag trotz der Bewerbung der Türkei und der bevorstehenden Bewerbung Kroatiens keinen Umfang der Euro-Zone, der über 27 Länder hinausgeht.

Aus polit-ökonomischer Sicht ist es überaus interessant, dass es das Eurosystem mit seinem Reformvorschlag vorzieht, sich auf eine Prozedur zur Abstimmung zu fokussieren – wobei die Abstimmung ein Verfahren ist, das sie vorgeblich bisher selbst nicht angewendet hat (Abschnitt B.I) – statt die Größe des Entscheidungsgremiums auf eine effiziente Größe zu reduzieren. Darüber hinaus ist es nicht gerade ermutigend, dass das Eurosystem an einem viel zu großen Entscheidungsgremium festhalten will, was die Abstimmung selber zu *höchst politischen Angelegenheit* werden lässt. Dies würde Anreize zu einer Fortsetzung konsens-basierter Entscheidungen setzen (Belke/ 2003a) und die genaue Abstimmungsprozedur annähernd irrelevant machen. Konsens ist jedoch erfahrungsgemäß häufig ein Feigenblatt für eine mächtige Minderheit, ihre Sichtweise einer schwächeren aufgespaltenen Mehrheit aufzudrängen.<sup>33</sup>

## V. Zwischenbewertung der drei Rotationsmodelle

Alle Rotations-Schemata sehen sich dem gleichen Dilemma gegenüber. Sie sind zwar im Durchschnitt „gerecht“. Diese Einschätzung erweist sich jedoch für einen bestimmten Zeitpunkt als irrelevant. Falls ein von einer Krise betroffenes Land keinen Vertreter im EZB-Rat hat, dürfte die Öffentlichkeit dies erfahrungsgemäß nicht als unabwendbares Schicksal akzeptieren. Unpopuläre Entscheidungen der EZB könnten dann schnell als illegitim wahrgenommen werden, da die EZB „noch nicht einmal weiß, was unsere Probleme sind“. Ein asymmetrisches Rotationsschema, das zwischen größeren und kleineren Ländern differenziert, verringert zwar die Wahrscheinlichkeit, dass dies einem größeren Land passiert. Es setzt jedoch

---

<sup>33</sup> Vgl. Wyplosz (2003), S. 1 f. Für weitere Kritik am Konsens-Prinzip vgl. *de la Dehesa* (2003), S. 2.

die europäische Geldpolitik dem Verdacht aus, durch die Interessen der beschränkten Ländergruppe determiniert zu sein, die gegenwärtig durch den EZB-Rat repräsentiert wird. Eine abschließende Bewertung der untersuchten Rotationsmodelle ist nicht möglich, ohne deren Unzulänglichkeiten zu berücksichtigen. Faktisch widersprechen *alle* Konzepte der nationalitätsbasierten Rotation der Idee, dass alle Gouverneure unabhängige europäische Experten sind und keine nationalen Vertreter „ihres“ Herkunftslandes.

Zunächst soll eine abschließende Würdigung des Modells der „*FOMC rotation*„ erfolgen. Eine Reform des EZB-Rats in Anlehnung an den Modus des FOMC stellt die EZB zunächst vor die Frage, welche Länder einen ständigen Sitz erhalten. Zwar gibt es in Europa mehrere bedeutende, aber keine derart überragenden Finanzzentren, dass sich eine Einteilung quasi von selbst ergeben würde (Abschnitt C.IV.c). Außerdem sind europäische Länder an eine gleiche Repräsentation gewöhnt. Folglich dürfte die Schlechterstellung bzw. Ungleichbehandlung sowohl kleinerer heutiger Mitgliedsstaaten, wie vor allem Finnland und die Niederlande, als auch der Beitrittskandidaten politisch nicht akzeptabel sein.<sup>34</sup> Umgekehrt führt auch das Prinzip der gleichberechtigten Rotation („*Equal Rotation*„) zu einem Akzeptanzproblem: Es erscheint unrealistisch, dass der deutsche Bundesbankpräsident seinen Sitz beispielsweise an den Zentralbankgouverneur von Malta abgibt.<sup>35</sup> Als genereller Vorteil des FOMC-Modells wird angesehen, dass einerseits eine Stimmenmehrheit der Zentrale und andererseits auch eine – wenn auch rotierende – Mitwirkung aller Filialen sichergestellt werden (*FAZ* 2002a).

Darüber hinaus konnte die Analyse der drei Varianten des Rotationsmodells aufzeigen, dass das von der EZB vorgestellte Rotationsmodell der „Minimum representation“ wohl allem Anschein nach am ehesten das Kriterium der *politischen Akzeptanz* aller beteiligten erfüllt. Das Modell steht in dieser Ausprägung *zwischen* dem von den kleinen Ländern bevorzugten Prinzip der gleichberechtigten Rotation und dem von den großen Mitgliedern favorisierten Ansatz des FOMC und hat sich daher wegen seines Kompromisscharakters *im Kreis der bisherigen* (sic!) *Euro-Mitgliedsländer* als konsensfähig erwiesen. Nach dem Vorschlag der EZB wird der EZB-Rat erst nach der Aufnahme von weiteren drei Staaten reformiert und auch erst dann eine Begrenzung erfahren. Auf Jahre hinaus werden also die bisherigen Euro-Mitgliedsländer nicht auf ihre Stimmrechte verzichten müssen (*Giavazzi* 2003). Schließlich weist der EZB-Vorschlag hinsichtlich des Grundsatzes der „Repräsentativität“ einige Vorteile gegenüber dem Status quo auf. Der EZB-Rat hat aber an sich selbst den Anspruch gestellt, dass die Reform nicht nur politischen Gesichtspunkten entsprechen muss, sondern auch durch die Sicherung der *Effektivität* und *Effizienz* die Funktionsfähigkeit des EZB-Rats gewährleisten muss. Dieses Kriterium vermag der „Minimum Representation“ Ansatz deutlich *weniger* als

---

<sup>34</sup> Vgl. Abschnitt B.II und Part (2001), S. 17, *Eichengreen / Ghironi* (2001), S. 22 sowie *FAZ* (2002).

<sup>35</sup> Vgl. *Dresdner Bank* (2002), S. 2, *Part* (2001), S. 17 sowie *Baldwin et al.* (2000), S. 41.

die in Abschnitt D zu diskutierenden Modelle „Zentralisierung“ bzw. „Delegation“ zu erfüllen. Daneben werden sich die nationalen Zentralbankpräsidenten aufgrund des zeitweiligen Stimmenverlusts vermehrt als nationale Repräsentanten verstehen und ihre eigentliche Berufung als „europäische Euro-Experten“ somit in den Hintergrund treten lassen.

## VI. Repräsentation

Ein weiterer Ansatz, die Funktionsfähigkeit des EZB-Rats durch eine Begrenzung der stimmberechtigten Mitglieder zu erhalten, ist das sogenannte *Repräsentationsmodell*. Diese Option verringert die Zahl der wahlberechtigten Gouverneure dadurch, dass man sie gruppiert und diesen Gruppen jeweils eine Stimme gibt. Jede Gruppe verfügt dabei über einen „Chairman“, der für die Repräsentation der Sichtweisen seiner Gruppe im „Executive Board“ verantwortlich ist. Dieser Vorschlag lehnt sich dabei an die Zusammensetzung des „Executive Board“ des Internationalen Währungsfonds (IWF) an.<sup>36</sup> In diesem Gremium haben die wichtigsten Länder einen ständigen Sitz inne. Die übrigen Länder werden zu so genannten „Wahlkreisen“ zusammengefasst, die durch jeweils einen Gouverneur im Rat vertreten werden. Sowohl Gruppen mit einem großen und mehreren kleinen Ländern<sup>37</sup> als auch solche mit mehreren relativ ähnlich großen Ländern<sup>38</sup> werden im „Executive Board“ des IWF repräsentiert. Die entscheidenden Einflussgrößen dieses Modells sind die Anzahl der Gruppen sowie die Kriterien, nach denen die Staaten gruppiert werden. Der grundlegende Unterschied zum zuvor vorgestellten Rotationsmodell besteht darin, dass sich im Falle der Repräsentation mehrere Mitglieder dauerhaft eine Stimme teilen, während im ersten Fall zeitweilig immer nur ein Teil der Staaten stimmberechtigt ist.

Wie könnte der EZB-Rat gemäß der Option der „Repräsentation“ reformiert werden? Wegen der enormen ökonomischen Unterschiede in Europa könnte den fünf größten europäischen Volkswirtschaften jeweils eine Stimme zukommen. Die verbleibenden Sitze würden unter den kleineren Ländern aufgeteilt. Problematisch ist jedoch die Konzeption der Wahlkreise. Verschiedene Gruppierungskriterien sind hier möglich. Die Reform des EZB-Rats gemäß dem Repräsentationsmodell führt aber anders als das Rotationsmodell unweigerlich zu einem erheblichen Problem: Die Repräsentanten stellen nicht mehr unabhängige Entscheidungsträger dar, sondern stimmen sich im Vorfeld mit den anderen Gruppenmitgliedern ab. Durch die Gruppenbildung entsteht letztendlich ein zweistufiges Entscheidungssystem bzw. eine Hierarchie. Der Repräsentant jeder Gruppe erhält somit ein imperatives Mandat, er ist folglich bei den Abstimmungen im EZB-Rat weisungsgebunden.

---

<sup>36</sup> Die folgende Darstellung des IWF-Modells basiert auf *Junius et al.* (2002), S. 399 ff. sowie *Baldwin et al.* (2001a), S. 19.

<sup>37</sup> Beispielsweise bilden Italien, Griechenland, Portugal, Albanien und Malta eine Gruppe.

<sup>38</sup> Belgien, Österreich, Tschechien, Ungarn, Türkei, Slowenien, die Slowakische Republik, Weißrussland und Kasachstan bilden zum Beispiel ebenfalls eine Gruppe.

Das bedeutet einerseits einen eklatanten *Verstoß gegen das Prinzip der personellen Unabhängigkeit* und andererseits, dass nationale Erwägungen in diesem Reformansatz am ausgeprägtesten sein werden.<sup>39</sup> Das eigentliche Ziel der Reform des obersten geldpolitischen Entscheidungsgremiums der EZB, die Sicherung der Funktionsfähigkeit, sprich der Effektivität und der Effizienz, kann mit dem Repräsentationsansatz nicht realisiert werden. Vielmehr führt dieser Vorschlag zu einem trägen und vor allem undurchschaubaren Entscheidungsprozess, welcher die Entscheidungsfindungskosten erhöht (Abschnitt B.I). In diesem Kontext werden die Gruppierungskriterien ausschlaggebend. Je homogener die Gruppen sind, desto leichter erreicht eine Gruppe einen Konsens, aber umso größer wird auch die Gefahr für die Unabhängigkeit der Zentralbank. Denn die Tendenz zur Vertretung nationaler Interessen wird verstärkt.<sup>40</sup>

Eine Reform nach dem Repräsentationsmodell kam vor allem aufgrund der Gefährdung der Unabhängigkeit der EZB *grundsätzlich nicht in Frage*. Es wäre jedoch der Beginn einer echten europaweit einheitlichen Geldpolitik für den Fall gewesen, dass kleinere nationale Zentralbanken ihre Eigenständigkeit aufgeben und sich zu größeren regionalen Instituten zusammenschließen würden.<sup>41, 42</sup>

#### **D. Zentralisierungs- / Delegationsmodelle als Alternative**

Die radikalsten Reformansätze, die Funktionsfähigkeit der EZB durch eine Begrenzung der stimmberechtigten Mitglieder auch nach einer EWU-Erweiterung zu erhalten, sind die Modelle der *Zentralisierung bzw. Delegation* von Entscheidungskompetenzen. In Modellen dieser Provenienz verliert der EZB-Rat Teile seines Einflusses auf die europäische Geldpolitik. Im Extremfall fallen zumindest die operativen geldpolitischen Entscheidungen im Rahmen des *Zentralisierungsmodells* alleine einem anderen Gremium zu – dem Direktorium der EZB und im Rahmen des *Delegationsansatzes* einem neu zu schaffenden Expertenkomitee. Dieses wird nach Kompetenz, Erfahrung und Verlässlichkeit zusammengestellt. Unabhängig von der Anzahl aller der EWU beitretenden Staaten, würde dabei die einmal festgelegte Größe des obersten Entscheidungsgremiums der EZB unangetastet bleiben. Nationale Zentralbankpräsidenten haben hier ein Stimmrecht, das im Vergleich zum Status quo eingeschränkt ist. Die neuen Aufgaben des EZB-Rats bestehen aus der Beratung der geldpolitischen Entscheidungsträger.

---

<sup>39</sup> Vgl. *Belke und Kruwinnus* (2003a), *Deutsche Bank Research* (2002), S. 2, *DIW* (2002), S. 2, *Junius et al.* (2002), S. 400 sowie *Dresdner Bank* (2002), S. 2.

<sup>40</sup> Vgl. *Junius et al.* (2002), S. 400, und *Lomatzsch / Tober* (2003), S. 70.

<sup>41</sup> Vgl. *Junius et al.* (2002), S. 400 f.

<sup>42</sup> Ein weiterer Reformansatz (der sog. DIW-Vorschlag) kombiniert das Rotations- und das Repräsentationsmodell.

In einigen Ländern tritt eine Mischung aus Zentralisierung und Delegation auf. Im Vereinigten Königreich beispielsweise umfasst das geldpolitische Entscheidungsgremium (Komitee) sowohl Direktoren („Executives“) als auch externe Experten („Non-executives“).<sup>43</sup> Die Schaffung eines reinen Expertengremiums („Board of experts“) ist hingegen noch in keiner Zentralbank weltweit realisiert.

Bezeichnenderweise *lehnte* der EZB-Schattenrat, ein Gremium aus 18 renommierten Geldpolitik-Experten, auf seiner Sitzung Anfang März das *Rotationsmodell* als den Reformvorschlag des EZB-Rats mit großer Mehrheit *ab* (*Handelsblatt* 2003c). Er befürwortete stattdessen eine *Delegationslösung*, wie sie beispielsweise auch dem im Folgenden noch zu erläuternden Berichtsentwurf des EP zugrunde liegt. Es bestand weitgehend Konsens darüber, dass die Entscheidungsfindung an ein sehr viel *kleineres* Entscheidungsgremium *ohne nationale* Repräsentanten delegiert werden solle. Letzteres solle *im Kern aus dem EZB-Direktorium* bestehen. Über die genaue Ausgestaltung dieser Lösung gab es im Detail jedoch unterschiedliche Vorstellungen. Vorgeschlagen wurden im wesentlichen die folgenden Alternativen: (a) ein in seiner jetzigen Form auch bei mehr als 25 Mitgliedern unverändert bestehen bleibender EZB-Rat, der weniger häufig zusammen tritt und nur die strategische Ausrichtung der Geldpolitik vorgibt, aber die operative Umsetzung an das unveränderte Direktorium abtritt, (b) ein etwas vergrößertes Direktorium, (c) ein geldpolitischer Ausschuss bestehend aus den sechs Direktoriumsmitgliedern und einigen externen Experten nach dem Vorbild des „Monetary Policy Committee“ der Bank of England, sowie im Schattenrat nur vereinzelt befürwortet (d) die Übertragung der Entscheidungsmacht an das Direktorium und einige wenige aus den Reihen des EZB-Rats zu wählende nationale Notenbankpräsidenten (*Handelsblatt* 2003c). Eine Delegation der Abstimmungsrechte an eine Art Komitee erschien dabei einem Mitglied des Schattenrats mit der EU-Entscheidungsfindung in anderen Politikbereichen konsistent. Die Union habe nur in zwei Politikbereichen eine klare supranationale Exekutivgewalt: in der Geld- und in der Wettbewerbspolitik. Im zweiten Fall erfolge bereits eine Machtübertragung an ein Komitee, die Europäische Kommission (*Giavazzi* 2003). Im Folgenden werden die populärsten Vorschläge (I), (II) und (III) nacheinander vorgestellt und diskutiert, sowie rechtliche Grenzen ihrer Realisierung ausgelotet.

### **I. Erweiterung der Kompetenzen des Direktoriums bei unveränderter Zusammensetzung des EZB-Rats**

Bei dieser Variante handelt es sich um eine *einfache* und *transparente* Alternative zum EZB-Rotationsmodell. Sie zielt auf die Stärkung der Abstimmungsmacht des EZB-Direktoriums nach erfolgter Osterweiterung der Euro-Zone als wichtiges

---

<sup>43</sup> Vgl. *Baldwin et al.* (2001b), S. 93, *Berger* (2002), S. 26 ff., und *Junius et al.* (2002), S. 397.

Erfordernis gemäß Abschnitt B.I ab. Sie wurde ursprünglich von der Macroeconomic Policy Group des Brüsseler Centre for European Policy Studies (CEPS) entwickelt.<sup>44</sup> Dieser Vorschlag einer „Partial centralisation“ hätte den Vorteil, dass für seine Implementierung gar keine Änderung der EZB-Satzung nötig wäre, denn der EZB-Rat könnte einfach von sich aus mehr Kompetenzen im Bereich der operativen Geldpolitik an das Direktorium delegieren. Er tritt nur noch zwei bis vier Mal im Jahr zusammen und beschränkt sich auf strategische Entscheidungen. Seine Aufgaben sollten darin bestehen, die Ausrichtung der Geldpolitik zu bestimmen, über die Vorschläge des Direktoriums zu entscheiden, eine Plattform für eine Diskussion über die Lage der Volkswirtschaft in der Euro-Zone zu bieten und die Arbeit des Direktoriums zu überwachen. Denn diese Aufgaben können selbst durch ein großes Gremium effizient wahrgenommen werden. Außerdem müssten die nationalen Notenbankpräsidenten die Gründe und Folgen der Zins-schritte im eigenen Land vertreten, auch wenn es sich einmal um unangenehme Folgen handeln sollte. Darüber hinaus stellt ihr weiterhin bestehender Einfluss anders als bei der Delegation der Entscheidungskompetenz an ein unabhängiges Komitee sicher, dass ein möglichst breit gefächertes Regionalwissen vorhanden ist. Dieses sollte berücksichtigt werden, sofern es die Tendenzen im Euroraum prägt. Schließlich bietet die Repräsentanz aller Mitgliedsländer im EZB-Rat für dieses Modell die geeignete Legitimierung. Die Mitgliederzahl des EZB-Rats könnte wie unter dem Status quo mit der Erweiterung der Euro-Zone problemlos anwachsen. Das Direktorium sollte sich in Richtung eines eigenständigen Organs zur Entscheidungsfindung entwickeln, das auch kurzfristig die Zinsentscheidungen trifft („Day-to-day execution“).

Die Vorteile des Modells bestehen in einem wesentlich effizienteren Abstimmungsverfahren sowie in der Vermeidung einer Verletzung der Grundsätze der „persönlichen Teilnahme“, „ein Mitglied, eine Stimme“ und „Repräsentativität“ (Abschnitt C.IV.b), da sich die Zusammensetzung des (stimmberechtigten Teils des) EZB-Rats im Gegensatz zum EZB-Vorschlag nicht verändert. Darüber hinaus richtet sich dieses Modell an *objektiven* komparativen Vorteilen aus, welche die Präsidenten der nationalen Zentralbanken (NZBen) und die Mitglieder des EZB-Direktoriums haben. Hierbei werden *Unterschiede der Informationsbasen* der handelnden geldpolitischen Akteure statt Unterschieden in deren Motivation<sup>45</sup> und Unterschieden zwischen den ökonomischen und politischen Gewichten innerhalb des EZB-Rats (Abschnitt C.IV.c) als richtungsweisend für institutionelle Reformen genutzt.

Die Direktoriumsmitglieder fokussieren ihre tägliche Arbeit bei der Formulierung der Ausrichtung der Geldpolitik auf europaweite Aggregate und speziell auf die Entwicklung der Euro-Finanzmärkte. Denn die europäischen Finanzmärkte sind

---

<sup>44</sup> Vgl. Gros 2003, Gros et al. 2002 und FAZ 2002b.

<sup>45</sup> Vgl. Abschnitt B.I, Berger (2002), von Hagen (1998) und von Hagen/Süppel (1994) mit ähnlichen Schlussfolgerungen wie das Centre for European Policy Studies.

bereits weitaus integrierter als die Märkte für Güter und Dienstleistungen, so dass ein Beobachter im Zentrum Europas prinzipiell nicht über detailliertes lokales Wissen verfügen muss.<sup>46</sup> Die nationalen Notenbankpräsidenten hingegen sollten landesspezifisches Wissen über die Entwicklung der Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie der Beschäftigung beisteuern, denn die europäischen Märkte für die meisten Güter und Dienstleistungen weisen nach wie vor deutliche nationale Besonderheiten auf.<sup>47</sup> Sie erfüllen zudem auf nationaler Ebene Funktionen wie die Überwachung des nationalen Bankensystems sowie die Teilnahme an wirtschaftspolitischen Debatten. Die gerade beschriebene Arbeitsteilung begründet auch die oben beschriebene unterschiedliche Frequenz der geldpolitisch relevanten Treffen der beiden Gremien Direktorium und Zentralbankrat, wenn man berücksichtigt, dass sich die Lage auf Finanzmärkten viel schneller ändert (bezüglich Zinsen oder Börsennotierungen innerhalb von Tagen) als diejenige auf Güter- und Dienstleistungsmärkten. Letztere bestimmt aber auch in der Analyse der EZB die Höhe des Outputs und der Beschäftigung (Entwicklung und Diagnose sinkender Konsumnachfrage und von Produktivitätsänderungen innerhalb von Monaten oder sogar Jahren).

Ein weiterer Vorteil des Vorschlags besteht darin, dass nach wie vor *alle Mitgliedsländer* im höchsten Entscheidungsgremium der EZB vertreten sind. Dies erscheint wichtig, da eine ausgeprägte politische Nachfrage nach vollständiger Repräsentation existiert, die nicht außer Acht gelassen werden sollte (Abschnitt C.IV.c). Dies lässt sich mit dem Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit begründen. Deshalb sind Vertreter im EZB-Rat erforderlich, die in ihrem Heimatland für die EZB-Politik werben und diese auch vertreten. Zweitens kann nur ein umfassender EZB-Rat Zweifel an der Rechenschaftslegung („Accountability“) der gemeinsamen europäischen Geldpolitik ausräumen (Abschnitt C.IV.c). Drittens gibt es bei vielen technischen Fragen, beispielsweise bei Abwicklungssystemen, unabhängig von der Geldpolitik legitime nationale Interessen. Viertens hat die Forderung nach vollständiger Repräsentation auch einen rationalen Hintergrund. Wie oben schon betont, trägt lokale Information sogar dazu bei, die ökonomische Lage ein der Euro-Zone insgesamt zu verstehen. Diese Wahrnehmung wird auch von einer breiteren Öffentlichkeit geteilt. Harte Entscheidungen der EZB werden eher als notwendig und legitimiert akzeptiert, wenn alle Mitgliedsländer in dem für strategische Entscheidungen zuständigen Gremium der EZB vertreten sind. In diesem Kontext bezieht sich „strategisch“ auf solche Entscheidungen, die einen langfristigen und nachhaltigeren Einfluss auf die Wirtschaft ausüben. Fünftens schränkt der

---

<sup>46</sup> Einige nationale Besonderheiten auf Finanzmärkten verbleiben im „Retail“-Bereich. Insgesamt gesehen ist der Trend zu einem einheitlichen Markt für Finanzdienstleistungen wesentlich ausgeprägter als für Güter und die meisten Dienstleistungen.

<sup>47</sup> Beispielsweise könnte die durchschnittliche Inflationsrate der Euro-Zone durch eine Änderung indirekter Steuern oder eine Umbasierung in einem Mitgliedsland beeinflusst werden. Dies kann manchmal zu einem Effekt führen, der außerhalb der Landesgrenzen nicht bekannt wird und dessen Bedeutung für Beobachter schwierig zu beurteilen ist, wenn diese nicht die Situation „vor Ort“ genau kennen.

Delegations-Vorschlag das Primat des EZB-Rats in keiner Weise ein – alle Macht geht weiterhin von ihm aus.<sup>48</sup> Er beschneidet jedoch das Recht des EZB-Rats, jede einzelne Handlung des Direktoriums zu kontrollieren. Deshalb könnte das Direktorium durchaus in den Genuss eines gewissen Ausmaßes an Diskretion kommen. Dies wäre dadurch legitimiert, dass es nicht nur die Aggregation nationaler Interessen vertritt, sondern eher ein „gemeinsames europäisches geldpolitisches Interesse“.

Erstaunlich nahe kommen dem gerade dargestellten Entwurf drei weitere unabhängig voneinander formulierte Vorschläge. Charles Wyplosz schlägt vor, dem Direktorium die Tagesarbeit zu überlassen und seine Mitgliederzahl gemäßigt wie beim FOMC auf etwa neun zu erhöhen. Dies beschleunige den geldpolitischen Entscheidungsprozess, da ein kontinuierlicher und informeller Austausch von Ideen und Standpunkten nur in Frankfurt möglich sei (Wyplosz 2003, S. 3). Manfred J.M. Neumann empfiehlt wie das CEPS ein zweistufiges Abstimmungsverfahren, in dem der EZB-Rat über die Grundausrichtung der Geldpolitik entscheidet, aber die kurzfristigen Entscheidungen einem Ausschuss überlässt (Neumann 2003). Dieser Ausschuss sollte aus Effizienzgründen aus nicht mehr als fünfzehn Mitgliedern bestehen. Sechs Mitglieder des Direktoriums als ständige und neun durch ein Rotationsverfahren zu bestimmende Präsidenten als nicht ständige Mitglieder sollten dazu gehören. Bezüglich des Rotationsverfahrens schwebt Neumann vor, dass es alle Mitgliedsländer gleich behandeln oder auch dem Gruppenmodell der EZB folgen könnte. Auf diese Weise würde der Einfluss des Direktoriums zwar gestärkt. Es könnte jedoch die nationalen Präsidenten nicht dominieren. Auf den zweiten Aspekt wurde im Rahmen des CEPS-Vorschlags nicht abgestellt. Bofinger schlägt ebenfalls „Split decisions“ vor. Das Direktorium soll wiederum operative Entscheidungen treffen, wobei es im Unterschied zu Gros und Neumann wie bei Wyplosz um 2 bis 4 Notenbankgouverneure erweitert werden sollte, um die Risiken eines „dominant in-house view that is intolerant of challenges to local orthodoxy“ (Willem Buiter) zu verringern. Für institutionelle und strategische Entscheidungen sollte der unverändert große EZB-Rat verantwortlich zeichnen. Er bezeichnet diesen Vorschlag sogar als *Konsens unter den EZB-Beobachtern* (Bofinger 2003, S. 4 f.).

Im EZB-Rat selbst hätte dieses Modell wohl keine Realisierungswahrscheinlichkeit gehabt. Denn die Gouverneure hätten nach Ansicht vieler Marktbeobachter „nie den Bedeutungsverlust verkraftet“, den sie durch die Aufgabe der nationalen Verantwortung für die Geldpolitik erleiden würden. „Für einige von Ihnen wäre schon die Vorstellung unerträglich, nicht mehr vierzehntäglich zu den Sitzungen nach Frankfurt zu reisen“ (Handelsblatt 2003e). Auch gegen dieses Konzept lässt sich zudem einwenden, dass es die Legitimationsproblematik auch nicht löst. Bei

---

<sup>48</sup> Der EZB-Rat kann als die „souveräne Institution“ der europäischen Geldpolitik betrachtet werden. Die erlangt die Souveränität dadurch, dass sie alle Mitgliedstaaten repräsentiert und Expertenwissen nationaler Zentralbanken poolt. Alle Macht im ESZB kann schließlich auf den EZB-Rat zurückgeführt werden. Dies gilt auch für das Direktorium, an das der EZB-Rat seine Macht delegiert (Abschnitt B.II).

allen strategischen Entscheidungen, also solchen die den EZB-Rat als Ganzes tangieren, wären die größeren Länder nach einer Erweiterung der Euro-Zone deutlich in der Unterzahl und könnten überstimmt werden. Unter der plausiblen Annahme, dass dies von den Großen nicht lange akzeptiert würde, käme es bald zu einer Zerreißprobe für EZB und EWWU. Möglicherweise verliert der EZB-Rat nach dem CEPS-Vorschlag aber sämtliche Macht, denn Sanktionsmechanismen sind nicht vorgesehen, falls sich das Direktorium nicht an die vom EZB-Rat vorgegebenen Leitlinien hält (*FAZ* 2002b, *Fehr* 2003).

## II. Geldpolitisches Entscheidungsgremium mit externen Experten

Die Geldpolitik wahrt Preisniveaustabilität dann am besten, wenn sie dem Einfluss der Politiker mit ihren kurzfristigen Interessen entzogen ist. Deshalb ist die EZB als politisch unabhängige Institution verfasst. Nur folgerichtig wäre es dann, wenn die Verantwortung für die Geldpolitik nicht in den Händen eines Gremiums nationaler Vertreter, sondern eines Rats geldpolitisch erfahrener Fachleute gelegt werden würde. Dementsprechend liegt die Bildung eines aus Experten bestehenden geldpolitischen Komitees nach dem Vorbild des Monetary Policy Committee der Bank of England nahe. Ein derartiges Gremium wurde jüngst von *Baldwin et al.* (2001) auch für die EZB vorgeschlagen. Denn die Zusammensetzung eines Expertengremiums steht per se nicht in einem Bezug zur regionalen und ökonomischen Struktur der Euro-Zone (*Fehr* 2003, *Lommatzsch/Tober* 2003).

Hinter dem Modell der Zentralisierung bzw. Delegation steht der Gedanke, dass eine einheitliche europäische Geldpolitik nicht die Aufgabe von nationalen Interessensvertretern ist, sondern stattdessen von erfahrenen, politisch und regional unabhängigen Experten durchgeführt werden sollte.<sup>49</sup> Eine besonders reine Form dieses Ansatzes stellt die Delegation geldpolitischer Entscheidungsbefugnisse an einen Expertenrat dar. Die Vorteile dieses Ansatzes sind offensichtlich. Der EZB-Rat kann auf Basis des HVPI eine optimale Geldpolitik für die gesamte Währungsunion beschließen. Langwierige Debatten aufgrund unterschiedlicher nationaler Interessen können vermieden werden, wodurch der Entscheidungsprozess effizient und effektiv wird.<sup>50</sup> Untersuchungen haben gezeigt, dass das Zentralisierungs- bzw. Delegationsmodell den Ansätzen der Rotation und Repräsentation überlegen ist. Im Falle asymmetrischer Schocks in Frankreich und Deutschland gewährleisten erstere annahmegemäß die für den gesamten Währungsraum idealen Entscheidungen, während letztere den Interessen der beiden großen Länder nachgeben und von der optimalen Geldpolitik abweichen.<sup>51</sup> Die Einflussnahme nationaler Schocks auf die Entscheidungen des EZB-Rats reduziert sich folglich alleine auf deren Nie-

---

<sup>49</sup> Vgl. *DIW* (2002), S. 2, *Baldwin et al.* (2001b), S. 92 sowie *Deutsche Bank Research* (2002a), S. 2.

<sup>50</sup> Vgl. *Junius et al.* (2002), S. 397 sowie *Casella* (2000), S. 20.

<sup>51</sup> Vgl. *Baldwin et al.* (2001a), S. 24 f.

derschlag in entsprechenden EWU-weiten Kennzahlen (z. B. dem HVPI).<sup>52</sup> Auf diesem Weg würde auch im Rahmen der EU-Osterweiterung und der damit verbundenen späteren Aufnahme weiterer Staaten in die Währungsunion die Geldpolitik eine verlässliche, prognostizierbare Größe bleiben, welche der EZB die aufgebaute Reputation sichert, Glaubwürdigkeit schafft und zu Stabilität für den Euro führt.<sup>53</sup>

Jedoch lassen sich auch gewisse Argumente finden, die gegen eine Reform der EZB nach diesem Zentralisierungs- bzw. Delegationsmodell sprechen. Grundsätzlich ist problematisch, dass im Falle des Expertenrats nicht nur der EZB-Rat, sondern auch das Direktorium seine Entscheidungsmacht verlieren würde. Dies wäre möglicherweise zu einschneidend. Auch ergibt sich unmittelbar die schwierige Frage, nach welchen Kriterien bzw. nach welchem Verfahren das Expertengremium besetzt wird. Stärker auf die operative Geldpolitik zugespißt, ergeben sich die folgenden kritischen Aspekte.

Erstens stellen die im Expertengremium nicht berücksichtigten nationalen Zentralbanker eine wichtige Quelle von Information für geldpolitische Entscheidungen dar. Ihr Wissen über regionale Entwicklungen trägt zu einem umfassenderen Verständnis der Entwicklungen in der Euro-Zone bei. Zweitens schwächt eine derartige Regelung die Glaubwürdigkeit der EZB und ihre Fähigkeit zur Rechenschaftslegung, da die nationalen Zentralbankpräsidenten im EZB-Rat das einzige Bindeglied zwischen dem jeweiligen Land und dem EZB-Rat darstellen. Der nationale Notenbankvertreter kann der heimischen Bevölkerung die geldpolitischen Beschlüsse in seiner Muttersprache erläutern, was Vertrauen in die ferne und fremde Institution EZB generiert (*Baldwin et al.* 2001, S. 23, *Fehr* 2003). Drittens wird erfahrungsgemäß jede Nominierung eines Mitglieds für das Direktorium in höchstem Maße durch politische Interessen beeinflusst. Deshalb ist es sehr unrealistisch zu unterstellen, dass die Wahl der geldpolitischen Experten in der Euro-Zone unter vollständiger Vernachlässigung ihrer regionalen Herkunft und/oder politischer Aspekte erfolgt. Berücksichtigt man die gegenwärtigen politischen Grabenkämpfe nur vier Jahre nach der Entmachtung der nationalen Notenbanken um die Ernennung des neuen Präsidenten der EZB und den mit harten Bandagen ausgetragenen Kampf um die Besetzung des sechsköpfigen EZB-Direktoriums, kann davon ausgegangen werden, dass bei der Wahl der geldpolitischen Experten regionale und politische Wurzeln nicht unberücksichtigt bleiben werden. Folglich besteht auch im Rahmen dieses Reformansatzes die Befürchtung, dass die Unabhängigkeit der Zentralbank gefährdet wird.

Viertens wurden das als Vorbild dienende Monetary Policy Committee der Bank of England oder auch die schwedische Regelung als eine Ausprägung des „Centralisation“/„Delegation“ Modells für wesentlich kleinere und homogenere Währungsräume als die Euro-Zone konzipiert. Fünftens impliziert auch ein geldpoliti-

---

<sup>52</sup> Vgl. *Dornbusch / Favero / Giavazzi* (1998a), S. 10 sowie *Hefeker* (2001), S. 8.

<sup>53</sup> Vgl. *Junius et al.* (2002), S. 397.

ches Komitee nicht zwingend, dass sich dessen Experten weniger stark an regionalen Entwicklungen orientieren als die Präsidenten der nationalen Zentralbanken. Die zuvor schon genannte Studie von *Meade* und *Sheets* (2002) zum Abstimmungsverhalten im FOMC belegt ja gerade eindrucksvoll, dass in den USA gerade Direktoriumsmitglieder die ökonomische Situation in ihrem Herkunftsstaat berücksichtigen. Sechstens könnte es ein Problem geben, hinreichend qualifizierte nationale Notenbankpräsidenten als Experten zu finden. Denn jede der zur Euro-Zone verschmolzenen Volkswirtschaften hat ihre historisch gewachsenen Besonderheiten. Diese kann gerade in der Anfangsphase der Währungsunion kein Fachmann vollständig überblicken. Entscheidender Nachteil dieser Reformalternative dürfte aber sein, dass das Zentralisierungs- bzw. Delegationsmodell durch die Degradierung des EZB-Rats *dem föderalen Charakter* der EU und der EZB *widerspricht*. Wegen der Aufgabe des föderativen Charakters und des Prinzips „One person, one vote“ ist es nahezu sicher, dass dieser Vorschlag keine Unterstützung aus der Politik erhalten wird.<sup>54</sup>

### III. Rechtliche Grenzen der Implementierung von Delegationsmodellen

Im Folgenden wird auf die Kompatibilität verschiedener miteinander konkurrierender Reformmodelle mit den rechtlichen Vorgaben eingegangen. Dem EZB-Vorschlag, der eben nicht auf die Modelle der Delegation/Zentralisierung abstellt, könnte zugute gehalten werden, dass jeder weitergehende Reformvorschlag de jure dadurch blockiert wird, dass die Rechtslage gegenwärtig, wie oben an der „Ermächtigungsklausel“ gezeigt, gar keine größere Reform des EZB-Rats zulässt. So argumentierte sowohl der EZB-Chef Wim Duisenberg in seiner am 17. Februar im EP verlesenen „Entschuldigung“ als auch die EU-Kommission. Die Vorgaben der Ermächtigungsklausel im Vertrag von Nizza hätte ein besseres Ergebnis bei der Reform der Abstimmungsregeln im EZB-Rat verhindert (*Handelsblatt* 2003c, 2003g, *NZZ* 2003). Vorschläge, welche die Mitgliedschaft im Rat beschränkten oder die Entscheidungsbefugnis in der Geldpolitik an das Direktorium oder an eine Art geldpolitischen Ausschuss delegierten, hätten größere Änderungen der Satzung erfordert. Im Rahmen der rechtlichen Vorgaben sei es unmöglich gewesen, Noten-

---

<sup>54</sup> Vgl. *DIW* (2002), S. 2, *Baldwin et al.* (2000), S. 41, *Baldwin et al.* (2001b), S. 93, *Eichengreen/Ghironi* (2001), S. 20, *Junius et al.* (2002), S. 397 f. und *Deutsche Bank Research* (2002), S. 2. Ein anderer Ansatz bestünde darin, dass die Gouverneure aus ihren Reihen sechs wählen, die ihnen als die besten Repräsentanten für eine europäische Geldpolitik erscheinen. Sie bilden gemeinsam mit dem Direktorium das Entscheidungsorgan der EZB. Sie können wiedergewählt werden und danach für ein Jahr aussetzen. Dieser Vorschlag wurde im EZB-Rat abgelehnt, weil man sich nicht auf die Rotationsdauer einigen konnte. Vgl. *Fehr* (2003) und *Handelsblatt* (2003e). Darüber hinaus schwebt *de Grauwe* (2002) eine Lösung mit Rotation vor, welche die strategische Rolle des Direktoriums durch eine Begrenzung der Zahl der Zentralbankpräsidenten auf etwa zehn erhält.

bankchefs aus dem EZB-Rat auszuschließen oder geldpolitische Kompetenzen vom großen EZB-Rat an das kleine EZB-Direktorium zu übertragen. Deshalb werde nach dem EZB-Modell im Gegensatz zu den Vorschlägen der „Zentralisierung, / „Delegation“ beispielsweise auch kein festes Komitee gebildet, durch das der EZB-Rat eine neue Struktur erhalten würde. Die in Abschnitt B.II schon diskutierte „Ermächtigungsklausel“ lässt nach dieser Interpretation nur eine Veränderung der Abstimmungsmodalitäten, nicht aber wie dem Delegationsmodell folgend eine Verkleinerung des EZB-Rats oder eine Übertragung der konkreten Geldpolitik allein an das Direktorium oder ein anderes Board zu.

Es wird also implizit davon ausgegangen, dass die zuletzt genannten und im Rahmen dieses Beitrags präferierten Alternativvorschläge prinzipiell eine *Neuöffnung* der europäischen Verträge voraussetzen. Dies könnte nach Aussage der Vorsitzenden des Wirtschafts- und Währungsausschusses des EP, Christa Randzio-Plath, beispielsweise im laufenden Europäischen Konvent und der damit verbundenen Regierungskonferenz geschehen. Eine grundlegende Reform des EZB-Rats wäre dann allerdings erst frühestens 2004 möglich (*Handelsblatt* 2003b, *Welter* 2003). Folgt man der Auffassung Duisenbergs und unterstützt deshalb den EZB-Vorschlag, so hieße dies möglicherweise, dass der „Bauplan“ des Vertrags von Nizza fehlerhaft war und jetzt die politische Kraft fehlt, den Fehler zu korrigieren, und statt dessen auch „schief gebaut“ wird (*Thomas Mayer*, zitiert nach *Handelsblatt* 2003c).

Führende Europarechtler stellen diese Verteidigungslinie Duisenbergs jedoch neuerdings vor dem Hintergrund der in Kapitel B genauer herausgearbeiteten Rechtsgrundlagen in Frage. Der EZB-Präsident versuche, den von nationalen Interessen geprägten Kompromiss nachträglich zu legitimieren. Eine Extremposition nimmt dabei der Bonner Europarechtler Martin Seidel ein. Seiner Ansicht nach sagt der Vertrag von Nizza lediglich, dass etwas geändert werden soll und gibt Einstimmigkeit vor. Über die Änderung selbst und ihr Motiv werde nichts spezifiziert.<sup>55</sup> Moderater äußert sich der Hamburger Europarechtler Gert Nicolaysen. Er führt aus, dass sich möglicherweise schon bei der Realisierung des EZB-Modells eine andere Form des EZB-Rats ergebe, die schon nicht mehr durch die Vorgaben des Vertrags von Nizza wie sie von Duisenberg interpretiert werden, gedeckt wird.

Auch der Experte für Öffentliches Recht an der Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder), Ulrich Häde, interpretiert die Vorgaben des Nizza-Vertrags weiter als Duisenberg. Die Entscheidungskompetenz könne zwar grundsätzlich nicht auf ein anderes Gremium übertragen werden. Dennoch seien aber weniger weit reichende Vorschläge wie beispielsweise die unter der Rubrik „Delegationsmodelle“ erörterten mit Nizza vereinbar. Es sei legitim, in welcher Weise auch immer nur einen Teil der Gouverneure mit Stimmrecht auszustatten. Denkbar und durch Nizza abgedeckt sei beispielsweise, dass Gouverneure aus ihrer Mitte sechs wäh-

---

<sup>55</sup> Er spricht sogar von einer „Blanko-Ermächtigung ohne materielle Vorgabe für die EZB“. Vgl. *Handelsblatt* (2003c).

len würden, welche dann für einen bestimmten Zeitraum gemeinsam mit dem Direktorium Stimmrecht hätten. Selbst das beispielsweise vom CEPS vorgeschlagene Modell, bei dem die Notenbankgouverneure lediglich die Leitlinien der Geldpolitik vorgeben und das Direktorium sie umsetzt, sei nicht prinzipiell ausgeschlossen. Entscheidend sei, wie weit man die Befugnisse fasse, die laut Satzung dem Direktorium durch Beschluss des EZB-Rats übertragen werden könnten (siehe Abs. 12.1 des ESZB-Statuts). Es handele sich jeweils nur um eine andere Form der Bestimmung der Stimmberechtigten (*Handelsblatt* 2003c).

Nach dem CEPS-Vorschlag wäre auch gar keine Änderung der Satzung nötig, denn der EZB-Rat könnte gemäß Abs. 12.1 des Statuts einfach von sich aus mehr an das Direktorium delegieren (*Allemand* 2002, *Louis* 2002). Es stellt sich jedoch die Frage, ob der CEPS-Vorschlag kompatibel mit der Satzung des ESZB ist. Während das CEPS jährlich zwei bis vier Sitzungen vorschlägt, verlangt Absatz 10.5 der ESZB-Satzung, dass der EZB-Rat mindestens zehnmal im Jahr zusammen tritt. Hierauf lässt sich entgegnen, dass der EZB-Rat weiterhin öfter zusammen kommen kann. Er sollte nur nicht öfter als zwei bis vier Mal pro Jahr geldpolitische Entscheidungen treffen. Der Rat trifft auch jetzt schon nur jede zweite Sitzung geldpolitische Entscheidungen. Bei allen anderen Vorschlägen zur Delegation/Zentralisierung ist zu bedenken, dass selbst eine „kleine“ Änderung der Satzung, die nicht durch Nizza gedeckt wird, zur Zeit politisch wohl unmöglich ist. Selbst wenn man die vorstehenden Überlegungen weiterführen und in Abs. 12.1 als geringe Modifikation des Statuts den Passus „The Governing Council shall meet four times per year to discuss guidelines for the implementation of the monetary policy ...“ einfügen wollte, würde dies möglicherweise eine Aufgabe des EU-Konvents werden (*Gros et al.* 2002, S. 109).

## E. Zusammenfassung und Ausblick

Der EZB-Vorschlag zur Reform der Zusammensetzung des EZB-Rats weist nach der vorstehenden Analyse so viele Mängel auf, dass sogar der Status quo vorzuziehen ist. Duisenberg selbst räumte ein, dass er mit dem EZB-Vorschlag nicht glücklich sei. Er gab eine „gewisse Komplexität“ zu. Man könne „keinen Schönheitspreis hiermit gewinnen“ (*FAZ* 2002a). Für die meisten Beobachter stellt der EZB-Rotationsvorschlag eher eine Kombination verschiedener Nachteile als einen sinnstiftenden Kompromiss dar (*Gros et al.* 2002, S. 111 f.). Es macht keinen großen Unterschied, ob nun 21 oder 25 (oder 30) Mitglieder des EZB-Rats ein Stimmrecht haben, wenn ohnehin jeder an der Diskussion teilnimmt. Der vernachlässigbar geringe Effizienzgewinn in wenigen Teilbereichen kann die neu entstehenden Kosten bei weitem nicht ausgleichen. Letztere entstehen daraus, dass der EZB-Vorschlag das Prinzip der Gleichheit unter Mitgliedstaaten unterminiert und es deshalb wahrscheinlicher macht, dass die nationalen Notenbankpräsidenten die von ihnen direkt wahrgenommenen Interessen ihres Heimatlandes über die Interessen der Eu-

ro-Zone als Ganzes stellen. Wim Duisenberg selbst hat indirekt eingeräumt, dass ein besseres Modell an der mangelnden Zustimmung der nationalen Gouverneure gescheitert sei (*Handelsblatt* 2003c). Ein Vorgehen gegen das Prinzip der Gleichheit der Mitgliedstaaten wäre nur dann gerechtfertigt gewesen, wenn die Größe des EZB-Rats auf ein handhabbares Niveau heruntergefahren worden wäre (d. h. auf ungefähr zehn Mitglieder). Hierdurch hätte ein wichtiger Zuwachs an Effizienz internalisiert werden können. Aus all diesen Gründen hätte der EZB-Vorschlag *nicht realisiert* und blockiert werden sollen. Fast alle Reformalternativen wären besser gewesen. Die Kommission hätte besser eine eigene Reformalternative entwickeln sollen. Der EU-Rat hätte gut daran getan, den EZB-Vorschlag *nicht anzunehmen*.

Der wichtigste Nachteil des Vorschlags hängt mit seiner *hohen Komplexität* zusammen. Das Ergebnis erinnert nicht an eine logische Lösung und ist viel zu sehr nach innen gerichtet.

In diesem Beitrag wurde eine einfache Alternative zum EZB-Vorschlag vorgestellt. Diese lässt die Zusammensetzung des EZB-Rats unverändert, beschränkt ihn jedoch auf Entscheidungen über die geldpolitische Strategie und überlässt deren Ausführung dem EZB-Direktorium mit weiterhin sechs Mitgliedern. Dieses zweistufige System könnte den Gegensatz der Interessen aufheben. Eine derartige Lösung wäre effizient und trüge einen durch und durch europäischen Charakter. Dies wäre von herausragender Bedeutung, denn die EZB soll ja Geldpolitik für den gesamten Euroraum durchführen. Durch das Prinzip des „One person, one vote“ sind auch die bisherigen Mitglieder des EZB-Rats ausschließlich als Experten und nicht als Vertreter ihres Heimatlands berufen. Obwohl auch das Fed ein System der Rotation zwischen den Präsidenten der regionalen Zentralbanken praktiziert, sollte die EZB dabei das Fed nicht kopieren. Weitergehende Delegationsvorschläge verbieten sich momentan, denn dann müsste das ESZB-Statut im Rahmen einer hochpolitisierten Regierungskonferenz geöffnet werden. Wie beispielsweise die Ausführungen der Vorsitzenden des Währungsausschusses des EP, Christa Randzio-Plath, deutlich zeigen, bestünde hier die Gefahr, dass weiteren politischen Wünschen Rechnung getragen wird, die das geldpolitische Gefüge von Grund auf ändern.

Die folgenden polit-ökonomischen Überlegungen führen möglicherweise an den Kern der Motivation für diesen EZB-Vorschlag. Obwohl die EZB selbst achtzehn Monate Zeit für die Ausarbeitung ihres Vorschlags hatte, sollte dieser Vorschlag möglichst ohne Mitspracherecht der Kleinen als eine Angelegenheit von höchster Dringlichkeit durch die verbleibenden politischen Instanzen „gepeitscht“ werden. Die EZB selbst formulierte, dass sie mit der Vorlage des Vorschlags dem Wunsch der EU-Mitgliedstaaten entsprochen habe, so rasch wie möglich nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza am 1. Februar 2003 eine Empfehlung vorzulegen (*Handelsblatt* 2003d, 2003e). Um zu verhindern, dass die EU-15 die Beitrittsländer zu dem Vorschlag konsultieren oder gar über diesen Vorschlag mit abstimmen lassen müssen, erschien gemäß dem in IV.a dargestellten „Gang durch die Instanzen“

höchste Eile geboten. Denn sonst wäre die Reform wegen der Konsultationspflicht bzw. sogar des Mitbestimmungsrechts der kleineren Beitrittskandidaten möglicherweise noch geplatzt. Diese verdächtige Eile war somit neben der sachlich nicht begründeten Verwendung des Finanzmarktindikators deutliche Evidenz dafür, dass mit dem Vorschlag des EZB-Rats – wie von *Gros* (2003) und *Neumann* (2003) herausgestellt – gerade den kleinen Ländern und nicht den großen wie Deutschland geschadet wird.

Aus der in diesem Beitrag dargestellten polit-ökonomischen Logik heraus entwickelte sich die geplante Reform der Abstimmungsregeln bei der EZB dabei zeitweise zum offenen *Machtkampf* zwischen der EU und dem Kartell der nationalen Staats- und Regierungschefs mit den nationalen Notenbanken. Europapolitiker dürften die Diskussion aufmerksam verfolgt haben. Denn die Aufteilung der EU-Staaten in größere, mittlere und kleinere gilt gegenwärtig auch als ein Weg, ein Rotationsmodell für den Vorsitz des EU-Ministerrats zu erstellen. Dieser wechselt derzeit im Halbjahresturnus unter den EU-Ländern (*FTD* 2003). Es wäre für die EZB oder die EU-Finanzminister nicht zu spät gewesen, noch einmal über die Reform des Abstimmungsverfahrens im EZB-Rat nachzudenken. Kompetenz und nicht Nationalität hätten eigentlich die Schlüsselqualifikation für eine Mitgliedschaft im EZB-Rat darstellen müssen. Nur eine sinnvoll reformierte EZB hätte einen weiterhin stabilen Euro garantiert. Dennoch wurde der EZB-Vorschlag am 21. März 2003 in Brüssel, forciert durch die Interessenskoalition der nationalen Regierungen mit „ihren“ Notenbankgouverneuren, durch den EU-Rat doch noch im letzten Moment einstimmig verabschiedet. Dies könnte auch damit zusammen hängen, dass der Europäischen Union ein weiteres Aufblähen ihres Zentralbanksystems droht. Nach aktuellen Erhebungen der britischen Fachpublikation „Central Banking“ steigt die Zahl der Notenbankangestellten auf rund 70.000, also auf mehr als dreimal soviel wie im Fed-System. Mit dem Übergang zu Reformmodellen vom Delegationstyp hätte unter diesen Voraussetzungen ein erheblicher Abbau der Überbesetzung nationaler Notenbanken einhergehen können.

## Literatur

- Allemand*, F. (2002): La Réforme Institutionnelle de la Banque Central Européenne dans le Contexte de l'Élargissement, mimeo, Paris.
- Baldwin*, R. E. (2001): The ECB's Number Problems, in: Financial Times (London): 4. Dezember 2002.
- Baldwin*, R. E. / *Berglöf*, E. / *Giavazzi*, F. / *Widgrén*, M. (2000): EU Reforms for Tomorrow's Europe, CEPR Discussion Paper Nr. 2623, London.
- Baldwin*, R. E. / *Berglöf*, E. / *Giavazzi*, F. / *Widgrén*, M. (2001a): Preparing the ECB for Enlargement, CEPR Policy Paper Nr. 6, London.

- Baldwin, R. E. / Berglöf, E. / Giavazzi, F. / Widgrén, M. (2001b): Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?, *Monitoring European Integration* 11, CEPR, London.
- Belke, A. (2003): The Rotation Model is Not Sustainable, in: *Intereconomics, Forum 'Reform of the Decision-Making Rules of the ECB Council in View of EMU Enlargement'*, Vol. 38, S. 119–124.
- Belke, A. / Baumgärtner, T. (2003): Die Reform der EZB-Abstimmungsregeln und der Sieg nationaler Interessen, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 56. Jg., S. 776–780.
- Belke, A. / Hebler, M. (2002): EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte, Oldenbourg.
- Belke, A. / Hebler, M. (2003): Euroisierung Mittel- und Osteuropas: Irrweg oder Königsweg zum Euro?, in: *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 32. Jg., Heft 4, S. 190–196.
- Belke, A. / Hebler, M. / Setzer, R. (2003): Euroisierung der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten – ein alternativer Weg in die Währungsunion?, erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* Nr. 4.
- Belke, A. / Kösters, W. / Leschke, M. / Polleit, T. (2002): International Coordination of Monetary Policies – Challenges, Concepts and Consequences, *ECB-Observer – Analyses of the Monetary Policy of the European System of Central Banks*, Nr. 4, Dezember, Frankfurt.
- Belke, A. / Kruwinus, D. (2003): Erweiterung der EU und Reform des EZB-Rats, in: *Wirtschaftsdienst*, 83. Jg., S. 325–333.
- Belke, A. / Kruwinus, D. (2003a): Enlarging the Governing Council of the European Central Bank: An Analysis of the ECB's Own Reform Proposal, Hohenheim, mimeo.
- Belke, A. / Kruwinus, D. (2003b): Erweiterung der EU und Reform des EZB-Rats: Rotation versus Delegation, *Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520)*: Universität Hohenheim, Nr. 218, Stuttgart.
- Berger, H. (2002): The ECB and Euro-Area Enlargement, *IMF Working Paper 02/175*, International Monetary Fund, Washington/DC.
- Berger, H. / de Haan, J. (2002): Are Small Countries too Powerful within the ECB?, in: *Atlantic Economic Journal*, Vol. 30, S. 1–20.
- Bini Smaghi, L. / Gros, D. (2000): *Open Issues in European Central Banking*, London.
- Bofinger, P. (2003): Consequences of the Modification of the Governing Council Rules, *Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs*, 7. Februar 2003, Brüssel.
- Casella, A. (2000): *Games for Central Bankers: Markets vs. Politics in Public Policy Decisions*, CEPR Discussion Paper Nr. 2496, London.
- de Grauwe, P. (2002): Challenges for Monetary Policy in Euroland, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, S. 693–718.
- de Grauwe, P. / Dewachter, H. / Aksoy, Y. (1999): *The European Central Bank: Decision Rules and Macroeconomic Performance*, CEPR Discussion Paper Nr. 2067, London.
- de la Dehesa, G. (2003): The New Governing Rules of the ECB, *Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs*, 7. Februar 2003, Brüssel.
- Deutsche Bank Research* (2002): *Monetary Policy Aspects of the Enlargement of the Euro Area*, *Research Notes, Working paper series*, Nr. 4, 7. August 2002, Frankfurt.

- (2002a): Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa Nr. 17, 17. Dezember 2002.
- DIT* (2002): Dynamic Investment Trends, Ausgabe Mai 2002, Allianz-Dresdner Asset Management, Frankfurt/Main.
- DIW* (2002): Geldpolitische Aspekte der Erweiterung des Euroraums, DIW-Wochenbericht 15/02, Berlin.
- Dornbusch, R./ Favero, C./ Giavazzi, F.* (1998): Immediate Challenges for the European Central Bank, in: de Grauwe, P. (Hrsg.): The Political Economy of Monetary Union, 2001, Cheltenham, S. 437–474.
- Dornbusch, R./ Favero, C./ Giavazzi, F.* (1998a): A Red Letter Day, CEPR Discussion Paper No. 1804, London.
- Duisenberg, W.* (2002): ECB Press Conference, 5. Dezember 2002, Frankfurt, [www.ecb.int](http://www.ecb.int).
- Dresdner Bank* (2002): Monitor Euro-Raum, 28. Februar 2002, Frankfurt.
- EZB* (1999): Monthly Report July, Frankfurt/Main.
- (2000): Opinion of the European Central Bank, 5. Dezember 2000, Frankfurt, [www.EZB.int](http://www.EZB.int).
- (2002): Governing Council Prepares for Enlargement, Press Release, 20. Dezember 2002, Frankfurt.
- (2003): Governing Council Formally Recommends New Voting System, Press Release, 4. Februar 2003, Frankfurt.
- (2003a): Empfehlung gemäß Artikel 10.6 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank für einen Beschluss des Rates über eine Änderung des Artikels 10.2 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, EZB/2003/1, Frankfurt a. M.
- Eichengreen, B./ Ghironi, F.* (2001): The Future of EMU, University of Berkeley, Mai, mimeo.
- Europäisches Parlament* (2003): Sitzungsprotokoll (Ablauf der Sitzung): 13. 03. 2003, EZB-Rat Abstimmung, Brüssel, Web: <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/> (zugegriffen am 14. 03. 2003).
- Eurostat* (2003): Regionales Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union 2000, Statistik kurz gefasst 1/2003.
- (2003a): Regionales Bruttoinlandsprodukt in den Bewerberländern 2000, Statistik kurz gefasst 2/2003.
- FAZ* (2002): Die Sitze im EZB-Rat sollen nach einem Rotationsprinzip besetzt werden, 20. Februar 2002, 53. Jg., Nr. 36, S. 12.
- (2002a): Interessengegensätze blockieren Reform der EZB, in: *FAZ* v. 16. September 2002, Nr. 215, S. 15.
- (2002b): Wie sich der EZB-Rat selbst reformieren will, in: *FAZ* vom 9. Dezember 2003, Nr. 286, S. 13.
- (2003): Doppelte Mehrheit für die EZB – Gegenvorschlag zum Rotationsmodell aus dem Europäischen Parlament, 21. Februar, 54. Jg., Nr. 44, S. 14.
- (2003): Skepsis gegenüber neuen EZB-Regeln, in: *FAZ* v. 22. Januar 2003, Nr. 18, S. 13.

- (2003a): Kommissar Solbes: Die EZB-Regeln ändern, in: FAZ v. 20. Februar 2003, Nr. 43, S. 12.
- Fehr, B.* (2003): Rotation als Übergangslösung, in: FAZ v. 11. Februar 2003, S. 11.
- Financial Times* (2003): The ECB's Game of Musical Chairs – Its So-so Plan for Monetary Policy Voting Rights, in: FT v. 18. Februar, S. 14.
- Financial Times Deutschland* (2003): EU gibt grünes Licht für EZB-Reform, 14. Februar 2003.
- Giavazzi, F.* (2003): A Funny Way to Manage Europe's Money, in: Financial Times, 30. Januar.
- Gros, D.* (2003): Reforming the Composition of the ECB Governing Council in View of Enlargement, How not to do it!, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, 7. Februar 2003, Brüssel.
- Gros, D. / Castelli, M. / Jimeno, J. / Mayer, T. / Thygesen, N.* (2002): The Euro at 25, Special Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group, Centre for European Policy Studies, Dezember, Brüssel.
- Häring, N.* (2003): EZB-Reform – Unabhängigkeit über alles, in: Handelsblatt vom 5. März 2003, S. 9.
- Handelsblatt* (2003): Neues EZB-Modell gefährdet Stabilitätsziel, in: Handelsblatt vom 13. Januar 2003, Nr. 8, S. 17.
- (2003a): DIW legt alternatives Modell zur Stimmenverteilung im EZB-Rat vor, in: Handelsblatt vom 30. Januar 2003, Nr. 21, S. 20.
- (2003b): EU-Parlament will EZB-Modell ablehnen, in: Handelsblatt vom 22. Februar 2003, Nr. 37, S. 21.
- (2003c): Heftige Kritik an Duisenbergs neuem EZB-Modell, in: Handelsblatt vom 25. Februar 2003, Nr. 39, S. 24.
- (2003d): Politik kritisiert Modell der EZB, in: Handelsblatt vom 20. Januar 2003, Nr. 13, S. 21.
- (2003e): Geplantes EZB-Modell stößt europaweit auf Kritik, in: Handelsblatt vom 5. Februar 2003, Nr. 25, S. 224.
- Hefeker, C.* (2001): Federal Monetary Policy, CESifo Working Paper Nr. 422, München.
- Horn, G.* (2003): Consequences of the Modification of the Governing Council Rules, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, 7. Februar 2003, Brüssel.
- Hüther, M. / Junius, K.* (2003): EZB und Osterweiterung – Kein Grund zur Aufregung, in: Börsen-Zeitung vom 1. Februar.
- Junius, K. / Kater, U. / Meier, C.-P. / Müller, H.* (2002): Handbuch Europäische Zentralbank – Beobachtung, Analyse, Prognose, Bad Soden.
- Lommatzsch, K. / Tober S.* (2003): Zur Reform der Abstimmungsregeln im EZB-Rat nach der Erweiterung des Euroraums, in: DIW-Wochenbeichte, 70. Jg., Nr. 5, S. 69–73.
- Louis, J.-V.* (2002): L'Adaptation de la BCE à l'Élargissement, Complement A dans Politique Monétaire de la Banque Central Européenne, Conseil d'Analyse Economique, Paris, Octobre.

- Meade, E. / Sheets, N.* (2002): Regional Influences on US Monetary Policy: Some Implications for Europe, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers Nr. 721, Februar.
- Neumann, M. J. M.* (2003): Die EZB-Rotation verschiebt die Gewichte, in: FAZ vom 29. Januar 2003, S. 12.
- NZZ* (2003): Vorbereitung der EZB auf neue Mitglieder, in: Neue Züricher Zeitung vom 18. Februar 2003.
- Padoa-Schioppa, T.* (2001): Wenn die Deutschen nicht so bescheiden wären, Zeitgespräch, in: Die Zeit vom 12. Dezember 2001.
- Part, S.* (2001): Der Vertrag von Nizza: Ein Wegweiser für die Europäische Integration? Bundesministerium für Finanzen Working Paper 1 / 2001, Wien.
- Rat der Europäischen Union* (2003a): 2485th Council Meeting ‚Economic and Financial Affairs‘, 6877 / 03 (Presse 24): 18. Februar, Brüssel.
- (2003b): 2493rd Council Meeting ‚Economic and Financial Affairs‘, 6877 / 03 (Presse 61): 7. März, Brüssel.
- von Hagen, J.* (1998): The Composition of Bank Councils for Monetary Unions, Manuscript ZEI, July, Bonn.
- von Hagen, J. / Stüppel, R.* (1994): The Composition of Bank Councils for Federal Monetary Unions, in: European Economic Review, Vol. 38, S. 774 – 782.
- Wellink, A.* (2002): The Role of National Central Banks within the European System of Central Banks, in: Grau, W. (Hrsg.): Wettbewerb der Regionen und Integration in der WWU, Österreichische Nationalbank, Wien, S. 189 – 195.
- Welter, P.* (2003): Europäische Zentralbank – Die EZB-Reform in den Mühlen der Politik, FAZ.net, 28. Februar.
- Wyplosz, C.* (2003): The New Eurosystem, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, 7. Februar, Brüssel.

# **Subsidiarität und Dezentralität in der europäischen Wettbewerbspolitik**

Von *Bernhard Duijm*, Tübingen

## **Abstract**

The paper discusses the application of the principle of subsidiarity, laid down in the EC Treaty, to the field of competition policy in the European Union. The advantages and disadvantages of parallel applicability of national and European competition laws are analyzed. Centralised and decentralised enforcement of the EC competition rules are compared intensively. In the new regulation 1/2003 the „prior notification regime“ is replaced by a directly applicable exception system. It makes decentralised application of articles 81 and 82 of the Treaty by national competition authorities necessary. It is shown that the rules of the new regulation can be regarded as a means to maximise the gains of decentralised enforcement of EC competition law. Furthermore, the proposal of the European Commission for a new merger control regulation is presented. The Commission intends to install a more flexible allocation of merger cases between the national competition authorities and the Commission as the European competition authority.

## **A. Einleitung**

Ein Ziel der EG ist die Schaffung und Sicherung eines Binnenmarkts ohne Wettbewerbsverfälschungen, die von Unternehmen, etwa durch Kartellbildung oder Missbrauch wirtschaftlicher Macht, oder durch die Mitgliedstaaten durch die Gewährung von Beihilfen aller Art ausgelöst werden können. Zur Erreichung dieses Ziels wurde schon im EWG-Vertrag von 1957 der Gemeinschaft eine wettbewerbspolitische Kompetenz eingeräumt, ohne allerdings den Mitgliedstaaten ihre wettbewerbspolitischen Kompetenzen vollständig zu entziehen – weder im Bereich der Rechtsetzung noch im Bereich des Rechtsvollzugs. Mit Inkrafttreten des EWG-Vertrags hat das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht das nationale Wettbewerbsrecht der Mitgliedstaaten nicht außer Kraft gesetzt und die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts wurde nicht auf Institutionen der Gemeinschaft beschränkt.

Entsprechend der dynamischen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Integration der Gemeinschaft veränderte sich die institutionelle Ausgestaltung der

Wettbewerbspolitik gegenüber Unternehmen in der EG im Laufe der Zeit.<sup>1</sup> In den ersten Jahren oblag die Durchführung der gemeinsamen Wettbewerbspolitik weitestgehend den Mitgliedstaaten. Die Kompetenzen der Europäischen Kommission waren dagegen gering. Die nationalen Wettbewerbsbehörden wandten das EG-Wettbewerbsrecht allerdings kaum an.<sup>2</sup> Eine starke Zentralisierung in der Durchführung der gemeinsamen Wettbewerbspolitik entstand durch die Verordnung 17/62, die der Europäischen Kommission umfangreiche und z.T. ausschließliche Kompetenzen einräumte. Gegen Ende der 60er Jahre wurde die Dominanz des gemeinsamen Wettbewerbsrechts gegenüber den nationalen Rechten durch ein Urteil des EuGH gestärkt, indem es die Anwendbarkeit der so genannten „Zwei-Schranken-Theorie“ einschränkte.<sup>3</sup> Nach dieser Theorie mussten unternehmerisches Verhalten und Kartelle den Vorschriften der gemeinsamen und nationalen Wettbewerbsregeln entsprechen, mit der Konsequenz, dass das strengere Recht einen Vorrang genoss.<sup>4</sup> Demgegenüber betonten die EuGH-Richter den umfassenden Vorrang des Gemeinschaftsrechts.

Ende der 80er Jahre wurde schließlich das gemeinsame Wettbewerbsrecht durch eine Fusionskontrolle erweitert. Gleichzeitig begannen mehrere Mitgliedstaaten, funktionsfähige nationale Wettbewerbsgesetze zu etablieren bzw. bestehende Gesetze auszubauen.<sup>5</sup>

Unter anderem angeregt durch die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag von Maastricht wurden in den 90er Jahren Forderungen nach einer institutionellen Neugestaltung der Wettbewerbspolitik in der EG laut. Neben Forderungen nach Schaffung eines von der Europäischen Kommission losgelösten EG-Kartellamtes umfassten die Reformvorschläge vor allem eine stärkere Einbindung der nationalen Wettbewerbsbehörden in die Durchführung der *gesamten* gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik, was auch Freistellungen vom Kartellverbot durch nationale Behörden zur Konsequenz gehabt hätte.

Während die Europäische Kommission derartige Forderungen zunächst strikt abgelehnt hatte und der Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts weiter aus-

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Wettbewerbspolitik gegenüber Unternehmen. Subventionskontrolle als „Wettbewerbspolitik gegenüber dem Staat“ ist regelmäßig institutionell und materiell anders geregelt als die Wettbewerbspolitik gegenüber Unternehmen.

<sup>2</sup> Vgl. *Gierschmann* (1999), S. 25 f., *Lässig* (1997), S. 43. Hervorzuheben ist hierbei, dass das Bundeskartellamt die aktivste nationale Wettbewerbsbehörde in Bezug auf die dezentrale Anwendung der europäischen Wettbewerbsregeln war (*Gierschmann*, 1999, S. 25), obwohl Deutschland mit dem GWB – im Gegensatz zu den meisten anderen Mitgliedstaaten – schon damals über ein wirksames Wettbewerbsrecht verfügte.

<sup>3</sup> Vgl. *Jung* (1995), S. 104 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Jung* (1995), S. 87 f.

<sup>5</sup> *Laudati* (1998), S. 387, spricht in diesem Zusammenhang von einer dritten Welle von Wettbewerbsgesetzen in den Mitgliedstaaten. Die Wirksamkeit der in der ersten Welle (Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre) und der zweiten Welle (70er und Anfang der 80er Jahre) beschlossenen Wettbewerbsgesetze blieb in vielen Ländern gering.

gedehnt worden war, zeigte sie in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine größere Bereitschaft zu einer stärker dezentralen Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer sich erweiternden Gemeinschaft sollten nationale Gerichte und nationale Wettbewerbsbehörden die Europäische Kommission entlasten, wie es in ihren Bekanntmachungen, Grün- und Weißbüchern und Vorschlägen regelmäßig heißt.

Die Zuordnung von Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenzen in der Wettbewerbspolitik kann für die Ergebnisse dieses Politikbereichs von entscheidender Bedeutung sein. Dass dies auch für die Durchführungskompetenz gilt, rührt aus dem umfangreichen Ermessens- und Entscheidungsspielraum, den Wettbewerbsregeln ihren Anwendern regelmäßig geben (müssen).

Im Folgenden sollen nach ein paar begrifflichen Klärungen zunächst die Vor- und Nachteile einer dezentralen Wettbewerbspolitik in der EU im Allgemeinen diskutiert werden. Anschließend wird der bislang erreichte Grad an Dezentralität in der EG-Wettbewerbspolitik vorgestellt. Danach werden die aktuellen Reformen und offiziellen Reformvorschläge der Europäischen Kommission vorgestellt und dahingehend geprüft, inwieweit sie in der Lage sind, die Vorteile einer dezentralen Wettbewerbspolitik zur Wirkung kommen zu lassen und deren Nachteile zu minimieren.

## **B. Das Verhältnis von Subsidiarität und Dezentralität in der Wettbewerbspolitik**

### **I. Formen von Subsidiarität in der Wettbewerbspolitik**

Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Methode, Kompetenzen oder Aufgaben zwischen verschiedenen Gemeinwesen vertikal aufzuteilen bzw. einzelnen Ebenen dieser Gemeinwesenhierarchie vollständig zuzuweisen. Grundgedanke hierbei ist, untergeordnete Ebenen nicht übermäßig zu schwächen, indem ihnen Aufgaben entzogen (bzw. nicht zugewiesen) werden und auf höheren Ebenen angesiedelt werden, obwohl die untergeordneten in der Lage wären, diese Aufgaben ausreichend zu erfüllen.

Je nachdem, welche Ausgangssituation zugrunde gelegt wird, führt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu unterschiedlichen Konsequenzen. Liegt noch keinerlei Kompetenzverteilung vor oder steht die bisherige in Gänze zur Disposition (etwa bei einer Einführung/Reform der [Wirtschafts-]Verfassung), so könnte das Subsidiaritätsprinzip zu einer völligen Zentralisierung oder Dezentralisierung eines Politikbereichs führen, was im Falle einer Reform für eine Ebene von Gemeinwesen mit einem vollständigen Kompetenzverlust verbunden wäre. Findet das Subsidiaritätsprinzip dagegen nur Anwendung auf Bereiche mit konkurrierender Kompetenz mehrerer Ebenen von Gemeinwesen, ohne diese vertrags- oder ver-

fassungsmäßig garantierte konkurrierende Zuständigkeit aufheben zu können, findet „lediglich“ eine Aufgabenverteilung zwischen Gemeinwesen statt, ohne dass eine Ebene jegliche Kompetenz verlieren könnte, aber auch, ohne dass „fälschlicherweise“ zuständige Ebenen ein Aufgabengebiet gänzlich aufgeben müssten.

Die EG beschränkt die Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips auf den 2. Fall: Eine Renationalisierung von Aufgaben, für die die Gemeinschaft nach europäischem Recht ausschließliche Zuständigkeit besitzt, wird durch das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EG-Vertrag nicht gedeckt. Hier heißt es in Satz 2: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

Aus der Formulierung geht hervor, dass das Subsidiaritätsprinzip, wie es hier interpretiert wird, keine Optimierung der Aufgabenverteilung im strikten Sinne anstrebt.<sup>6</sup> Nur wenn auf Ebene der Mitgliedstaaten keine ausreichende Erreichung der Ziele möglich ist und diese gleichzeitig durch Maßnahmen der Gemeinschaft besser erreicht werden können, wird bei konkurrierender Zuständigkeit die EG aktiv.<sup>7</sup>

Ein Bereich konkurrierender Zuständigkeit ist die Wettbewerbspolitik. Hierbei geht es zum einen um die Frage der anwendbaren Rechtsordnungen (EG-Wettbewerbsrecht versus nationales Wettbewerbsrecht der Mitgliedstaaten) und zum anderen um die Frage der Zuständigkeit bei der Anwendung der gemeinsamen Wettbewerbsregeln, ob also EG-Wettbewerbsrecht von der Gemeinschaft oder von den Mitgliedstaaten vollzogen wird.<sup>8</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip, wie es im EG-Vertrag festgeschrieben ist, kann nicht zur Beantwortung der Frage herangezogen werden, ob wettbewerbspolitische Kompetenzen der Gemeinschaft überhaupt notwendig sind (und zwar unabhängig davon, ob sie primär- oder sekundärrechtlich begründet sind). Diese Frage kann wohl dahingehend beantwortet werden, dass nationale Wettbewerbsgesetze primär auf die eigene Volkswirtschaft ausgerichtet sind und negative Auswirkungen wettbewerbsbeschränkender bzw. -gefährdender Handlungen inländischer Unternehmen im Ausland ignorieren. Gerade dieses Ignorieren kann aber der angestrebten marktlichen (wettbewerblichen) Integration der Volkswirtschaften in der EG zuwiderlaufen. Die Subsidiarität der Rechtsordnungen betrifft vielmehr die Frage, ob und inwieweit die Anwendbarkeit europäischen Wettbewerbsrechts die Anwendbarkeit nationalen Wettbewerbsrechts einschränkt oder gar ausschließt.

Während die Anwendung nationaler Wettbewerbsregeln den Institutionen der jeweiligen Mitgliedstaaten vorbehalten ist, und diese Zuordnung nicht nur juristisch,

---

<sup>6</sup> Vgl. zu anderen Interpretationen z. B. *Jung* (1995), S. 173 f.

<sup>7</sup> Vgl. *Röhling* (2002), S. 66.

<sup>8</sup> Vgl. *Möschel* (1995), S. 282.

sondern auch unter ökonomischen Aspekten gerechtfertigt ist, bestehen für den Vollzug der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln mehrere Möglichkeiten. Das Subsidiaritätsprinzip lässt sich für eine Aufteilung der Vollzugskompetenzen auf die Gemeinschaft und/oder die Mitgliedstaaten heranziehen. Letztere wären dann insoweit zuständig, wie sie die angestrebten Ziele ausreichend erreichen. Hierbei ist es durchaus denkbar, dass für die verschiedenen Teilbereiche der Wettbewerbspolitik unterschiedliche Vollzugskompetenzen bestehen.

## II. Dezentralität in der Wettbewerbspolitik als Konsequenz des Subsidiaritätsprinzips

Ob die Zugrundelegung des Subsidiaritätsprinzips dazu führt, dass der Gemeinschaft umfassende wettbewerbspolitische Kompetenzen zugeordnet werden und man somit von einer zentralisierten Wettbewerbspolitik sprechen kann oder ob dieses Prinzip eher eine dezentrale Wettbewerbspolitik mit erheblichen Kompetenzen auf der Ebene der Mitgliedstaaten fordert, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die im Folgenden noch näher analysiert werden. Von zentraler Bedeutung ist hierbei auch, inwieweit diese Faktoren, die die Angemessenheit (bzw. Vorteilhaftigkeit) einer Kompetenzverteilung beeinflussen, exogen variabel bzw. gestaltbar sind oder ihre Ausprägungen als unveränderlich betrachtet werden müssen. Ferner ist zu berücksichtigen, ob die prinzipiell gestaltbaren Faktoren auch faktisch verändert werden können oder ob etwa politische Rahmenbedingungen derartige Veränderungen faktisch ausschließen.

Je nachdem, welche Annahmen über die Gestaltbarkeit der Bestimmungsfaktoren gemacht werden, könnte es unter Umständen möglich sein, eine *gegebene Aufgabenverteilung* dem Subsidiaritätsprinzip anzupassen oder eine aus anderen Gründen gewünschte Umgestaltung der Zuständigkeiten mit einer *späteren* Erfüllung des Subsidiaritätsprinzips zu begründen. Umgekehrt können exogene oder bewusst herbeigeführte Veränderungen der Faktorausprägungen eine Neuverteilung der Zuständigkeit gemäß dem Subsidiaritätsprinzip rechtfertigen.

Da das Subsidiaritätsprinzip keine Optimierung der Aufgabenzuweisung anstrebt, sondern für eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten lediglich verlangt, dass *jeder* von ihnen die angestrebten Ziele ausreichend erreichen kann,<sup>9</sup> genügt eine besser gewordene mögliche Zielerreichung durch die Gemeinschaft nicht, um die Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaftsebene zu verlagern. Eine Zentralisierung der Zuständigkeiten setzt notwendigerweise voraus, dass die Mitgliedstaaten (oder zumindest nicht alle) nicht mehr eine ausreichende Zielerreichung gewährleisten können und die Gemeinschaft gleichzeitig die Ziele besser erreichen kann. Für eine Dezentralisierung entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip genügt es dagegen, wenn durch bestimmte Entwicklungen *alle* Mitglied-

---

<sup>9</sup> Vgl. Bieber (1997), S. 177.

staaten in die Lage versetzt worden sind, die betreffenden Ziele in ausreichendem Maße zu erreichen. Ob die Gemeinschaft diese Ziele weiterhin besser als die Mitgliedstaaten verfolgen könnte, ist also für die Dezentralisierung irrelevant. Potenzielle Effizienzverluste bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips werden somit hingenommen.

Für die Verteilung wettbewerbspolitischer Aufgaben zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten erweist sich das Subsidiaritätsprinzip – auch in der konkretisierten Form des Art. 5 EG-Vertrag – als nur bedingt tauglich. Erstens ist die hier referierte Position, dass das Subsidiaritätsprinzip keine optimale Aufgabenerfüllung anstrebt, sondern die Aufgaben bei den Mitgliedstaaten belässt, wenn diese sie ausreichend erfüllen, keineswegs unumstritten.<sup>10</sup> Zweitens enthält das Prinzip eine Reihe unbestimmter Begriffe wie „nicht ausreichend“ und „besser“, die einen erheblichen Interpretationsspielraum zulassen. Drittens sind die Ziele, die die europäische Wettbewerbspolitik zu beachten hat, vielfältig und nicht immer konfliktfrei. Prinzipiell sind alle Ziele des EG-Vertrags auch Ziele der EG-Wettbewerbspolitik.<sup>11</sup> In der Praxis der Kommission können sich im Zeitverlauf durchaus Änderungen der Zielprioritäten ergeben. Ferner werden im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip regelmäßig auch „Nebenziele“ wie Bürgernähe, Transparenz und Demokratie genannt, die nach Ansicht von Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und Rat gestärkt werden sollen.<sup>12</sup>

Bei ihren Bestrebungen, zu einer stärkeren Dezentralisierung der Anwendung europäischer Wettbewerbsregeln zu gelangen, verweist die Kommission regelmäßig auf das Subsidiaritätsprinzip, ohne jedoch ihre Vorschläge detailliert mit diesem Prinzip zu begründen. In mehreren Äußerungen spricht sie vom anzustrebenden Grundsatz, dass die EG-Wettbewerbsregeln stets auf der Ebene angewandt werden sollten, wo dies am wirksamsten ist.<sup>13</sup> Ob sie damit das Subsidiaritätsprinzip im Sinne einer Optimierung der Aufgabenverteilung interpretiert und die Dezentralisierung aus den besseren Anwendungsmöglichkeiten der Institutionen der Mitgliedstaaten resultiert oder ob die Europäische Kommission das Subsidiaritätsprinzip eher als „ergänzende“ Begründung für die von ihr angestrebte Dezentralisierung heranzieht, bleibt offen.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Vgl. *Jung* (1995), S. 173 f.

<sup>11</sup> Vgl. *Gierschmann* (1999), S. 203 f. und *Monopolkommission* (1999), S. 38.

<sup>12</sup> Vgl. *Jung* (1995), S. 175. Im Grünbuch zur Revision der Fusionskontrollverordnung spricht die Europäische Kommission von der „Notwendigkeit, eine *effektive, effiziente, faire und transparente Fusionskontrolle* ... zu gewährleisten.“ (*Europäische Kommission*, 2001, S. 4).

<sup>13</sup> Vgl. z. B. *Europäische Kommission* (2000), S. 13, und für ältere Beispiele *Gierschmann* (1999), S. 132 f.

<sup>14</sup> Für die letzte Interpretation spricht die Formulierung, dass nach dem Grünbuch über die Revision der Fusionskontrollverordnung „die Optimierung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden eines der ... verfolgten Ziele [ist], das überdies mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht.“ (*Europäische Kommission*, 2002, S. 3).

Diese Problematik soll im Folgenden nicht mehr weiter untersucht werden. Vielmehr soll die angestrebte Dezentralisierung der Wettbewerbspolitik im Sinne einer Abwägung der Vor- und Nachteile analysiert werden. Hierbei ist auch zu überprüfen, ob und inwieweit eine Veränderung der Zuständigkeit zu einer materiellen Änderung der Wettbewerbsregeln und der Wettbewerbspolitik führt. Zuvor soll allerdings noch kurz auf die Möglichkeit einer dezentralen Wettbewerbspolitik ohne jegliche Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips eingegangen werden.

### **III. Dezentrale Anwendung von Wettbewerbsregeln ohne Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips**

Das Subsidiaritätsprinzip hat die Verteilung von Aufgaben zwischen gegebenen Ebenen von Gemeinwesen (Gebietskörperschaften) zum Inhalt. Dezentralität in der Durchführung einer gemeinsamen Wettbewerbspolitik kann nach diesem Prinzip nur dazu führen, dass aus anderen Gründen existierende untergeordnete Gebietskörperschaften mit wettbewerbspolitischen Aufgaben betraut werden. Diese Gebietskörperschaften müssen gegenüber der übergeordneten Ebene weisungsunabhängig sein, andernfalls wäre kaum eine eigenständige Aufgabenerfüllung möglich.

Soweit sich zur Erfüllung bestimmter wettbewerbspolitischer Aufgaben eine dezentrale Struktur einer zentralisierten Struktur als überlegen erweist, etwa durch größere Markt- oder Bürgernähe, die Informations- und Transaktionskosten einspart, könnte eine zentrale Wettbewerbsbehörde mit weisungsabhängigen Regionalbehörden optimal sein. Die geographischen Zuständigkeitsgebiete könnten allein nach wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten gebildet werden und müssten sich nicht notwendigerweise an den Grenzen der untergeordneten Gebietskörperschaften orientieren. In den USA hat die Federal Trade Commission das Staatsgebiet in sieben Regionen eingeteilt, die jeweils mehrere (zwischen 5 und 11) Bundesstaaten umfassen und für die jeweils ein Regionalbüro zuständig ist.<sup>15</sup>

Eine derartige von der Ebene der Mitgliedstaaten losgelöste Regionalisierung bei der Durchsetzung europäischer Wettbewerbsvorschriften stand nie zur Debatte. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass mit einer dezentralisierten Durchführung der EG-Wettbewerbspolitik keineswegs bloß kleinräumigere Zuständigkeiten geschaffen werden sollen. Vielmehr soll die Dezentralisierung zu einer stärkeren Nutzung von Ressourcen i.w.S. beitragen, die bislang ausschließlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten verfügbar sind und z.T. auch nur hier verfügbar sein können. Hierbei ist etwa an die Anwendung nationalen Verwaltungsrechts zur Durchsetzung europäischer Wettbewerbsregeln zu denken.

Wenn im Folgenden die Vor- und Nachteile dezentralisierter Wettbewerbspolitik diskutiert werden, so geschieht dies immer vor dem Hintergrund, dass in der Ge-

---

<sup>15</sup> Vgl. *Federal Trade Commission* (2001).

meinschaft die Mindestzahl der involvierten „dezentralen“ Behörden der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht. Soweit eine Analyse eine optimale Zahl von sieben oder zwölf zuständigen Behörden ergibt, ist dieses Ergebnis nicht umsetzbar. Wenn aus einer relativ hohen Zahl an Behörden, die sich als Optimierungsergebnis einstellt, auf die Vorteilhaftigkeit einer Zuständigkeit der Mitgliedstaaten geschlossen wird, kann diese Schlussfolgerung zur Umsetzung einer unter Umständen nur drittbesten Lösung führen.<sup>16</sup> Die Analyse der institutionellen Dezentralisierung der Wettbewerbspolitik berücksichtigt im Folgenden ausschließlich Wettbewerbsbehörden einschließlich solcher Gerichte, die sich speziell mit der Anwendung von Wettbewerbsrecht befassen – z.T. auf Initiative von anderen Wettbewerbsbehörden.<sup>17</sup> Ausgenommen von der Analyse sind dagegen Zivilgerichte, und zwar hauptsächlich deshalb, weil ihre Rolle bei der Durchsetzung (nationalen und gemeinschaftlichen) Wettbewerbsrechts in den meisten Staaten der Europäischen Gemeinschaft bislang gering ist und wohl auch gering bleiben wird.<sup>18</sup>

### **C. Vor- und Nachteile einer dezentralisierten Wettbewerbspolitik**

Dezentralität in der Wettbewerbspolitik bezieht sich zum einen auf die Anwendbarkeit nationaler Wettbewerbsgesetze auf Sachverhalte, für die auch gemeinsames Wettbewerbsrecht Anwendung finden kann, zum anderen auf die Durchführung gemeinsamer Wettbewerbsbestimmungen durch nationale Behörden. Aus Sicht der für die Wettbewerbspolitik zuständigen nationalen Behörden können beide Dezentralitätsformen in Grenzen substitutiv sein. Denselben materiellen Anwendungsbereich vorausgesetzt gewährt ein hinreichend großer Ermessens- und Entscheidungsspielraum bei der Anwendung gemeinsamer Wettbewerbsregeln ihnen unter Umständen die gleichen Freiräume wie eine Wahlfreiheit zwischen nationalem und gemeinsamem Wettbewerbsrecht.

Trotz dieser gegenseitigen Beziehungen sollen beide Dezentralitätsaspekte zunächst getrennt analysiert werden.

#### **I. Dezentralität im Wettbewerbsrecht**

Soweit untergeordnete Gebietskörperschaften die Kompetenz zum Erlass von Wettbewerbsregeln haben, werden diese durch gemeinsame Wettbewerbsregeln nicht aufgehoben. Dies gilt z. B. in den USA für das Wettbewerbsrecht der einzel-

---

<sup>16</sup> Vgl. *Nicolaides* (2002), S. 47.

<sup>17</sup> Vgl. *Gierschmann* (1999), S. 56 ff. zur Abgrenzung von Wettbewerbsbehörden und Gerichten.

<sup>18</sup> Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (2000), S. 5; *Monopolkommission* (2002), Tz. 64 ff.

nen Bundesstaaten in Bezug auf das des Bundes und auch in der EG bezüglich des Wettbewerbsrechts der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Das Wettbewerbsrecht der übergeordneten Ebene betrifft Wettbewerbsbeschränkungen und -gefährdungen, die über einzelne Teilgebietskörperschaften hinaus relevant sind, während das der untergeordneten Ebene auf Wettbewerbseffekte, die sich innerhalb der Teilgebiete auswirken, anwendbar ist. In der EG wird bei Kartellen und der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen anhand der Zwischenstaatlichkeitsklausel die Anwendbarkeit europäischer Wettbewerbsregeln abgegrenzt. Dagegen wird die Abgrenzung bei der Fusionskontrolle mittels absoluter Umsatzzahlen vorgenommen, ergänzt um Kriterien, die räumliche Schwerpunkte der potenziellen Fusionseffekte zum Inhalt haben.

Mit einer extensiven Auslegung der Zwischenstaatlichkeitsklausel, nach der dann fast jede Wettbewerbsbeschränkung potenziell grenzüberschreitende Effekte aufweisen kann, wird der Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts ausgeweitet. Soweit dessen Anwendbarkeit dazu führt, dass nationales Wettbewerbsrecht nicht mehr herangezogen werden kann, verliert letzteres mit zunehmender Integration der Mitgliedstaaten an Bedeutung.<sup>19</sup> Analoges gilt für die Fusionskontrolle, wenn inflationsbedingt immer mehr Zusammenschlüsse europäischem Recht unterworfen sind und räumliche Konzentrationen der Wettbewerbseffekte an Häufigkeit verlieren.

### *1. Gründe für Dezentralität*

Welche Gründe sprechen dafür, nationales Wettbewerbsrecht nicht nur formal, sondern auch faktisch bestehen zu lassen und ihm auch grenzüberschreitende Wettbewerbsfälle zu unterwerfen?

Ein erster Grund wird darin gesehen, dass mit der Anwendbarkeit nationaler Wettbewerbsgesetze ein Wettbewerb der Wettbewerbspolitiken (im Sinne von Wettbewerbsrechten) herbeigeführt werden kann, der als Entdeckungsverfahren dazu herangezogen werden kann, die optimale Politikgestaltung zu finden.<sup>20</sup> Wenngleich dieser Wettbewerb nur bedingt funktionieren kann, weil die betroffenen Unternehmen in der Regel kein Wahlrecht hinsichtlich des anzuwendenden Wettbewerbsrechts haben, kann er z. B. für die Behandlung neuartiger Wettbewerbsprobleme nützlich sein.<sup>21</sup> Voraussetzung ist natürlich, dass die nationale Wettbewerbspolitik wettbewerbsorientiert betrieben wird.

Gegen dieses Argument könnte man einwenden, dass auch eine dezentrale Anwendung gemeinschaftlicher Wettbewerbsregeln einen Wettbewerb als Entdeckungsverfahren (zwar nicht als Wettbewerb der Wettbewerbsregeln, wohl aber

---

<sup>19</sup> Ausnahmen könnten im Bereich von Intra-brand-Wettbewerbsbeschränkungen bestehen.

<sup>20</sup> Vgl. *Vaubel* (1992), S. 34.

<sup>21</sup> Vgl. *Monopolkommission* (2002), Tz. 12.

als Wettbewerb der Durchsetzung gemeinschaftlicher Regeln) zulässt. Neben der Voraussetzung, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden zur Anwendung der gemeinschaftlichen Regeln berechtigt sein müssen, was bislang nicht für alle Mitgliedstaaten zutrifft,<sup>22</sup> könnte diese Form des Wettbewerbs beeinträchtigt sein, z. B. dadurch, dass durch Vorgaben und Entscheidungen übergeordneter Instanzen wie der Europäischen Kommission der Handlungsspielraum der nationalen Behörden beschnitten ist.

Ein weiterer Grund, der auch als besondere Ausprägung des erstgenannten betrachtet werden kann, besteht in der Korrektivfunktion nationalen Wettbewerbsrechts, falls das gemeinschaftliche für nicht-wettbewerbliche Ziele missbraucht bzw. nicht konsequent angewandt wird. *Seitel* verweist auf die USA, wo in den 80er Jahren die Bundesstaaten verstärkt als wettbewerbspolitische Akteure – auch unter Anwendung ihres einzelstaatlichen Rechts – auftraten, als die Bundesgesetze von den Wettbewerbsbehörden auf Bundesebene weniger intensiv angewandt wurden.<sup>23</sup>

Ein dritter Grund für eine umfassende Anwendbarkeit nationaler Wettbewerbsgesetze besteht darin, dass sie zum Teil andere Wettbewerbsaspekte schützen als europäisches Recht, ohne den Zielsetzungen der europäischen Wettbewerbspolitik zuwiderzulaufen. Ein Anwendungsverbot nationaler Regeln ginge in diesen Fällen mit einer Absenkung des Wettbewerbsschutzniveaus einher.<sup>24</sup>

Ein vierter Grund, der gegen eine weitgehende Verdrängung nationalen Wettbewerbsrechts spricht, ist die mögliche Vereinfachung des gemeinsamen Wettbewerbsrechts. Soweit in den nationalen Regelungen auf länderspezifische Gegebenheiten Rücksicht genommen werden kann und diese Regelungen auch bei grenzüberschreitenden Wettbewerbseffekten anwendbar bleiben, brauchen diese Besonderheiten nicht als sektorale Ausnahmen von den Wettbewerbsregeln europarechtlich berücksichtigt werden. Eine solche Ausnahme ist tendenziell äußerst kompliziert im Gemeinschaftsrecht festzulegen, wenn sie in anderen Mitgliedstaaten aufgrund der dort anders gearteten Besonderheiten wiederum Ausnahmen von der Ausnahme erforderlich macht.<sup>25</sup>

Als fünfter Grund kann schließlich angeführt werden, dass die Anwendung nationalen Rechts in vielen Fällen schnellere Entscheidungen der Wettbewerbsbehörden ermöglicht als die Anwendung von Gemeinschaftsrecht. Um letzteres anwenden zu können, müssten etwa bei Kartellen erst (potenzielle) grenzüberschreitende Auswirkungen nachgewiesen werden.<sup>26</sup> Daneben würde eine durchgängig parallele Anwendbarkeit nationaler und europäischer Wettbewerbsbestimmungen

---

<sup>22</sup> Darüber hinaus sind oft nicht alle Wettbewerbsbehörden in einem Staat dazu berechtigt.

<sup>23</sup> Vgl. *Seitel* (1996), S. 889 f.

<sup>24</sup> Vgl. *Monopolkommission* (2002), Tz. 12.

<sup>25</sup> Vgl. etwa die Bestimmungen zu den Bierlieferverträgen in der Verordnung 1984/83 über Alleinbezugsvereinbarungen.

<sup>26</sup> Vgl. *Zinsmeister* (1999), S. 116.

eine Diskriminierung solcher Unternehmen verhindern, auf die bzw. auf deren Verhalten nur – strengeres – nationales Recht anwendbar ist.

## 2. Gründe gegen Dezentralität

Die Argumente, die gegen eine Anwendbarkeit nationalen Wettbewerbsrechts vorgebracht werden, betreffen zum einen die Rechtsunsicherheit für Unternehmen, die daraus resultiert, dass sie nicht a priori wissen, welches Recht die nationalen Behörden im Einzelfall anwenden.<sup>27</sup> Sie müssen sich auf die Anwendung beider Wettbewerbsrechte einstellen, was – so die Kritiker – zusätzliche Kosten verursache. Allerdings dürften die zusätzlichen Transaktionskosten für die Unternehmen kaum nennenswert sein.<sup>28</sup> Bei einer klar wettbewerbsorientierten Auslegung der Wettbewerbsregeln ist auch die Unsicherheit nicht übermäßig groß. Sie ist mit Sicherheit geringer, wenn nationale Behörden auch weiterhin nationales Recht anwenden dürfen und nicht gezwungen werden, immer Gemeinschaftsrecht anzuwenden, wenn dessen Anwendungsvoraussetzungen erfüllt sind. Dies gilt vor allem, wenn sie in der Vergangenheit selten oder nie auf EG-Recht zurückgegriffen haben, obwohl die materiellen Regelungen des nationalen und des gemeinschaftlichen Rechts (weitestgehend) übereinstimmen.

Eine zweite Gruppe von Argumenten bezieht sich auf Rechtsunterschiede innerhalb der Gemeinschaft, wenn auf gleiche Sachverhalte unterschiedliche nationale Wettbewerbsvorschriften angewandt werden. Hieraus könnten sich Wettbewerbsverzerrungen für Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten ergeben.<sup>29</sup> Diese Argumentation ist aus mehreren Gründen zu relativieren. Soweit gewährleistet ist, dass die zum Schutz des interregionalen Wettbewerbs erlassenen gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln quasi als Mindeststandards eingehalten werden und die von der Gemeinschaft zur Erreichung „übergeordneter“ Ziele explizit geduldeten Einschränkungen des Wettbewerbs nicht durch die Anwendung nationaler Vorschriften verhindert werden, sind von den Gemeinschaftsregeln abweichende nationale Wettbewerbsgesetze als Ausdruck nationaler Präferenzen zu betrachten.<sup>30</sup> Eine stärkere Betonung des Wettbewerbschutzes kann dann möglicherweise ein bestimmtes Unternehmen in einem Mitgliedstaat im Vergleich zu einem anderen in einem anderen Mitgliedstaat „benachteiligen“; die „Benachteiligung“ beeinträchtigt dann jedoch nicht die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten, erhöht jedoch die Wohlfahrt in dem betreffenden Land durch eine präferenzgerechtere Politik. Daneben können strengere Wettbewerbsmaßstäbe sich zumindest längerfristig auch als „Standortvorteil“ herausstellen.<sup>31</sup> Im Übrigen ist für eine Diskrimi-

---

<sup>27</sup> Vgl. *Bundesverband der Deutschen Industrie* (1999), S. 8 f.

<sup>28</sup> Vgl. *Monopolkommission* (2002), Tz. 15.

<sup>29</sup> Vgl. *Bundesverband der Deutschen Industrie* (2001), S. 7.

<sup>30</sup> Vgl. *Röhling* (2002), S. 98.

<sup>31</sup> Vgl. *Jung* (1995), S. 203.

nierung von Unternehmen in einem Land gegenüber Unternehmen in anderen Ländern nicht allein und nicht primär eine besonders „strenge“ nationale Wettbewerbspolitik verantwortlich zu machen, sondern die gesamte Wirtschaftspolitik muss herangezogen werden, wenn es darum geht, zu prüfen, ob ein „level playing field“ vorhanden ist oder nicht.<sup>32</sup>

Ferner ist zu beachten, dass eine ungleichmäßige Wettbewerbspolitik der Mitgliedstaaten keine divergierenden nationalen Wettbewerbsrechte voraussetzt. Letztere haben sich in der jüngeren Vergangenheit in den Mitgliedstaaten stark angenähert, bis hin zu fast gleichlautenden Formulierungen. Trotzdem kann die Umsetzung dieser ähnlich lautenden Wettbewerbsregeln durch die nationalen Wettbewerbsbehörden erhebliche Unterschiede aufweisen. Diese lassen sich zurückführen auf z. B. divergierende wettbewerbspolitische Konzeptionen, grundsätzliche Bedeutungsunterschiede des Wettbewerbs innerhalb der gesamten Ordnungspolitik oder institutionelle Unterschiede der nationalen Wettbewerbsbehörden, was sich in divergierenden Einflussnahmen der Regierung oder der Sozialpartner<sup>33</sup> niederschlagen kann.

## **II. Dezentralität in der Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln**

### *1. Gründe für Dezentralität*

Angesichts der oben genannten Probleme einer dezentralisierten Wettbewerbspolitik über eine Anwendung nationaler Vorschriften durch nationale Behörden stellt sich die Frage, welche Vorteile man sich verspricht, wenn statt einer Gemeinschaftsinstitution die nationalen Behörden die gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln anwenden.

Der wesentliche Vorteil einer dezentralisierten Anwendung gemeinschaftlicher Wettbewerbsbestimmungen wird in der besseren Marktkenntnis der nationalen Behörden gesehen, die aus der größeren Marktnähe resultiert.<sup>34</sup> Sie sind damit auch eher in der Lage, die Existenz nationaler oder regionaler Märkte zu erkennen.<sup>35</sup> Ihre Zuständigkeit kann in vielen Fällen zu geringeren Informationskosten (i.S. von „Ermittlungskosten“) führen als bei einer Zuständigkeit einer Gemeinschaftsinstitution.

Die bessere Informationslage nationaler Behörden im Vergleich zur Europäischen Kommission kann auf eine entsprechende landesweite Infrastruktur zurück-

---

<sup>32</sup> Vgl. *Röhling* (2002), S. 99 f.

<sup>33</sup> Siehe zur früheren Besetzung des österreichischen Kartellgerichts durch Laienrichter, die von den Sozialpartnern entsandt wurden, *Thurnher* (2002), S. 845 f.

<sup>34</sup> Vgl. *Nicolaides* (2002), S. 45.

<sup>35</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (1999), Tz. 46.

zuführen sein, die der Europäischen Kommission nicht zur Verfügung steht. Üblicherweise wenden sich von Wettbewerbsbeschränkungen betroffene Wirtschaftssubjekte zunächst an die nationalen Behörden. Hinzu kommt, dass manche nationalen Behörden unter Umständen durch besonders günstige „Kronzeugenregelungen“ oder „Bonusregelungen“<sup>36</sup> umfangreiche Informationen von Unternehmen erhalten, die an Wettbewerbsbeschränkungen beteiligt sind. Voraussetzung für die Teilnahme an einer solchen Kronzeugenregelung ist jedoch aus Sicht der Unternehmen, dass sie nicht von anderen Wettbewerbsbehörden für die Mitwirkung an einer Wettbewerbsbeschränkung, deren Aufdeckung ihnen zu verdanken ist, bestraft werden.<sup>37</sup> Dies könnte zur Folge haben, dass derart vertrauliche Informationen bei einer nationalen Wettbewerbsbehörde verbleiben müssen.

Bessere Informationslage oder zumindest ein temporärer Informationsvorsprung der nationalen Wettbewerbsbehörden zusammen mit ihrer Möglichkeit, schneller als die Europäische Kommission Nachprüfungen bei den Unternehmen durchführen zu können, beschleunigen möglicherweise die Durchführung von Wettbewerbsverfahren.

Eine Beschleunigung der Verfahren oder eine Erhöhung ihrer Effizienz durch eine Verlagerung von der Europäischen Kommission zu den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten kann auch dann erwartet werden, wenn letztere über vergleichsweise mehr Personal verfügen als die Europäische Kommission. In ihrem Weißbuch zur Reform der Durchführung von Art. 81 und 82 weist die Europäische Kommission darauf hin, dass ihr mit ca. 150 Beamten für die Untersuchung von Fusionen, Kartellen und Missbräuchen marktbeherrschender Unternehmen nur ungefähr ein Achtel des betreffenden Personals der nationalen Behörden zur Verfügung steht.<sup>38</sup> Sie räumt aber sofort ein, dass diese Zahlenwerte allenfalls Anhaltswerte sind, da Behördenvergleiche äußerst problematisch sind. Dennoch gelten ihre (angebliche oder tatsächliche) Arbeitsüberlastung und daraus resultierende lange Verfahrensdauern als ein Motiv für die Dezentralisierungsbemühungen der Kommission.<sup>39</sup>

Nennenswerte Effizienzgewinne *allein* durch eine Umverteilung der Aufgaben hin zu den nationalen Behörden bei gegebenem Personalbestand und gleichbleibender Personalverteilung zu erreichen würde voraussetzen, dass die nationalen Behörden nicht ausgelastet sind. Wenn man die durchschnittliche Zeitdauer von Wettbewerbsverfahren als Indikator heranzieht, so ist etwa in Finnland und in Schweden keine Unterauslastung erkennbar.<sup>40</sup> Auch in anderen Ländern, insbeson-

---

<sup>36</sup> Zu einer entsprechenden Regelung des Bundeskartellamts siehe *Stockmann* (2002).

<sup>37</sup> Vgl. *Kist* (2002), S. 40 f.

<sup>38</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (1999), Tz. 46, Fn. 44.

<sup>39</sup> Siehe hierzu *Europäische Kommission* (1999), Tz. 40; kritisch zur Arbeitsüberlastungstheorie: *Emmerich* (2001), S. 3.

<sup>40</sup> In Schweden hat sich der durchschnittliche Zeitraum, bis eine Vereinbarung als nicht wettbewerbsbeschränkend erklärt wurde oder eine Ausnahmegenehmigung erteilt wurde, von 555 Tagen im Jahre 1999 auf 293 Tage im Jahre 2001 verringert; gleichzeitig erhöhte sich die

dere solchen, die erst vor kurzem neue Wettbewerbsgesetze eingeführt haben, ist die Arbeitsbelastung der nationalen Wettbewerbsbehörden hoch.<sup>41</sup>

Nur wenn nachzuweisen wäre, dass eine Aufstockung des Personals in den Mitgliedstaaten leichter durchzuführen ist als eine Aufstockung des Personals bei der Generaldirektion IV der Europäischen Kommission, könnte eine Aufgabenverschiebung aus Personalgründen stichhaltig sein. Hierfür gibt es aber keine Anzeichen.<sup>42</sup> Damit könnte mit einer Personalaufstockung bei der Europäischen Kommission einer ressourcenorientierten Begründung für eine Dezentralisierung die Grundlage entzogen werden,<sup>43</sup> es sei denn, mit der Dezentralisierung geht eine Änderung des Wettbewerbsrechts einher, die den gesamten Aufwand für Wettbewerbsverfahren reduziert.

Die Zuständigkeit nationaler Behörden für Gemeinschaftsrecht bringt im Vergleich zu einer Zuständigkeit der Europäischen Kommission Kosteneinsparungen für Unternehmen mit sich, die insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen bedeutsam sein können.<sup>44</sup> Sie brauchen sich nur an *eine* Behörde zu wenden (die dann gegebenenfalls auch die Vereinbarkeit mit dem nationalen Recht prüft). Die Kommunikation ist einfacher, was insbesondere im Vorfeld offizieller Anträge nützlich ist.

## 2. Gründe gegen Dezentralität

Grenzüberschreitende Wettbewerbsbeschränkungen wirken sich definitionsgemäß in mehreren Mitgliedstaaten aus. Sind nationale Wettbewerbsbehörden für die Verfolgung solcher Wettbewerbsbeschränkungen zuständig, könnten diese Behörden parallel ermitteln und Entscheidungen treffen. Die erste Konsequenz wäre ein gegenüber einem zentralisierten Verfahren erhöhter Arbeitsaufwand. Um diesen zu reduzieren, müsste ein Informations- und Koordinationssystem zwischen den nationalen Behörden etabliert werden, das unnötige Parallelarbeiten verhindert, andererseits aber ebenfalls Kosten verursacht. Das bedeutet nun nicht, dass die Tatsache, dass sich eine nationale Wettbewerbsbehörde mit einem Fall beschäftigt, dazu führt, dass keine andere im selben Fall aktiv werden darf; dies wäre mit ihrer Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren. Allerdings sollte sie mit Verweis auf Ermittlungen anderer Behörden eigene Aktivitäten aussetzen können.<sup>45</sup> Eine natio-

---

Zeitdauer in Fusionsverfahren von 23 auf 37 Tage. Vgl. *Konkurrensverket* (2002), S. 31. In Finnland entwickelte sich die durchschnittliche Zeitdauer für Kartellverfahren in diesen 3 Jahren von knapp 300 Tagen auf knapp 500 Tage; vgl. *Finnish Competition Authority* (2002), S. 13.

<sup>41</sup> Vgl. *Kist* (1999), S. 44.

<sup>42</sup> Eher das Gegenteil gilt zumindest für die finnische Wettbewerbsbehörde, siehe *Finnish Competition Authority* (2002), S. 11 f.

<sup>43</sup> Vgl. *Bovis* (2000), S. 497.

<sup>44</sup> Vgl. *Schlecht* (1996), S. 756.

<sup>45</sup> Vgl. *Kist* (2002), S. 39.

nale Wettbewerbsbehörde sollte die Aufnahme von Ermittlungen daher möglichst umgehend allen anderen Wettbewerbsbehörden in der Europäischen Gemeinschaft mitteilen. Dies kann im Übrigen den Vorteil mit sich bringen, dass die ermittelnde nationale Behörde aus anderen Mitgliedstaaten Informationen erhält, die die Entscheidungsfindung erleichtern oder beschleunigen.<sup>46</sup> Gleichzeitig können entsprechende Informationen die ermittelnde Wettbewerbsbehörde über Auswirkungen ihrer Entscheidungen in anderen Mitgliedstaaten in Kenntnis setzen.

Ein weiterer potenzieller Nachteil einer dezentralisierten Durchsetzung gemeinschaftlicher Wettbewerbsregeln kann in ihrer ungleichartigen Wirkung bzw. ungleichmäßigen Strenge ihrer Anwendung begründet liegen. Da die nationalen Wettbewerbsbehörden bei der Durchsetzung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln innerstaatliche Verfahrensvorschriften anwenden, diese jedoch zum Teil erhebliche Unterschiede aufweisen und nicht harmonisiert werden sollen, bleiben Verfahrensregeln, Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten der Wettbewerbsbehörden unterschiedlich.<sup>47</sup> Dies hat Auswirkungen auf die Verfahrensdauer, ob etwa die Kartellbehörde selbst im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens ein Bußgeld verhängen kann oder ob sie über die Staatsanwaltschaft ein Strafprozessverfahren eröffnen lassen muss. Derartige Verfahrensunterschiede können auch materiell abweichende Entscheidungen in Wettbewerbsfällen zwischen Mitgliedstaaten hervorrufen.<sup>48</sup> Noch größere Unterschiede in der materiellen Wettbewerbspolitik dürften allerdings den nach wie vor existierenden Differenzen in der Wettbewerbskultur der einzelnen Mitgliedstaaten zuzuschreiben sein.<sup>49</sup> Die weit interpretierbaren Begriffe in den gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln lassen zumindest in Grenzen die Berücksichtigung nicht-wettbewerblischer Ziele zu. Dies gilt insbesondere für Begriffe wie „wirtschaftlicher oder technischer Fortschritt“. Bei nationaler Zuständigkeit könnte der Einfluss von Unternehmen auf die Entscheidungsfindung größer sein als bei der Zuständigkeit der Europäischen Kommission.<sup>50</sup> Diese Gefahr einer

---

<sup>46</sup> Vgl. *Nicolaides* (2002), S. 50.

<sup>47</sup> Vgl. *Monopolkommission* (2002), Tz. 14 und *Kist* (2002), S. 37.

<sup>48</sup> Vgl. *Monopolkommission* (2002), Tz. 14.

<sup>49</sup> Vgl. *Bovis* (2000), S. 496; *Bundesverband der Deutschen Industrie* (1999), S. 8.

Es ist indessen kaum möglich, mit einer quantitativen Größe zu messen, wie strikt eine Wettbewerbsbehörde das Ziel Wettbewerbsschutz verfolgt, und mit diesen Werten die nationalen Behörden zu vergleichen. Wollte man diese Strenge über die Untersagungsquoten bei Fusionsanträgen messen, so würde der Abschreckungseffekt der bisherigen Fusionskontrollpolitik ignoriert. Einen größeren Erfolg könnte die Messung des forum shopping sein, das aber die grundsätzliche Zuständigkeit mehrerer Behörden voraussetzt, die nicht häufig gegeben ist. Zum forum shopping vom Bundeskartellamt hin zur Europäischen Kommission über die Anwendung von Art. 81.3 vgl. *Möschel* (1995), S. 283. Aufschlussreich bezüglich ihrer Haltung zum Ziel „Wettbewerbsschutz“ können einzelne Entscheidungen von Wettbewerbsbehörden sein, die sich dann aber wiederum kaum quantifizieren lassen. Als Beispiel sei die finnische Wettbewerbsbehörde genannt, die gegen ein Gerichtsurteil, das eine Fusion verbietet, die sie unter Auflagen genehmigt hatte, Rechtsmittel eingelegt hat. Vgl. zu diesem Fall *Finnish Competition Authority* (2002), S. 14.

<sup>50</sup> Vgl. *Schlecht* (1996), S. 755.

gemessen am Ziel „Wettbewerbsschutz“ zu großzügig durchgeführten Politik dürfte weitaus ernstzunehmender sein als die entgegengesetzte Befürchtung, nationale Wettbewerbsbehörden könnten die Bestimmungen sehr restriktiv auslegen und die nur im Einzelfall positiven Effekte von Wettbewerbsbeschränkungen auf andere Mitgliedstaaten und die wirtschaftliche Integration ignorieren.<sup>51</sup>

Unterschiedliche Großzügigkeit bei der Umsetzung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln stellt für Unternehmen einen Anreiz dar, die für sie günstigste nationale Wettbewerbsbehörde zu suchen und ein so genanntes *forum shopping* zu betreiben. Neben der damit verbundenen Fehlallokation von Produktionsfaktoren wird auch das Ziel der Rechtseinheit verletzt. Da die nationalen Wettbewerbsbehörden Teil der Verwaltung der Mitgliedstaaten sind, kann ihnen die Europäische Kommission keine Weisungen bezüglich der Entscheidung in bestimmten Wettbewerbsfällen erteilen, um damit Rechtseinheit zu wahren. Eine Rechtseinheit gewährleistende Funktion könnte sie nur dann wirksam erfüllen, wenn sie das Recht besitzt, jeden Fall zu jedem Zeitpunkt vor einer definitiven Entscheidung einer nationalen Wettbewerbsbehörde an sich zu ziehen und die nationalen Behörden die Europäische Kommission vorab über jede beabsichtigte Entscheidung in Kenntnis setzen müssen.

### 3. Die optimale Zahl an Wettbewerbsbehörden

Wiewohl oben ausgeführt wurde, dass die Dezentralisierung der Wettbewerbspolitik in der Europäischen Gemeinschaft keine „einfache“ Optimierung der Zahl der zuständigen Wettbewerbsbehörden darstellen kann, soll im Folgenden von einer optimierbaren Zahl von Behörden ausgegangen werden, da auch dieses Modell einige Erkenntnisse für die Ausgestaltung der EG-Wettbewerbspolitik schaffen kann.<sup>52</sup> Aufgrund der Überlegungen des letzten Abschnitts ist es offensichtlich, dass die Europäische Kommission als europäische Wettbewerbsbehörde Kompetenzen haben muss. Soweit *zusätzlich* nationale Wettbewerbsbehörden Kompetenzen erhalten, treten zwei gegenläufige Effekte ein. Eine gegebene Zahl von Wettbewerbsfällen unterstellt, reduzieren sich mit zunehmender Anzahl der agierenden Wettbewerbsbehörden die Untersuchungskosten. Dieses Phänomen resultiert aus dem Spezialisierungseffekt, der eintritt, wenn sich das Zuständigkeitsgebiet einer Behörde immer mehr den Märkten annähert, über die sie besondere Kenntnisse verfügt. Freilich ist weder der genaue Verlauf dieser Kostenkurve noch die Zahl von Behörden bekannt, bei der sie ihr Minimum erreicht. Es ist davon auszugehen, dass ab einer bestimmten Zahl die Schaffung neuer Behörden keine weitere Reduzierung der Untersuchungskosten mit sich bringt, da die Zusatzkosten für zusätzliche Behörden dann höher sind als die Kosteneinsparungen aufgrund

---

<sup>51</sup> Vgl. Nicolaidis (2002), S. 48 f.

<sup>52</sup> Das nachfolgende Modell ist eine leichte Modifizierung des Modells von Nicolaidis (2002), S. 45 ff.

ihrer speziellen Kenntnisse eines kleinen – und damit tendenziell unbedeutenden – Marktes. Nun gibt es allerdings auch Kosten für die Wettbewerbspolitik, die von Anfang an mit zunehmender Zahl der Wettbewerbsbehörden steigen. Dies sind zum einen Kosten, die aus einer divergierenden und möglicherweise auch inkonsistenten Entscheidungspraxis herrühren (im Folgenden „Durchführungskosten“ genannt). Über den Verlauf dieser Kostenfunktion lassen sich ebenfalls a priori nur wenige Aussagen treffen; auf jeden Fall ist sie steigend. Eine weitere Form von Kosten, die mit zunehmender Zahl von Wettbewerbsbehörden wachsen, sind die Kosten für die Zusammenarbeit zwischen den Behörden (Koordinationskosten).

Eine Zusammenarbeit ist um so mehr notwendig, wie Wettbewerbsbeschränkungen auf einem Markt ihre Ursache auf anderen Märkten haben, für die andere Behörden „zuständig“ sind bzw. Informationen besitzen, oder Wettbewerbsbeschränkungen, die vom eigenen Markt ausgehen, auf anderen Märkten (besonders) wirksam sind. Da die Zahl der notwendigen Informationsaustauschbeziehungen mit zunehmender Behördenzahl stark anwächst, steigen dementsprechend auch die Koordinationskosten tendenziell überlinear.

Wenngleich über den Verlauf der einzelnen Kostenkurven nur wenige präzise Aussagen gemacht werden können, so lassen sich doch einige Schlussfolgerungen ziehen.

1. Die optimale Zahl an Wettbewerbsbehörden ist dann erreicht, wenn die Grenzkosten der Untersuchung betragsmäßig der Summe der Grenzkosten der Durchführung und der Grenzkosten der Koordination entsprechen. Dieses Optimum mag bei einer Zahl liegen, die deutlich kleiner als die Zahl der Mitgliedstaaten ist oder sich in deren Nähe befindet; die Dezentralisierung wird aber aus oben genannten Gründen auf jeden Fall bei der derzeitigen Zahl von 15 Mitgliedstaaten zu mindestens  $15 + 1$  zuständigen Wettbewerbsbehörden führen. Allerdings liegt die optimale Zahl mit Sicherheit unter der Summe aller nationalen Behörden, die befugt sind, Wettbewerbsrecht anzuwenden, zu denen – neben den allgemeinen Wettbewerbsbehörden, von denen es z.T. auch mehrere gibt – etwa sektorale Behörden oder Ministerien von Teilstaaten zählen. Einige von ihnen sind explizit befugt, auch europäisches Wettbewerbsrecht anzuwenden, so z. B. in Großbritannien unter anderen die für den Telekommunikations-, Gas-, Wasser- und Elektrizitätsbereich zuständigen sektoralen Behörden.<sup>53</sup>

Eine umfassende Zuständigkeit nationaler Behörden für die Anwendung gemeinschaftlicher Wettbewerbsregeln könnte daher mit der Notwendigkeit einhergehen, auf nationaler Ebene eine Zentralisierung europa-rechtlicher Kompetenzen durchzuführen.<sup>54</sup>

2. Der Verlauf der verschiedenen Kostenfunktionen ist keineswegs unbeeinflussbar. Durch eine „geeignete“ institutionelle Gestaltung kann unter Umständen er-

---

<sup>53</sup> Vgl. *Zinsmeister und Lienemeyer* (2002), S. 334.

<sup>54</sup> Vgl. *Geiger* (2000), S. 169.

reicht werden, dass sich die optimale Behördenzahl der durch eine Dezentralisierung vorgegebenen Zahl von mindestens  $15 + 1$  Behörden annähert. So lassen sich die Durchführungsgrenzkosten verringern und ceteris paribus die optimale Zahl an Wettbewerbsbehörden erhöhen, wenn die Entscheidungs- und Ermessensfreiräume eingeengt werden. Auch „exogen“ kann eine Verringerung dieser Kosten eintreten, wenn sich gemeinschaftsweit eine stärkere Wettbewerbsorientierung ergeben hat, die das Auftreten negativer Externalitäten einer national durchgeführten Wettbewerbspolitik in anderen Mitgliedstaaten minimiert.<sup>55</sup> Der Aufbau eines geeigneten Informationsaustauschsystems kann daneben die Kurve der Koordinationskosten abflachen, was ebenfalls zu einem Optimum bei einer größeren Zahl von Behörden führt.

3. Die hier vorgestellten Kostenfunktionen könnte man als „durchschnittliche“ Kostenverläufe betrachten, und zwar als Durchschnitt über verschiedene Arten von Wettbewerbsbeschränkungen bzw. Wettbewerbsgefährdungen. Je nach Art der Wettbewerbsbeschränkung besitzen die Kostenfunktionen einen unterschiedlichen Verlauf, so dass unterschiedliche Optima auftreten. Denkbar wären etwa Märkte, die wegen ihrer räumlichen Ausdehnung den nationalen Behörden kaum nennenswerte Kostenreduzierungen bei den Ermittlungen ermöglichen, die aber hohe Koordinationskosten bei nationaler Bearbeitung verursachen. Hier wäre die optimale Zahl sehr niedrig, im Extremfall bei 1, während bei rein nationalen oder gar regionalen Märkten das Gesamtkostenminimum bei einer deutlich höheren Zahl an Behörden liegt. Die Frage ist nun, ob es gelingen kann, eine praktikable Aufgabenzuweisung zu finden, die der Europäischen Kommission solche Fälle vorbehält, die hohe Gesamtkosten bei einer Dezentralisierung verursachen würden, und umgekehrt solche Fälle auf nationaler Ebene behandeln zu lassen, bei denen die Gesamtkosten relativ gering sind, wenn sie dort behandelt werden.

## **D. Der bisherige Grad an Dezentralität in der europäischen Wettbewerbspolitik**

Die Ausführungen zum bisher erreichten Grad an Dezentralität in der europäischen Wettbewerbspolitik beziehen sich auf die gegenwärtige Situation. Bereits beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Reformen werden im nächsten Kapitel (E) vorgestellt. Im Folgenden werden die Aspekte „anwendbares Wettbewerbsrecht“ und „agierende Wettbewerbsbehörden“ gemeinsam analysiert. Zunächst soll hierbei auf Wettbewerbsbeschränkungen, also (horizontale) Kartelle, vertikale Vereinbarungen, Missbrauch von Marktmacht etc., eingegangen werden, bevor anschließend Wettbewerbsgefährdungen durch Unternehmenszusammenschlüsse erörtert werden.

---

<sup>55</sup> Vgl. *Nicolaidis* (2002), S. 46.

## I. Dezentralität in der Wettbewerbspolitik gegenüber Wettbewerbsbeschränkungen

Es steht dem europäischen Recht nicht entgegen, wenn nationale Wettbewerbsbehörden bei Wettbewerbsbeschränkungen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können, neben den nationalen Wettbewerbsgesetzen auch die Art. 81.1 und 82 EG-Vertrag anwenden. Ganz im Gegenteil: die Europäische Kommission bemüht sich schon seit langem, dass nationale Behörden und Gerichte dieses Recht verstärkt anwenden. Nach nationalem Recht sind aber bislang nicht alle einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden befugt, europäisches Wettbewerbsrecht anzuwenden. Inwieweit die hierzu befugten nationalen Behörden von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen, hängt u. a. von verfahrensrechtlichen Aspekten ab, z. B. ob sie einen Verstoß gegen europäisches Wettbewerbsrecht gleichermaßen mit Bußgeldern bestrafen können wie einen Verstoß gegen nationales Recht.<sup>56</sup>

Die Kompetenz der nationalen Behörden beschränkt sich jedoch bislang auf die Anwendung der „repressiven“ Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags, und zwar auch nur so lange, wie die Kommission kein förmliches Verfahren eröffnet hat. Sobald dies geschehen ist, müssen die nationalen Behörden das entsprechende Verfahren aussetzen.

Die Kompetenz, Ausnahmen vom Kartellverbot im Einzelfall oder als Gruppenfreistellung auszusprechen, liegt seit der Verordnung 17/62 ausschließlich bei der Kommission. Dieses Monopol für eine „positiv gestalterische“ Wettbewerbspolitik lässt sich u. a. dadurch rechtfertigen, dass eine dezentralisierte Gewährung von Ausnahmen vom Kartellverbot angesichts unterschiedlicher Ausprägungen des Wettbewerbsgedankens in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erheblichen Divergenzen bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts führen würde.<sup>57</sup> Wollte man diese Divergenzen verhindern, indem man der Europäischen Kommission ein Widerspruchsrecht gegen Entscheidungen nationaler Behörden auf Grundlage von Art. 81.3 einräumt, wären die Koordinationskosten zur Erreichung einer gleichmäßigen Rechtsanwendung entsprechend hoch.

Die Konsequenzen des Behördenmonopols, Freistellungen gewähren zu dürfen, sind vielfältig. Zum einen können Unternehmen mit einem Antrag auf Freistellung bei der Kommission vermeiden, dass nationale Wettbewerbsbehörden sie auf Grundlage des EG-Rechts belangen können, solange das Verfahren bei der Europäischen Kommission läuft. Ein Freistellungsantrag kann somit die Zuständigkeit einer „strengen“ nationalen Behörde zumindest zeitweilig verhindern.<sup>58</sup> Zum zweiten setzt eine effiziente Entscheidungsfindung nach Art. 81.1 voraus, dass die

---

<sup>56</sup> Vgl. *Zinsmeister* (1999), S. 118 für eine Übersicht über die Situation in verschiedenen Mitgliedstaaten.

<sup>57</sup> Vgl. *Möschel* (1995), S. 283.

<sup>58</sup> Vgl. *Bovis* (2000), S. 490.

betreffende Behörde auch die Freistellungsmöglichkeiten in Betracht ziehen können muss (so genannter Grundsatz der integralen Anwendung von Art. 81).<sup>59</sup> Lange Zeit war die Europäische Kommission der Ansicht, dass nur sie in der Lage sei, die Gemeinschaftsinteressen bei Anwendung von Art. 81.3 angemessen zu berücksichtigen.<sup>60</sup> Zum dritten hat das Freistellungsmonopol der Europäischen Kommission auch Auswirkungen auf die Anwendung des nationalen Wettbewerbsrechts. Grundsätzlich bleibt seine Anwendbarkeit parallel zum EG-Recht bestehen, zumal es andere Wettbewerbsaspekte als das Gemeinschaftsrecht schützt und gegebenenfalls Verbots- bzw. Missbrauchsaufsichtstatbestände kennt, die im EG-Wettbewerbsrecht nicht enthalten sind.<sup>61</sup> Allerdings muss die Anwendung nationaler Wettbewerbsvorschriften im Einklang mit den positiv gestalterischen wettbewerbspolitischen Aktivitäten der Kommission stehen, wie sie sich u. a. in Form von Freistellungsentscheidungen ergeben.<sup>62</sup> Die Einschränkungen für die nationalen Behörden bei der Anwendung der nationalen Wettbewerbsregeln sind zwar ebenfalls erheblich, allerdings kann die Kommission auf deren Rechtsgrundlage weder von sich aus noch auf Initiative der betroffenen Unternehmen aktiv werden. Wenn also trotz Erfüllung der Zwischenstaatlichkeitsklausel unterschiedliches nationales Recht angewandt wird, könnten hohe Koordinationskosten zur Erreichung einer gemeinschaftsweit gleichmäßigen Rechtsanwendung die Folge sein, indem die Kommission oder Unternehmen *neue* Verfahren initiieren müssten.

Eine neue Form von Dezentralität wurde mit der Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen geschaffen.<sup>63</sup> Hier wurde zum ersten Mal einer nationalen Wettbewerbsbehörde die Möglichkeit eingeräumt, dass sie regional begrenzt den Vorteil der Anwendung der Freistellung entziehen kann, wenn das Gebiet eines Mitgliedstaates oder eines Teiles davon einen gesonderten räumlichen Markt darstellt, in dem die vertikalen Vereinbarungen wettbewerbswidrige Effekte hervorbringen. Während ein solcher Entzug auch von der Kommission eigenständig – oder gegebenenfalls auf Bitten des betreffenden Mitgliedstaates, dessen Wettbewerbsbehörden nicht über die notwendigen gesetzlichen Grundlagen verfügen – erfolgen kann, ist die Kommission immer zuständig, wenn mehrere Mitgliedsländer betroffen sind.

Da gerade bei vertikalen Vereinbarungen eine gute Marktkenntnis die Untersuchungskosten tendenziell stark senkt, stellt sich auch bei grenzüberschreitenden Effekten die Frage, ob nicht eine gemeinsame Vorgehensweise der nationalen Behörden – trotz der dann entstehenden Koordinierungs- und Informationsaustauschkosten – günstiger wäre als ein Vorgehen der Kommission.

---

<sup>59</sup> Vgl. *Gierschmann* (1999), S. 72 ff.

<sup>60</sup> Vgl. *Schmidt / Schmidt* (1997), S. 132.

<sup>61</sup> So ist etwa nach dem GWB auch die missbräuchliche Ausnutzung einer marktstarken Stellung gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen verboten.

<sup>62</sup> Vgl. *Monopolkommission* (1999), Tz. 43 und *Bartosch* (2001), S. 103 f.

<sup>63</sup> Vgl. im Folgenden *Korah* (2002), S. 10.

## II. Dezentralität in der Wettbewerbspolitik gegenüber Wettbewerbsgefährdungen

Im Gegensatz zur Politik gegenüber Wettbewerbsbeschränkungen besteht bei der Politik gegenüber Unternehmenszusammenschlüssen eine eindeutige Zuordnung<sup>64</sup> zwischen der Ebene des anzuwendenden Rechts und der Ebene der Wettbewerbsbehörden: Für die Anwendung der gemeinschaftlichen Fusionskontrollverordnung aus dem Jahre 1989 ist die Europäische Kommission zuständig, für die der nationalen Fusionsregelungen der Mitgliedstaaten<sup>65</sup> sind es die einzelstaatlichen Behörden.

Daneben gibt es bei Fusionen noch eine andere Art der Exklusivität, nämlich die der Rechtsebene. Auf einen Unternehmenszusammenschluss wird entweder die Fusionskontrollverordnung oder nationales Fusionskontrollrecht angewandt; im letzteren Fall ist es aber durchaus möglich, dass eine Vielzahl von nationalen Regelungen der Mitgliedstaaten zur Anwendung kommt. Beide Exklusivitätsregelungen zusammen sollen eine möglichst umfassende Anwendung des „One-Stop-Shop“-Prinzips bewirken.

Fusionen von Unternehmen, die zusammen einen weltweiten Gesamtumsatz von mehr als 5 Mrd. € haben und von denen mindestens zwei einen gemeinschaftsweiten Umsatz von jeweils mehr als 250 Mio. € aufweisen, unterliegen grundsätzlich der Fusionskontrollverordnung und damit der Kontrolle durch die Europäische Kommission. Bei derartigen Fusionen wird eine gemeinschaftsweite Dimension unterstellt, d. h. ihre potenziellen Wettbewerbseffekte betreffen nicht einen einzelnen nationalen Markt, über den die nationale Behörde tendenziell bessere Kenntnisse verfügt als die Kommission, sondern mehrere Staaten oder die gesamte Gemeinschaft als relevanten Markt. Eine Zuständigkeit nationaler Behörden würde im Vergleich zur Zuständigkeit der Europäischen Kommission also kaum Einsparungen bei den Untersuchungskosten bringen, wohl aber deutlich höhere Koordinations- und Informationsaustauschkosten.

Eine allein am Umsatz ausgerichtete Abgrenzung der Zuständigkeit führt aber nicht in jedem Fall zur angemessenen geografischen Marktabgrenzung und Aufgabenzuweisung. Daher gibt es mehrere Abweichungen von den grundsätzlichen Zuweisungsregeln:

1. Soweit alle an der Fusion beteiligten Unternehmen mehr als zwei Drittel ihres gemeinschaftsweiten Umsatzes in ein und demselben Land erwirtschaften, unterliegt diese Fusion nicht der Fusionskontrollverordnung. Hier ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen vor allem in diesem Land auftreten, die nationale Wettbewerbsbehörde im Vergleich zur Europäischen Kommission

---

<sup>64</sup> Soweit davon abgesehen wird, Art. 81 bzw. 82 EG-Vertrag zur Fusionskontrolle heranzuziehen.

<sup>65</sup> Nationale Fusionsregeln existieren in allen Mitgliedstaaten außer in Luxemburg, wo aber ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren läuft; siehe *Bundeskartellamt* (2002), S. 12.

geringere Untersuchungskosten hat und die übrigen Kosten der Wettbewerbspolitik aufgrund der räumlichen Konzentration relativ niedrig sind. Dies schließt nicht aus, dass auch in anderen Ländern die Fusion von den dortigen Wettbewerbsbehörden untersucht wird. Immer wird nationales Fusionskontrollrecht angewandt.

2. Für den Fall, dass durch eine Fusion der Wettbewerb auf einem Markt in einem Mitgliedstaat beeinträchtigt werden kann, der als „gesonderter Markt“ zu betrachten ist, *kann* die Kommission einen bei ihr angemeldeten Zusammenschluss an die nationale Wettbewerbsbehörde verweisen, die dann nationales Wettbewerbsrecht anzuwenden hat. Von wesentlicher Bedeutung hierbei ist, dass es hierzu eines Antrags des betreffenden Mitgliedstaates bedarf, den nicht notwendigerweise seine Wettbewerbsbehörde, sondern etwa in Deutschland die Bundesregierung vertritt.<sup>66</sup> Die Einzelfallzuweisung erfordert also nicht nur die Bereitschaft der Europäischen Kommission, einen Fall abzugeben, sondern auch noch gegebenenfalls die Zustimmung der Regierung, dass sich eine nationale Behörde mit einem Fusionsfall befassen darf.
3. Schließlich kann die Kommission einen Zusammenschluss nach dem Kriterium der Fusionskontrollverordnung prüfen, bei dem zwar die Umsatzkriterien nicht erfüllt sind, aber von einem oder mehreren Mitgliedstaaten ein Antrag auf Verweisung an die Kommission ergangen ist. Während die Verweisungsmöglichkeit eines Staates als Ersatz für ein fehlendes nationales Fusionskontrollrecht heute kaum noch eine Rolle spielt, wird seit kurzer Zeit auch die erst seit einigen Jahren bestehende Möglichkeit wahrgenommen, dass mehrere Staaten gemeinsam einen Verweisungsantrag stellen.<sup>67</sup>

Niedrigere Schwellenwerte für die oben aufgeführten Umsatzkriterien gelten dann, wenn in mindestens drei Mitgliedstaaten der Gesamtumsatz der fusionierenden Unternehmen jeweils 100 Mio. € übersteigt und mindestens zwei der an der Fusion beteiligten Unternehmen einen Umsatz von jeweils mehr als 25 Mio. € aufweisen. Mit dieser Ausweitung des Anwendungsbereichs der Fusionskontrollverordnung wird die Zahl von Fusionsfällen, die gleichzeitig von mehreren nationalen Wettbewerbsbehörden mit nationalem Wettbewerbsrecht behandelt werden, reduziert.

Aus Sicht der an einer solchen Fusion mit gemeinschaftsweiter Dimension beteiligten Unternehmen sinken die Kosten; sie brauchen den Zusammenschluss nur bei der Europäischen Kommission anzumelden und nicht bei einer Vielzahl von nationalen Behörden, bei denen die jeweiligen nationalen Bestimmungen zu beachten wären. Da bei dieser Zuweisungsregel weiterhin absolute Umsatzkriterien (z. B. weltweiter Gesamtumsatz größer als 2,5 Mrd. €) gelten, profitieren mittlere Unternehmen nicht von dieser Zuweisungsregelung. Sie unterliegen häufig weiter-

<sup>66</sup> Vgl. *Möschel* (1995), S. 285.

<sup>67</sup> Vgl. *Bundeskartellamt* (2002), S. 5.

hin zahlreichen nationalen Fusionsregelungen, insbesondere dann, wenn sie hauptsächlich auf kleineren Märkten (in kleineren Staaten) aktiv sind.

## **E. Reformen und Reformvorschläge zur Dezentralisierung der europäischen Wettbewerbspolitik**

### **I. Dezentralität in der neuen Durchführungsverordnung zu den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag**

Am 16. Dezember 2002 hat der Rat der Europäischen Union eine neue Durchführungsverordnung zu den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag verabschiedet, die zum 1. Mai 2004 in Kraft treten wird.<sup>68</sup> Diese Verordnung ersetzt die erste Durchführungsverordnung zu den beiden Wettbewerbsartikeln des EG-Vertrags aus dem Jahre 1962. Neben einer Neuaufteilung der Zuständigkeit zwischen Europäischer Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden stellt sie einen tiefgreifenden Systemwechsel in der europäischen Wettbewerbspolitik dar, auf den aber im Folgenden nur insoweit Bezug genommen wird, wie er im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der Wettbewerbspolitik steht bzw. gesehen werden kann. Der Übergang vom Anmeldeverfahren zum Legalausnahmensystem, der mit dieser Verordnung vollzogen wird, legt aus Kostengründen eine Dezentralisierung der Wettbewerbspolitik nahe, da eine dezentrale Wettbewerbskontrolle geringere Informationsbeschaffungskosten verursacht als eine zentralisierte Kontrolle. Das Rechtssystem hat also Einfluss auf die institutionelle Ausgestaltung des Politikbereichs.

Nachdem die Europäische Kommission noch vor zehn Jahren die Meinung vertreten hatte, eine von ihr angestrebte stärkere Dezentralisierung der Anwendung der Art. 81 und 82 EG-Vertrag durch Wettbewerbsbehörden auch ohne eine Änderung der Verordnung 17/62 und damit ohne Aufgabe ihres Freistellungsmonopols erreichen zu können,<sup>69</sup> betrachtete sie im Weißbuch ihr Freistellungsmonopol als „Hindernis für eine dezentrale Anwendung des Gemeinschaftsrechts“.<sup>70</sup> Konsequenterweise sieht die neue Verordnung daher vor, dass neben der Europäischen Kommission auch die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten für die Anwendung des gesamten Art. 81 und von Art. 82 im Einzelfall zuständig sind. Da die Europäische Kommission den nationalen Wettbewerbsbehörden keine Weisungen bei der Behandlung eines Falles erteilen darf, könnte es bei ähnlichen Fällen zu divergierenden Entscheidungen kommen. Diese Gefahr ist um so größer, je mehr die nationalen Behörden „aktiv“ legale Ausnahmen vom Kartellverbot definieren können, indem sie bestimmen, wann die Voraussetzungen des Art. 81.3 erfüllt sind, zum Beispiel durch den Erlass von Gruppenfreistellungsverordnungen.

---

<sup>68</sup> Vgl. für die Neuerungen *Hossenfelder / Lutz* (2003), S. 118–129.

<sup>69</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (1994), S. 114 ff.

<sup>70</sup> *Europäische Kommission* (1999), Tz. 47.

Um eine möglichst einheitliche Rechtsanwendung ohne hohe Koordinationskosten zu gewährleisten, enthält die neue Durchführungsverordnung mehrere Bestimmungen, die die Kompetenzen und Pflichten zur Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden betreffen:

1. Die Aufgaben der nationalen Wettbewerbsbehörden beziehen sich auf Einzelfälle. Eine Kompetenz zum Erlass von Gruppenfreistellungsverordnungen besitzen die nationalen Behörden nicht, wohl aber zum Entzug des Vorteils der Anwendung einer Gruppenfreistellungsverordnung.
2. Die Aufgaben der nationalen Behörden sind auch im Einzelfall rein repressiver Art, da Kartelle und sonstige Vereinbarungen – im Gegensatz zum heutigen System – nicht mehr angemeldet werden müssen, um freigestellt werden zu können. Die Behörden haben von Amts wegen oder aufgrund einer Beschwerde zu prüfen, ob unternehmerisches Verhalten Art. 81.1 oder Art. 82 verletzt und ob eine von Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden vorgebrachte Behauptung, dass die Bedingungen von Art. 81.3 erfüllt sind, zutrifft.

Freilich können auch bei der Wahrnehmung dieser Kontrollfunktion erhebliche Unterschiede von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat auftreten, sei es, dass die Kontrollintensitäten divergieren, sei es, dass mit unterschiedlicher Strenge gegen ein bestimmtes unternehmerisches Verhalten vorgegangen wird.

3. In der Durchführungsverordnung (Art. 11) werden die nationalen Wettbewerbsbehörden daher verpflichtet, rechtzeitig vor einer Entscheidung, die für die Unternehmen „belastend“ wirkt, die Kommission zu unterrichten. Die Kommission kann ihrerseits ein Verfahren einleiten, mit dem die Zuständigkeit der nationalen Wettbewerbsbehörde endet. Damit könnte die Kommission eine in ihren Augen „zu strenge“ Auslegung der Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrags verhindern.
4. Die Kommission kann in Ausnahmefällen Entscheidungen treffen, mit denen die Nichtanwendung des in Art. 81 bzw. Art. 82 EG-Vertrag festgelegten Verbots deklariert werden soll (Art. 10). Von dieser Möglichkeit will sie insbesondere dann Gebrauch machen, wenn es um neuartige Vereinbarungen oder Verhaltensweisen geht, „deren Beurteilung durch die bisherige Rechtsprechung und Verwaltungspraxis noch nicht geklärt ist.“<sup>71</sup>
5. Ferner dürfen nationale Behörden in Fällen, die bereits Gegenstand einer Entscheidung der Kommission sind, keine Entscheidungen treffen, die der Kommissionsentscheidung zuwiderlaufen würden (Art. 16). Damit ist eine strengere oder laxere Politik durch nationale Behörden nicht möglich, wenn die Kommission einmal eine Entscheidung getroffen hat.

Alle diese Regelungen kann man dahingehend interpretieren, dass sie zu einer Verringerung der Koordinationskosten bei einer dezentralen Rechtsanwendung bei-

---

<sup>71</sup> Vgl. *Europäische Gemeinschaft* (2003), S. 4, Erwägungsgrund 14.

tragen. Die nationalen Wettbewerbsbehörden haben zwar umfangreichere Befugnisse als nach der Verordnung 17/62, im Interesse einer gleichmäßigen Rechtsanwendung gibt es jedoch zahlreiche Restriktionen.

Diese können dazu führen, dass die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts nicht die effiziente Art ist, Wettbewerbsschutz zu gewährleisten. Gerade für neuartige Wettbewerbsprobleme könnten sich nationale Vorschriften als geeigneter erweisen. Die Möglichkeit, auf nationale Wettbewerbsgesetze „auszuweichen“, würde aber der Zielsetzung einer einheitlichen Rechtsanwendung tendenziell entgegenwirken. Die Kommission könnte bei Zugrundelegung nationalen Rechts nicht mehr so leicht einen Fall an sich ziehen, da zunächst geprüft werden müsste, ob die Zwischenstaatlichkeitsbedingung und damit die Anwendungsvoraussetzung für das Gemeinschaftsrecht erfüllt ist. Folgerichtig wollte sie in ihrem Verordnungsvorschlag für alle Wettbewerbsbeschränkungen, für die Art. 81 und 82 Anwendung finden, die parallele Anwendung nationalen Rechts untersagen, was bei einer entsprechend extensiven Interpretation der Zwischenstaatlichkeitsklausel das nationale Kartellrecht weitestgehend bedeutungslos gemacht hätte.

Insbesondere auf deutschen Druck wurde die Exklusivität des Gemeinschaftsrechts in der verabschiedeten Verordnung eingeschränkt.<sup>72</sup> Jetzt müssen nationale Wettbewerbsbehörden, die einzelstaatliches Recht auf Sachverhalte anwenden, die in Art. 81.1 oder Art. 82 geregelt sind, *auch* gleichzeitig Art. 81 und Art. 82 anwenden (Art. 3). Da die Anwendung von nationalem Recht nicht zu einem Verbot von Vereinbarungen oder abgestimmtem Verhalten von Unternehmen führen darf, die nach Art. 81.1 nicht verboten sind oder die Freistellungsvoraussetzungen nach Art. 81.3 erfüllen, berührt die parallele Anwendbarkeit nationalen Wettbewerbsrechts bei grenzüberschreitenden Wettbewerbsbeschränkungen faktisch nur den Bereich einseitiger Maßnahmen von Unternehmen.<sup>73</sup> Damit wird es zum Beispiel dem Bundeskartellamt ermöglicht, die Bestimmungen des GWB in Bezug auf marktstarke Unternehmen, die keine marktbeherrschende Stellung innehaben, auch auf grenzüberschreitenden Missbrauch anzuwenden.

Auch die angestrebte und weitgehend umgesetzte Exklusivität des anzuwendenden Wettbewerbsrechts kann man als Maßnahme zur Reduzierung der Koordinationskosten, die durch eine Dezentralisierung verursacht werden, betrachten, indem zwar viele Behörden Wettbewerbsbeschränkungen verfolgen dürfen, aber eben faktisch nur mit einem Recht. Diese Kostensenkung wird aber erkauft mit den Kosten, die daraus entstehen, dass mit dem Gemeinschaftsrecht nicht notwendigerweise das „optimale“ Wettbewerbsrecht durchgesetzt wird und die Kosten für die Findung eines überlegenen Rechts erhöht werden.

Die Verordnung überträgt weder der Kommission noch den nationalen Wettbewerbsbehörden a priori die ausschließliche Zuständigkeit für die Verfolgung von

---

<sup>72</sup> Vgl. *Klocker* (2002), S. 1151.

<sup>73</sup> Vgl. *Europäische Gemeinschaft* (2003), S. 2, Erwägungsgrund 8.

Wettbewerbsbeschränkungen, alle Behörden sind gleichermaßen zuständig. Während unter dem Aspekt eines größtmöglichen Schutzes vor Wettbewerbsbeschränkungen die prinzipielle Zuständigkeit möglichst vieler Behörden wünschenswert ist, kann sie unter dem Aspekt der Kosten der Wettbewerbspolitik problematisch sein. Es können parallele Verfahren stattfinden, die entsprechend hohe Untersuchungskosten verursachen, auch wenn die Untersuchung durch eine Behörde ausgereicht hätte, die Verletzung der Wettbewerbsregeln nachzuweisen. Es ist ferner denkbar, dass sich eine Behörde mit einer Wettbewerbsbeschränkung befasst, die für diesen Fall nicht bzw. nicht optimal geeignet ist. Hohe Untersuchungs- und/ oder Informationsaustauschkosten wären die Folgen der Dezentralisierung.

Um diese Kosten zu senken, sollen nach der Verordnung die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden ein Netzwerk bilden, das der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch dienen soll. Die nationalen Behörden sind verpflichtet, frühzeitig die Kommission über die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens nach Art. 81 oder Art. 82 zu unterrichten (Art. 11). Sie können ein Verfahren aussetzen, wenn sich eine andere nationale Behörde mit demselben Fall befasst. Diese und weitere Vorschriften dienen dem Ziel, dass jeder Fall nur von einer Behörde bearbeitet wird.<sup>74</sup>

Während es für die Erreichung dieses Ziels zahlreiche Regelungen in der Verordnung gibt, bleibt die Arbeitsteilung zwischen Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden sowie zwischen den nationalen Behörden relativ offen. In einer gemeinsamen Erklärung zur Funktionsweise des Netzwerks der Wettbewerbsbehörden haben Rat und Kommission zur Arbeitsteilung und Fallallokation Stellung genommen.<sup>75</sup> Nach dieser politischen Absichtserklärung sollen Fälle soweit wie möglich von einer einzigen Behörde behandelt werden, insbesondere dann, wenn sich die negativen Wettbewerbseffekte auf ein Land konzentrieren und alle wettbewerbsbeschränkenden Unternehmen in diesem Land ihren Sitz haben. Wenn mehrere Länder von schwerwiegenden Auswirkungen einer Wettbewerbsbeschränkung betroffen sind, sollen sich die betreffenden nationalen Wettbewerbsbehörden auf eine Behörde einigen, die am besten geeignet ist, diese Beschränkungen zu beenden. Gegebenenfalls sollen die Wettbewerbsbehörden koordiniert vorgehen und eine Behörde als Führungsinstitution für diesen Fall bestimmen.

Die Kommission wird unter anderem für solche Fälle als geeignete Institution angesehen, wenn sich in mehr als drei Staaten schwerwiegende Auswirkungen einer Wettbewerbsbeschränkung zeigen oder das Gemeinschaftsinteresse eine Kommissionsentscheidung zu neuen Wettbewerbsfragen erforderlich macht.

Die umfassenden Regelungen zur Zusammenarbeit, zum Informationsaustausch und zur Kontrolle der Entscheidungen der nationalen Behörden zeigen, dass die Kommission bemüht war, die durch eine Dezentralisierung entstehenden zusätz-

---

<sup>74</sup> Vgl. *Europäische Gemeinschaft* (2003), S. 4, Erwägungsgrund 18.

<sup>75</sup> Vgl. im Folgenden *General Secretariat of the Council* (2002).

lichen Kosten der Wettbewerbspolitik so gering wie möglich zu halten, andererseits die Kosteneinsparungspotentiale der Dezentralisierung soweit als möglich zu nutzen. Allerdings stellen sich einige Fragen, die hier nur angedeutet werden können. Führt der Übergang vom Anmelde- zum Legalausnahmesystem nicht dazu, dass die Kosten der Wettbewerbspolitik erhöht werden, sei es dadurch, dass die Behörden jetzt mehr Marktinformationen selbst eruieren müssen, die sie bislang im Anmeldesystem von den Unternehmen erhalten haben, sei es, dass Unternehmen in der falschen Annahme, die Freistellungsvoraussetzungen seien erfüllt, wettbewerbsbeschränkendes Verhalten praktizieren und für einen Vermutungsirrtum nicht bestraft werden können?

Wenn man bei einem Anmeldesystem mit Ausnahmen vermutet, dass dessen Durchführung durch nationale Wettbewerbsbehörden zu erheblichen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten führt: Ist zu erwarten, dass beim Legalausnahmesystem diese Divergenzen (die ja auch in einer unterschiedlichen Nichtverfolgung von Wettbewerbsbeschränkungen bestehen können) ohne eine entsprechende „Überwachung“ durch die Kommission geringer sind?

Sollte die Kommission hingegen weiterhin in einem großen Umfang Art. 81 und 82 selbst anwenden, weil manche nationalen Behörden nicht aktiv werden (und andere unter Umständen aufgrund von fehlenden Informationen nicht aktiv werden können), wäre die Arbeitsentlastung der Kommission gering bzw. sie hätte gegebenenfalls eine größere Belastung als bislang. Wenn sich der Wettbewerbsgedanke allerdings EG-weit verfestigt hat, wären die Unterschiede in der Wettbewerbspolitik zwischen den nationalen Wettbewerbsbehörden auch beim Anmeldesystem nicht übermäßig groß.

Kritisch ist ferner zu fragen, warum die Kommission strengeres nationales Wettbewerbsrecht weitestgehend ausschließt und damit für das Gemeinschaftsrecht auch eine Monopolstellung bei der Behandlung neuartiger Wettbewerbsprobleme anstrebt. Wettbewerb von Regelungen und Institutionen könnte auch bei der Findung von Lösungen für neue Wettbewerbsprobleme sinnvoll sein.

## **II. Dezentralität in den Vorschlägen zur Reform der Fusionskontrollverordnung**

Seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 1990 wird die Europäische Fusionskontrollverordnung regelmäßig auf Reformbedürftigkeit geprüft. Zwar beschränkt sich der in der Verordnung selbst verankerte Reformauftrag auf die Überprüfung der Umsatzzschwellen, er wurde aber zum Ausgangspunkt eines größeren Revisionsvorhabens, das die Europäische Kommission in einem Grünbuch<sup>76</sup> im Jahre 2001 veröffentlichte.<sup>77</sup> Neben einigen materiell-rechtlichen Änderungen spielten Fragen der Zu-

---

<sup>76</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (2001).

<sup>77</sup> Vgl. *Drauz* (2002a), S. 444.

ständigkeit nationaler Wettbewerbsbehörden und der Kommission und damit der Anwendbarkeit nationalen bzw. gemeinschaftlichen Fusionsrechts eine zentrale Rolle. Ziel war, mit veränderten Zuständigkeiten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip zum einen größere Rechtssicherheit und zum anderen einen effizienten Einsatz der Ressourcen der Kartellbehörden und der Unternehmen zu erreichen. Einige Änderungsvorschläge bezüglich der Zuständigkeiten sollten den Anwendungsbereich der Europäischen Fusionskontrollverordnung ausdehnen und damit eine stärkere Zentralisierung herbeiführen, andere sollten hingegen Erleichterungen für die Rückverweisung von Fusionsfällen an nationale Wettbewerbsbehörden mit sich bringen und eine Dezentralisierung vereinfachen.

Die Notwendigkeit einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Fusionskontrollverordnung wurde darin gesehen, dass es trotz der seit 1997 gesenkten Umsatzschwellen für Fusionen von Unternehmen, die in mindestens drei Ländern einen Gesamtumsatz von jeweils mehr als 100 Mio. € aufweisen, immer noch zu zahlreichen Fusionen kommt, die in mehreren Mitgliedstaaten angemeldet werden müssen. Die Kommission sieht in vielen dieser Mehrfachanmeldungen ein grenzüberschreitendes Interesse und damit eine Gemeinschaftsdimension.<sup>78</sup> Aus Sicht der Unternehmen bereiten Mehrfachanmeldungen zusätzliche Probleme bezüglich der Verfahrensdauer, der Kosten und der Rechtssicherheit.<sup>79</sup> Die Zunahme der Mehrfachanmeldungen ist u. a. darauf zurückzuführen, dass in den 90er Jahren immer mehr Länder eine Fusionskontrolle eingeführt haben.

Die Kommission hat mehrere Vorschläge zur Diskussion gestellt, wie der Anwendungsbereich der Fusionskontrollverordnung auf solche Mehrfachanmeldungen stärker ausgedehnt werden könnte. Sie betreffen die Absenkung oder Abschaffung bestimmter Umsatzschwellen in Art. 1.3 Fusionskontrollverordnung und die Aufnahme eines neuen Kriteriums für die Zuständigkeit der Kommission. Sie sollte zuständig werden, sobald eine Fusion in mehr als 2 Ländern anzumelden wäre.

Eine solche automatische Kompetenz der Kommission, an Stelle von drei oder mehr nationalen Wettbewerbsbehörden eine Fusion zu untersuchen, hätte möglicherweise aber schwerwiegende Konsequenzen für den Wettbewerbsschutz auf regionaler oder landesweiter Ebene von Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten könnten diesen Schutz nicht mehr unmittelbar mit ihrem nationalen Recht gewährleisten, wenn auf Gemeinschaftsebene eine Fusion keine Wettbewerbsprobleme auslöst und von der Kommission nicht untersagt würde, obwohl sie regional problematisch ist.<sup>80</sup> In Bezug auf eine (leichtere) Verweisung von Fusionsfällen, die eigentlich in die Kompetenz der Kommission fallen, an die nationalen Wettbewerbsbehörden machte die Kommission u. a. folgende Vorschläge:<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (2001), S. 11, Tz. 25.

<sup>79</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (2001), S. 12, Tz. 26.

<sup>80</sup> Vgl. hierzu *Bundeskartellamt* (2002), S. 2 f.

<sup>81</sup> Siehe hierzu *Europäische Kommission* (2001), S. 23 f.

- Abschaffung der Nachweispflicht, dass in einem Mitgliedstaat oder einem Teil davon die Fusion zu einer marktbeherrschenden Stellung führt oder eine bestehende verstärkt;
- Möglichkeit der Kommission, einen Fusionsfall von Amts wegen an eine nationale Wettbewerbsbehörde zu verweisen, wenn er keine nennenswerten grenzüberschreitenden Auswirkungen hat;
- Verpflichtung für nationale Wettbewerbsbehörden, an die ein Fall verwiesen worden ist, statt nationalen Rechts die Vorschriften der Fusionskontrollverordnung anzuwenden.

Die hier nur ansatzweise vorgestellten Vorschläge der Kommission zur Neuverteilung der Kompetenzen (auch die hier nicht vorgestellten Vorschläge zur Verweisung von Fällen von den Mitgliedstaaten an die Kommission) wurden zum Teil heftig diskutiert.<sup>82</sup> Im Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Fusionskontrollverordnung vom 11. Dezember 2002<sup>83</sup> finden sich daher keineswegs alle ursprünglichen Ziele der Kommission wieder.

Alle Umsatzschwellen der Fusionskontrollverordnung gelten unverändert fort, nach nationalem Recht notwendige Mehrfachanmeldungen von Fusionen führen nicht automatisch zu einer Kompetenz der Kommission.

Allerdings haben die Unternehmen, die fusionieren wollen, vor der Anmeldung des Zusammenschlusses unter bestimmten Voraussetzungen ein Antragsrecht,<sup>84</sup> was die zuständigen Institutionen anbelangt. Wenn sie davon ausgehen, dass ihre beabsichtigte Fusion in einem Mitgliedstaat, der einen gesonderten Markt bildet, den Wettbewerb beeinträchtigt, können sie bei der Kommission den Antrag stellen, dass die Fusion von diesem Mitgliedstaat geprüft wird. Soweit der Mitgliedstaat diesem Verweisungsantrag zustimmt und die Kommission der Auffassung ist, dass ein gesonderter Markt existiert und durch die Fusion der Wettbewerb auf ihm beeinträchtigt wird, *kann* die Kommission den Fall an die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats verweisen. Sie wenden dann nationales Recht an.

Umgekehrt können Unternehmen bei einer Fusion, die keine gemeinschaftsweite Bedeutung im Sinne der Umsatzkriterien von Art. 1 Fusionskontrollverordnung aufweist, der Kommission mitteilen, dass diese Fusion erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen haben wird und deshalb von der Kommission geprüft werden sollte. Der betreffende Mitgliedstaat oder die betreffenden Mitgliedstaaten haben dann innerhalb kurzer Zeit zu beschließen, ob sie die Kommission um Prüfung der Fusion ersuchen. Wenn mindestens drei der betreffenden Mitgliedstaaten

---

<sup>82</sup> Vgl. *Drauz* (2002b), S. 48 f.

<sup>83</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (2002).

<sup>84</sup> Diese Voraussetzungen schränken die Gefahr eines forum shopping, die bei freier Wahlmöglichkeit bestanden hätte, deutlich ein. Vgl. *Europäische Kommission* (2002), S. 5. Zu einem Vorschlag, der freies Wahlrecht umfasst, vgl. *Lampert* (2002).

dies tun, erhält die Fusion gemeinschaftsweite Bedeutung und ist bei der Kommission anzumelden.

Diese Verweisungsmöglichkeiten vor Anmeldung einer Fusion schränken die bestehenden Verweisungsmöglichkeiten nach Anmeldung nicht ein. So kann weiterhin eine bei der Kommission angemeldete Fusion an einen Mitgliedstaat verwiesen werden, wobei nach dem Verordnungsvorschlag die Kommission den Mitgliedstaat auch auffordern kann, einen solchen Antrag zu stellen. Darüber hinaus braucht der Mitgliedstaat nicht mehr mitteilen, dass die Fusion eine marktbeherrschende Stellung schafft oder verstärkt; es reicht jetzt die Mitteilung, dass die Fusion den Wettbewerb beeinträchtigen würde.

Auch die Verweisungsmöglichkeiten von den Mitgliedstaaten an die Kommission sind nach dem Verordnungsentwurf erweitert. Auf Antrag eines oder mehrerer Mitgliedstaaten kann die Kommission jede Fusion im Sinne von Art. 3 Fusionskontrollverordnung prüfen, auch wenn sie keine gemeinschaftliche Bedeutung, gemessen an den Umsatzzahlen, aufweist, aber den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Soweit mindestens 3 Mitgliedstaaten, die nach ihrem nationalen Recht für die Prüfung einer Fusion zuständig sind, die Kommission um die Prüfung der Fusion bitten, gilt die Fusion als eine mit gemeinschaftsweiter Bedeutung.

In der Verbesserung der Verweiskriterien und der Anwendbarkeit der Verweisungsmöglichkeiten vor der eigentlichen Anmeldung einer Fusion sieht die Kommission die wesentlichen Vorteile ihres Vorschlags. Sie spricht davon, dass „die zuständigen Behörden und die Kommission [...] in einem formlosen Netzwerk zusammengeschlossen [wären], das, wie es der derzeitige Erfahrungsstand der Mitgliedstaaten bei der Fusionskontrolle nahelegt, ein effizienteres Vorgehen ermöglichen würde.“<sup>85</sup>

Die Formulierung „Netzwerk“ erinnert an die Ausführungen bezüglich der neuen Durchführungsverordnung zu den Art. 81 und 82. Allerdings besteht bei Verweisungen im Bereich der Fusionen ein wesentlicher Unterschied: hier spielen die „Mitgliedstaaten“ eine wesentliche Rolle, sei es als diejenigen, die einen Verweisungsantrag stellen oder ihm zustimmen müssen. „Mitgliedstaat“ und „nationale Wettbewerbsbehörden“ sind aber nicht identisch. Mit Verweisungsanträgen könnten Regierungen hier „ihre“ Wettbewerbsbehörden entmachten!

## F. Schlussbemerkungen

Das Subsidiaritätsprinzip – in welcher Interpretation auch immer – rechtfertigt eine Aufgabenneuverteilung, als Dezentralisierung oder als Zentralisierung, nur dann, wenn das angestrebte Ziel, den Wettbewerb zu schützen und zu fördern, wenigstens in einem ausreichenden Maße erhalten bleibt.

---

<sup>85</sup> *Europäische Kommission* (2002), S. 6.

Da insbesondere in Anbetracht der Osterweiterung der Gemeinschaft eine völlig starre Aufgabenteilung zwischen Kommission und den zuständigen Behörden der Mitgliedsländer in Bezug auf die Durchführung der Wettbewerbspolitik nicht (mehr) für jedes Land und zu jedem Zeitpunkt gleichermaßen angemessen erscheint, strebt die Kommission ein flexibleres System der wettbewerbspolitischen Kompetenzen an. Um diese Flexibilität in eine Ordnung zu fassen, soll ein Netzwerk von Wettbewerbsbehörden errichtet werden. In ihm sind zwar alle voneinander unabhängig, die Kommission beansprucht aber eine Sonderstellung. Um diese auch wirksam ausüben zu können, strebt sie eine Zurückdrängung nationalen Wettbewerbsrechts an und schafft einen größeren Zwang für die nationalen Wettbewerbsbehörden, Gemeinschaftsrecht anzuwenden, was auch gleichzeitig der Zielsetzung dient, eine größere Rechtseinheit und Rechtssicherheit in der gesamten Gemeinschaft zu erzeugen. Da aber die nationalen Verfahrensrechte nicht harmonisiert werden, bleiben schon aus diesem Grund erhebliche Unterschiede und Unsicherheiten in der Wettbewerbspolitik bestehen. Auch kann die Effizienz der Wettbewerbspolitik leiden, wenn materielles und Verfahrensrecht nicht optimal aufeinander abgestimmt sind. Hinzu kommt, dass auf nationaler Ebene vermehrt Einflussnahmen mit nicht-wettbewerbllicher Zielsetzung drohen, etwa seitens der Regierung, wenn die nationale Wettbewerbsbehörde nicht unabhängig ist oder ihre vorhandene Unabhängigkeit über die Zwischenschaltung der Regierung bei Zuweisungsverfügungen, also bei der Arbeitsteilung innerhalb des Netzwerkes, eingeschränkt werden kann.

Die neue Durchführungsverordnung zu den Art. 81 und 82 macht Anpassungen der nationalen Wettbewerbsordnungen notwendig. Hierbei könnte die Kommission – stärker als in der Vergangenheit – darauf drängen, dass nationale Wettbewerbsbehörden so unabhängig gemacht werden, wie sich die Kommission selbst sieht. Eine solche Unabhängigkeit ist aber noch keine Garantie für eine Wettbewerbsorientierung der Politik. Daher ist auch eine Monopolstellung, die die Kommission für manche Bereiche der Wettbewerbspolitik für sich und für das Gemeinschaftsrecht beansprucht, höchst problematisch, wenn etwa wieder einmal verstärkt industrie- oder handelspolitische Ziele mittels der europäischen Wettbewerbspolitik verfolgt werden.

Aufmerksamkeit wird die Durchführung der Wettbewerbspolitik insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Staaten nach ihrem EG-Beitritt erfordern. Gerade das System der Legalausnahme könnte dort eine Missachtung der Wettbewerbsvorschriften durch die Führungskräfte der privatisierten ehemaligen Staatsmonopole mit sich bringen.<sup>86</sup> Aber auch in den alten Mitgliedsländern wird es eine dauerhafte Aufgabe bleiben, den Wettbewerb zu schützen. Sollte sich das neue System nicht bewähren, darf eine gegebenenfalls wieder notwendige Umgestaltung der institutionellen Struktur, einschließlich einer Re-Zentralisierung der Kompetenzen, nicht durch eine übermäßige Strapazierung des Subsidiaritätsgedankens verhindert

---

<sup>86</sup> Vgl. *Deringer* (2000), S. 11.

werden. Auch für den Erfolg der Bemühungen der EU um eine weltweit effiziente Wettbewerbsordnung ist eine effiziente institutionelle Ausgestaltung dieses Politikbereichs im Innern entscheidend.

## Literatur

- Bartosch, A.* (2001): Von der Freistellung zur Legalausnahme: Der Vorschlag der EG-Kommission für eine „neue Verordnung Nr. 17“, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 12. Jg., S. 101 – 107.
- Bieber, R.* (1997): Subsidiarität im Sinne des Vertrages über die Europäische Union, in: Nörr, K./Oppermann, Th. (Hrsg.): Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, Tübingen, S. 165 – 183.
- Bovis, Ch.* (2000): Reforming EC Competition Law or Opening the Pandora's Box?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 47. Jg., S. 489 – 498.
- Bundeskartellamt* (2002): Stellungnahme des Bundeskartellamtes zum Grünbuch der Kommission zur Revision der Verordnung Nr. EG 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vom 21. 3. 2002, Bonn.
- Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI) (1999): Stellungnahme zum Weißbuch der Europäischen Kommission über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag, Köln, 25. 08. 1999.
- (2001): Stellungnahme „Zur Modernisierung des Europäischen Kartellrechts“, Berlin, 29. 01. 2001.
- Deringer, A.* (2000): Stellungnahme zum Weißbuch der Europäischen Kommission über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Art. 85 und 86 EG-Vertrag (Art. 81 und 82 EG), in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 11. Jg., S. 5 – 11.
- Drauz, G.* (2002a): Reform der Fusionskontrollverordnung, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 52. Jg., S. 444 – 449.
- (2002b): Vorstellungen der EU-Kommission zur Reform der europäischen Fusionskontrolle, in: Schwarze, J. (Hrsg.): Instrumente zur Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts, Baden-Baden, S. 47 – 60.
- Emmerich, V.* (2001): Zur Mär von der Arbeitsüberlastung der Kommission, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 51. Jg., S. 3.
- Europäische Gemeinschaft* (2003): Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L1 vom 04. 01. 2003, S. 1 – 25.
- Europäische Kommission* (1994): XXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1993, Brüssel, Luxemburg.
- (1999): Weißbuch über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag.

- (2000): Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Durchführung der in den Artikel 81 und 82 EG-Vertrag niedergelegten Wettbewerbsregeln, Brüssel, 27. 9. 2000, KOM (2000), 582 endgültig.
  - (2001): Grünbuch über die Revision der Verordnung (EWG) Nr. 4064 / 89 des Rates, Brüssel, 11. 12. 2001, KOM (2001), 745 / 6 endgültig.
  - (2002): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Brüssel, 11. 12. 2002, KOM (2002), 711 endgültig.
- Federal Trade Commission* (2001): [www.ftc.gov/ro/romap2.htm](http://www.ftc.gov/ro/romap2.htm), last updated: November 07, 2001, Zugriffsdatum 22. 01. 2003.
- Finnish Competition Authority* (2002): Yearbook 2002, Helsinki.
- Geiger, A.* (2000): Das Weißbuch der EG-Kommission zu Art. 81, 82 EG – eine Reform, besser als ihr Ruf, in: Zeitschrift für Europäisches Wirtschaftsrecht, 11. Jg., S. 165–169.
- General Secretariat of the Council* (2002): Draft Joint Statement of the Council and the Commission on the functioning of the network of competition authorities, Meeting Document 74/02, Brüssel, 25. 11. 2002.
- Gierschmann, S.* (1999): Dezentralisierungsmöglichkeiten im EG-Kartellrecht, Frankfurt a.M. etc.
- Hossenfelder, S./Lutz, M.* (2003): Die neue Durchführungsverordnung zu den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 53. Jg., S. 118–129.
- Jung, Ch.* (1995): Subsidiarität im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Augsburg.
- Kist, A. W.* (1999): Perspektiven des Europäischen Kartellrechts: Positionen zum Weißbuch der EU-Kommission – Niederländische Wettbewerbsbehörde, in: Frankfurter Institut (Hrsg.): Perspektiven des Europäischen Kartellrechts, Bad Homburg, S. 41–46.
- (2002): Decentralisation of Enforcement of EC Competition Law, in: Intereconomics, Vol. 37, S. 36–41.
- Klocker, P.* (2002): Fit machen für den „Kulturwechsel“!, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 52. Jg., S. 1151.
- Konkurrensverket – Swedish Competition Authority* (2002): Annual Report 2001, Stockholm.
- Korah, V.* (2002): The New EC Vertical Restraint Block Exemption, in: Intereconomics, Vol. 37, S. 4–11.
- Lässig, P.* (1997): Dezentrale Anwendung des europäischen Kartellrechts, Köln, Berlin etc.
- Lampert, Th.* (2002), Kompetenzabgrenzung zwischen nationaler und europäischer Fusionskontrolle, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 52 Jg., S. 449–458.
- Laudati, L.* (1998): Impact of Community Competition Law on Member State Competition Law, in: Stephen Martin (ed.), Competition Policies in Europe, Amsterdam, Lausanne etc., S. 381–410.
- Möschel, W.* (1995): Subsidiaritätsprinzip und europäisches Kartellrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift, 48. Jg., S. 281–285.

- (2001): ‚Effizienter Wettbewerbsschutz in einer erweiterten Gemeinschaft durch Einbeziehung der nationalen Wettbewerbsbehörden und nationalen Gerichte?‘, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 51. Jg., S. 147–148.
- Monopolkommission* (1999): *Kartellpolitische Wende in der Europäischen Union?*, 28. Sondergutachten, Baden-Baden.
- (2002): *Folgeprobleme der europäischen Kartellverfahrensreform*, 32. Sondergutachten, Baden-Baden.
- Nicolaidis*, Ph. (2002): *Development of a System for Decentralised Enforcement of Competition Policy*, in: *Intereconomics*, Vol. 37, S. 41–51.
- Röhling*, F. (2002): *Europäische Fusionskontrolle und Subsidiaritätsprinzip*, Baden-Baden.
- Schlecht*, O. (1996): *Europäische Wettbewerbspolitik im Widerstreit zwischen Harmonisierung und Subsidiarität*, in: *Immenga, U./Möschel, G./Reuter, D. (Hrsg.): Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum 70. Geburtstag*, Baden-Baden, S. 747–762.
- Schmidt*, I./*Schmidt*, A. (1997): *Europäische Wettbewerbspolitik: eine Einführung*, München.
- Seitel*, H.-P. (1996): *Nationale Wettbewerbsordnungen als Basis internationaler Wettbewerbspolitik*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 46. Jg., S. 888–899.
- Stockmann*, K. (2002): *Sanktionen als Instrument zur Durchsetzung des Kartellrechts – Zur „Bonusregelung“ des Bundeskartellamts –*, in: *Schwarze, J. (Hrsg.): Instrumente zur Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts*, Baden-Baden, S. 93–105.
- Thurnher*, V. (2002): *Kartellgesetznovelle in Österreich: Aufbruch zu neuen Märkten?*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 52. Jg., S. 845–853.
- Vaubel*, R. (1992): *Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 11. Bd., S. 30–65.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (2000): *Gutachten vom 1. 7. 2000 zum Thema Reform der europäischen Kartellpolitik*.
- Zinsmeister*, U. (1999): *Die dezentrale Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts durch die nationalen Kartellbehörden in der Praxis*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 49. Jg., S. 115–120.
- Zinsmeister*, U./*Lienemeyer*, M. (2002): *Die verfahrensrechtlichen Probleme bei der dezentralen Anwendung des europäischen Kartellrechts*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 52. Jg., S. 331–340.

# One Market, One Law: EU Enlargement in light of the economic theory of optimal legal areas\*

By *Dieter Schmidtchen* and *Alexander Neunzig\*\**, Saarbrücken

## Abstract

The economic theory of optimal legal areas is used to identify the factors determining the optimal enlargement of the European Union. The paper derives the optimal degree of enlargement taking account of the requirement that new members have to take on the rights and obligations of membership on the basis of the *acquis* as it exists at the time of accession. The so-called *acquis* comprises the entire body of existing EU legislation and practices. Results of an empirical cost-benefit study of enlargement are discussed with the help of a model presented in the paper. Furthermore, it is shown that there is room for a Coasean bargain between the existing Member States and the prospective members, if enlargement is a Pareto superior move.

## A. Introduction

In June 1993, the European Council at Copenhagen laid down the foundations of the current enlargement process by defining three membership conditions (Copenhagen criteria): the political criteria (stability of institutions guaranteeing democracy and the rule of law), the economic criteria (existence of a functioning market economy and capacity to cope with competitive pressures within the Union) and a criterion referring to the implementation of the Union's legislation known as the *acquis communautaire*.<sup>1</sup> For that reason, it is called the *acquis* criterion.

---

\* We would like to thank Christoph Bier and Roland Kirstein as well as the participants of the workshop "European integration, legal harmonisation and public policies" in Cortè for helpful comments.

\*\* Center for the Study of Law and Economics, Universität des Saarlandes, Saarbrücken.

<sup>1</sup> The *acquis*, the EU's regulatory framework refers to areas such as: standardisation and certification, food safety, public procurement, mutual recognition of professional qualifications, anti-trust legislation, consumer policy, environmental policy, transport, energy, telecommunication, social policy and employment, justice and home affairs, taxation, external relations, customs sector, agricultural sector, regional policy, financial control sector (see *Commission of the European Communities*: [2002]).

ion (see *Commission* [2002, 8]). New members are not only expected to incorporate the *acquis* into national legislation upon accession, but also to establish the administrative and organizational structures necessary to make the legislation work (see *Commission* [2002, 8]).

This paper addresses the question of an optimal degree of enlargement, given the requirement that new members have to take on the rights and obligations of membership on the basis of the *acquis* as it exists at the time of enlargement.

Many aspects of the enlargement issue have been discussed in the Economics literature, but, somewhat surprisingly, the approximation of law has to a large extent gone unnoticed. Studies based on established theories of economic integration focus on gains achieved from trade liberalization, which are attributed to two effects: (static) allocation effects, such as trade creation, trade diversion, capturing of trade rents, profit effects, scale effects and variety effects; (dynamic) accumulation effects altering the level of national resources (see *Baldwin/Francois/Portes* [1997]). These gains are then compared with the fiscal burden of enlargement in order to identify likely winners and losers (see for example *Kohler* [2000]; *Baldwin/Francois/Portes* [1997]). To the best of our knowledge this literature is not directly concerned with the approximation of the law. In their survey on the measurement of costs and benefits of accession to the EU-15 and selected countries in Central and Eastern Europe *Mortensen and Richter* do address the application of the *acquis* (see for example *Mortensen/Richter* [2000, pp. 14, 19, 107 and section IV.6]) and report results of attempts to empirically measure the costs of the adoption of the *acquis* (see for example [pp. 22, 23]), however, there is no indication of an economic model focusing on this issue (see also the list of main issues, determining the procedure of modeling the impact of accession to the EU on p. IV).

As *Mortensen and Richter* mention, the techniques and models used to evaluate the costs and benefits of EU accession have typically been computable general equilibrium models, macro models, sectoral approaches, gravity models focusing on trade effects, and optimal currency area frameworks (see *Mortensen/Richter* [2000, IV]). This paper addresses the enlargement issue from the point of view of a new analytical framework provided by the economic theory of optimal legal areas. In the spirit of the social contract theory as developed by the Virginia School (see *Buchanan* [1975], [1990]) and the theory of clubs (see *Buchanan* [1965]; *Allen/Amacher/Tollison* [1974], and *Sandler/Tschirhart* [1980]), this theory views states and state-like entities (federations, confederations) such as the European Union as law enforcement agencies.<sup>2</sup> An optimal legal area is defined as the group of economic agents for whom submitting to the same protective agency enforcing a legal order maximizes net benefits (benefits net of costs).

---

<sup>2</sup> Throughout this paper we use the words “states”, “countries”, “nations”, and “clubs” interchangeably; all these terms refer to the aspect of being an agency (defining and) enforcing the law.

Legal scientists and philosophers have been dreaming of a common European law and even a universal world law for centuries. Economists, however, have devoted relatively little attention to this issue, particularly since relatively few economists have provided formal models concerning state formation and the number and size of nations.<sup>3</sup> International economics deals with economic integration, but it does not explain the existence and size of nations – it simply takes both for granted. Furthermore, if the EU were only an economic union then the determination of the optimal size would be an easy task: It should be as large as possible (see also *Gros/Steinherr* [1995, 503]). But for the EU as a legal area things might look different: Presumably, its optimum size is neither one member state, nor all states in the world with their diverse preferences, cultural and legal histories. But where exactly should the Union border be drawn? This question is important for several reasons: According to the Treaty of Maastricht, “Any European State may apply to become a Member of the Union” (Article O). Since the term “European state” is not defined in the treaty, the question arises “What are the European States?” As a workable definition, Gardner suggests to look at membership in the Council of Europe, with 54 members (see *Gardner* [2001, 85]; see also *Jovanovic* [1999, fn. 6]). However, even if the condition “acceptance of the *acquis*” (as well as the other conditions as stated by the Copenhagen European Summit of 1993) is met by applicant countries the question arises whether – from a cost-benefit point of view – all these countries should be invited to join the European Union.<sup>4</sup> To give a satisfactory answer, one needs to know whether the optimal size of the club is finite and, more important, what exactly are the factors determining the optimal size of the club. Both questions are addressed in the paper.

We are not the first to apply the theory of clubs to the enlargement issue (see *Gardner* [2001]; *Gros/Steinherr* [1995]; *Steinherr* [2000]; *De Benedictis/Padoan* [1994]; *Mueller* [2002]). However, none of these contributions address the approx-

---

<sup>3</sup> *Friedman* (1977) argues that state size is determined by the rulers’ attempts to maximize tax revenue net of the costs of taxation. But we have doubts whether this approach is appropriate for our endeavor. The same holds for contributions dealing with the secession issue (see *Bolton/Roland* [1997]; *Buchanan/Faith* [1987]). Traditional theory of clubs and constitutional economics have been concerned with the question of the optimality of law, but the focus is on law as a phenomenon of a “closed economy”. The same holds for the traditional New Institutional Economics (with the exceptions of *Yarbrough/Yarbrough* [1992], [1994], dealing with the law of territory, and *Schmidt-Trenz* [1990] who is concerned with the territoriality of law). The article by *Alesina/Spolaore* (1997) “On the Number and Size of Nations” models country formation as a result of a trade-off between the benefits of large political jurisdictions and the costs of heterogeneity of preferences of citizens (see also *Josselin/Marciano* [1999]). What distinguishes our paper from their contribution and the others mentioned above is our club-theoretic perspective, our focus on internal and external transaction costs and the endogenous determination of the optimal amount of the law as well as the income of the members of the club.

<sup>4</sup> The conditions for entry into the European Union reveal “that the Union has very high discretionary powers and flexibility in selecting would – be members.” (*Jovanovic* [1999, 10])

imation of law. Moreover, the analyses of *Gardner*, *Gros/Steinherr*, *Steinherr* and *De Benedictis/Padoan* are based on a simple graph indicating declining marginal benefits and increasing marginal costs from enlargement. Although these contributions indicate that there exists a finite optimal Union size, the underlying factors determining it are not analyzed in a precise manner.

The rest of the paper is organized as follows: Section B presents the model. Section C derives the optimal degree of enlargement from the point of view of the incumbents. The model is used to discuss enlargement related issues raised in the literature. In particular, results of an empirical cost-benefit study of enlargement are discussed in light of the model. This section also deals with the potential gains for the newcomers taking account of transfer payments and transition costs. It is shown that, if enlargement is a Pareto superior move, there exists a potential for a Coasean bargain. Section D concludes the paper.

## B. The Model

The economic theory of optimal legal areas is based on two functions: the per capita income production function and the per capita enforcement cost function of a legal order. Both per capita income and per capita enforcement costs of the legal order are functions of the degree of specificity of property rights in terms of their content and personal assignment, the degree of enforcement of property rights, the degree of openness of the economy and the size of the club as determined by the number of parties subscribing to a legal order. Enforcement costs also depend on whether the club is organized according to the territoriality or the personality principle.<sup>5</sup> Since we are interested in the optimal size of the club we analyze per capita income and enforcement costs as a function of the size of the club (assuming the other variables to take on their optimal values).<sup>6</sup>

### I. Assignment of world population

If there were no costs of creating a politico-economic system on a world-wide scale, and with homogeneous world population then the number and size of the nations could be structured in an efficient manner. All that is needed is to divide world population by optimal club size.<sup>7</sup> However, this is not the world as we know

---

<sup>5</sup> Both principles represent techniques of enforcing the law. The territoriality principle means that enforcement is linked to a certain territory. It is “a strategy to control people and things by controlling area.” (*Sack* [1986, 5].) But the protection by a nation’s law can also be linked to the person as such (manifest in the form of “national citizenship”), and determined independently of that person’s present place of residence.

<sup>6</sup> A comprehensive treatment of the theory of optimal legal areas can be found in *Schmidt-Trenz/Schmidtchen* [2002].

it. We cannot create a system of states from scratch (see *Oates* [1999]). Restructuring involves costs. World population is not homogeneous and history plays a role. In regard to history think of the cold war and the iron curtain, two factors that operated as constraints to a purely economic determination of the size of the Union. The political challenge nowadays is not how to implement the grand design, but how to manage the enlargement of the Union.

Before enlargement, world population is assigned to three groups of states: the European Union (*E*-countries, EU-15), the Middle and Eastern European countries (*M*-countries) and the rest of the world (*R*-countries), which have size  $\bar{n}_E, n_M$  and  $n_R$ , respectively.

We then take the fall of the iron curtain as a factor allowing for a restructuring of the initial assignment of the world population. Enlargement leads to splitting up the former *M*-group into two subgroups, namely new members, denoted *Q* with group size  $n_Q$ , and outsiders, denoted *D* with group size  $n_D$ . In order to discuss the enlargement effects we introduce as analytical concepts an income production and an enforcement cost function.

## II. The income production function

Paraphrasing Adam Smith's famous statement that the division of labor is limited by the extent of the market one could say that the division of labor is limited by the size of the club. Since a deepening of the division of labor leads to higher wealth we can start with the assumption that per capita income increases with the size of the club. Connecting the division of labor with the number of economic transactions, we might alternatively say that the number of transactions increases with the size of the club, thereby increasing the wealth of the members. Here we deviate from traditional club theory. Whereas declining marginal benefits are assumed throughout, our model is based on increasing marginal benefits (= income). By this we draw on the economics of networks. We interpret the division of labor as a network, the existence of which is generated and supported by a legal order.

---

<sup>7</sup> If the total number of agents is not an integer multiple of the optimal club size (i.e., if there will be a "population residual"), the objective of global welfare maximisation calls for club sizes bigger than those requested by the individual preferences of the club members (see i.e., *Pauly* [1970] and *Ng* [1974]). An important question is: which is the "natural" (non-cooperative) equilibrium that results (see *Pauly* [1967] and [1970])? If, for example, the optimal club size is as big as two thirds of the population, the club outsiders have an incentive to pay bribes to some insiders (club members) in order to make them leave and join a new club. Such a bribery attempt could, however, be answered by a similar attack from the remaining club members. Possibly there would be no equilibrium at all in such a situation (see *Cornes/Sandler* [1986]). The reason for why we can observe rather stable configurations in reality can be found in the existence of transaction costs or other factors giving rise to what has been called a "structurally induced equilibrium" (see *Shepsle* [1979]). The status quo constitutes a Schelling point for a coalition that creates one confederation of optimal size and one of sub-optimal size (see *Mueller* [2002]).

Thus, a legal order is considered as being an intermediate good, a factor of production. Adding another member to the network allows for a deepening and widening of the division of labor, thereby creating a positive externality. This is in accordance with the theory of endogenous growth the key point of which is that there may be constant or increasing returns to accumulated inputs at the aggregate level (see *Romer* [1986]).

Let  $Y_i$  denote the per capita income production function of group  $i = \{E, Q, D, R\}$ . For a specification of this function we draw on the endogenous growth literature (see *Romer* [1986]), which emphasizes the relationship between aggregate human capital and factor productivity.

Define  $H_i$  as aggregate human capital in country  $i = \{E, R, D, Q\}$ . Finally, assume that individual income in country  $i$ ,  $Y_i$ , depends on aggregate human capital as described in the following way:

$$(1) \quad Y_i = T_i + b_{iE}H_E + b_{iQ}H_Q + b_{iD}H_D + b_{iR}H_R$$

with  $b_{ij} > 0, j = \{E, R, D, Q\}$ . This formulation implies that individual per capita income in country  $i$  is given by transfers  $T_i$  going to or coming from other countries plus linear terms in aggregate human capital, both at home and abroad.<sup>8</sup> Parameters  $b_{ij}$  stand for the aggregate human capital externalities from country  $j$  on country  $i$ .<sup>9</sup> These externalities  $b_{ij}$  depend on the differences in the legal orders of countries  $i$  and  $j$ . Furthermore, we assume that every individual is endowed with the same amount of human capital  $h$ , i.e.  $H_i = hn_i$ . This implies:

$$(2) \quad Y_i = T_i + h(b_{iE}n_E + b_{iQ}n_Q + b_{iD}n_D + b_{iR}n_R)$$

Now, let  $b$  denote the quality of the human capital, which we assume to be identical all over the world. The reason is that we want to analyze the economic effects of the differences and harmonization of legal orders.<sup>10</sup> In addition, let  $\alpha_{ij}$  represent

<sup>8</sup> This idea is borrowed from *Alesina/Spolaore* [1997].

<sup>9</sup> Viewing the legal order as a network, we can refer to Metcalfe's law in order to explain the properties of the income production function (recalling that income is per capita income): "If there are  $n$  people in a network, and the value of the network to each of them is proportional to the number of *other* users, then the total value of the network (to all the users) is proportional to  $n(n-1) = n^2 - n$ ." (*Shapiro/Varian* 1999, 184)

<sup>10</sup> Furthermore, in the medium and long run, convergence of the economies involve closing ideas and object gaps (see *Romer* [1993]; *Barrell/te Welde* [2000]). "The closing of the ideas gap is achieved by transferring technological know-how, while the closing of the object gap involves the accumulation of necessary equipment and capital for production." (*Barrell/te Welde* [2000, 274]). See also *Sinn* [2000, 302]: "As knowledge can freely be transferred, the new and old member countries use the same linear homogeneous production function." Factors, such as inferior states of capital stocks and technology, can be changed rapidly, "since installing new machines and adopting new technology are relatively simple given the high level of education in the CEECs" (*Baldwin/Francois/Portes* [1997, 129]).

the quality of the international legal order governing a transaction between country  $i$  and  $j$ . Since both, the quality of the human capital ( $b$ ) and the quality of the international legal order ( $\alpha_{ij}$ ) determine the aggregate human capital externality we get:  $b_{ij} = b\alpha_{ij}$ .

We also take into consideration the quality of country  $i$ 's national legal order. It is captured by parameter  $0 < \alpha_i \leq 1$  which represents the effects of regulation of economic activities as well as of private law on the productivity of human capital. To illustrate:  $\alpha_i < 1$  reflects, for example, legal order induced distortions in the sense of malfunctioning markets, missing markets, and a structure of the economy that does not represent preferences and factor endowments. As a consequence, the economy may produce an inefficient product mix and produces below its production possibility frontier.

Group  $E$ 's legal order is assumed to be better than that of the  $Q$ -,  $R$ - and  $D$ -groups, formally

$$(3) \quad 1 = \alpha_E > \alpha_Q > \alpha_R > \alpha_D$$

The ranking  $\alpha_E > \alpha_Q$  can indicate several things: the *acquis* is a sub-optimal set of rules for the new members, adoption gaps (see *Pelkmans/Gros/Ferrer* [2000, sect. 2.4]) or inefficient administering of the *acquis* (see for the current state of affairs *European Commission* [2002]). The higher  $\alpha$  is, the higher the productivity of the human capital will be. The rationale is simply this: Per capita income of a group does not only depend on its command of human capital, but also from the quality of the domestic and foreign institutions. Bad institutions induce technical and allocative inefficiencies which count as opportunity costs.

Domestic transactions are conducted under the domestic legal order; therefore, we weigh the human capital externality of domestic transactions by the quality of the domestic legal order ( $\alpha_{ij} = \alpha_i$ ). International transactions come into contact with domestic and foreign legal orders. Therefore, both legal orders influence the human capital externality. We assume that in the case of different  $\alpha$ s the minimum value is binding. That means, the worst legal order determines the quality of the international legal order ( $\alpha_{ij} = \min\{\alpha_i, \alpha_j\}$ ).<sup>11</sup> The income production function now looks like

$$(4) \quad Y_i = T_i + h \cdot \left[ b \cdot \alpha_i \cdot n_i + b \cdot \sum \min\{\alpha_j, \alpha_i\} \cdot n_j \right],$$

with  $i, j = \{E, Q, D, R\}$  and  $j \neq i$ .

<sup>11</sup> Note that differences of legal orders can be viewed as barriers to international transactions. They are the source of two kinds of costs: incremental costs of doing international business and opportunity costs due to both a lower level and a distorted structure of international transactions. Barriers to trade reduce welfare in both countries  $i \neq j$ . The general nature of this effect is captured by our assumption. Of course, one could alternatively assume that a weighted average of the  $\alpha$ s is used (with the respective population sizes as weights).

This formula allows for the following interpretation:<sup>12</sup>

- If country  $i$  improves its legal order and  $\min \{\alpha_j, \alpha_i\} = \alpha_j$ , the income of country  $i$  increases due to higher productivity of the internal transactions.
- If country  $i$  improves its legal order and  $\min \{\alpha_j, \alpha_i\} = \alpha_i$ , the income of country  $i$  increases due to higher productivity of the internal and the external transactions.

Finally, we assume the existence of monetary transfers  $S$  flowing from old members to new members. If  $s$  denotes the per capita transfers to new members, then  $S = n_Q \cdot s$ . Therefore, per capita transfers to be borne by old members are total transfers  $n_Q s$  divided by current Union size  $\bar{n}_E$ :

$$(5) \quad T_E = -n_Q \frac{s}{\bar{n}_E}$$

With four groups of states in the world the per capita income production function for the EU-15 looks as follows:

$$(6) \quad Y_E = -n_Q \frac{s}{\bar{n}_E} + bh\alpha_E \bar{n}_E + bh\alpha_Q n_Q + bh\alpha_D (n_M - n_Q) + bh\alpha_R n_R$$

Firstly, income of the Union originates from the per capita transfers; in addition, income comes from four sources: from internal transactions with the incumbents, i.e.,  $b \cdot h \cdot \alpha_E \cdot \bar{n}_E$ ; from internal transactions with the newcomers, i.e.,  $b \cdot h \cdot \alpha_Q \cdot n_Q$ ; from external transactions with the  $D$ -group, i.e.,  $b \cdot h \cdot \alpha_D (n_M - n_Q)$  and the  $R$ -group, i.e.,  $b \cdot h \cdot \alpha_R \cdot n_R$ . The contribution of the human capital of the newcomers, outsiders and the rest of the world to EU-15 income is discounted by the parameters  $\alpha_Q$ ,  $\alpha_D$ , and  $\alpha_R$ . The parameters  $\alpha_D$ ,  $\alpha_Q$  and  $\alpha_R$  are therefore productivity weights for human capital.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> We could extend function (4) to include traditional trade barriers. However, barriers are eliminated both as for trade among the EU-15 and between the EU-15 and the candidate countries (the latter due to the European Agreements). We take the absence of these barriers and the successful implementation of the Single European Act (which is now part of the *acquis*) as the defining feature of the existence of one market (referred to in the title).

<sup>13</sup> The parameter  $\alpha_Q$  reflects the degree to which the new members are acquainted with the *acquis*. The contribution of a new member to the Union income might be smaller than that of an old member on the ground that his acquaintance with the *acquis* is imperfect. This factor is captured by the assumption  $\alpha_Q < \alpha_E$ . Alternatively, one could treat the quality of a legal order as a factor influencing the enforcement costs (or both income and enforcement costs).

### III. The enforcement cost function

Whereas the costs of enlargement to the EU-15 are often or even exclusively discussed in terms of additional spending via various EU-funds, this paper focuses on the enforcement costs to both the EU-15 and the new members, starting from the observation that the overwhelming part of EU activities relates to regulation and liberalization, not to money (see *Pelkmans / Gros / Ferrer* [2000, 22]). Enforcement costs consist of (a) the costs of running the legal system mainly reflected by tax rates and litigation fees, (b) the costs of intermediaries, such as lawyers and lobbyists, (c) the privately incurred costs of protecting private property and transactions and, most important, (d) the costs of complying with the myriads of regulatory laws imposed on firms.<sup>14</sup>

The enforcement costs of a legal order present a major part of the transaction costs, broadly defined as the costs of running an economic system (*Arrow* [1969, 48]) which, besides enforcement costs, also include marketing costs and the costs of organizing firms.<sup>15</sup> Clearly, the adoption of the *acquis* will entail considerable set up and running costs which cannot be neglected in a welfare analysis.<sup>16</sup> Enlargement will also affect the transaction costs of the incumbent countries.

---

<sup>14</sup> According to a study conducted by *Bier* [1999] the production costs of the judicial sector (mainly the sum of a) and b)) for Germany amount to 86 Billion DM. 48 Billion were financed by the state budget, 37 are privately incurred production costs. The opportunity costs of time and the error costs due to judicial decisions are not included.

<sup>15</sup> According to *Wallis / North* [1988] who measured the transaction costs of the US-economy in 1970, transaction costs range from 46.66 to 54.71 % of GDP. The lower figure does not include value added of the public sector; it comprises marketing costs and the costs of organising firms. However, marketing costs as well as the costs of organising firms are largely influenced by the law.

<sup>16</sup> A full fledged analysis of enlargement requires a discussion of these transaction costs for two reasons. The first is its magnitude. The second is that the costs of enlargement to the East may depend on the extent to which the adoption of the *acquis* will stunt eastern growth and raise unemployment rates. As *Baldwin / Francois / Portes* rightly mention, “[t]he CEECs do need market economy rules, and there is some merit to adopting pre-set rules like the *acquis*, but the *acquis* is surely a sub-optimal set of rules for nations in the midst of their ‘take off’ stage of growth” (*Baldwin / Francois / Portes* [1997, 128]; see also *Smith et al.* [1995], quoted there). Even if quantifying the costs of an inefficient legal order is seemingly impossible (see *Baldwin / Francois / Portes* [1997, 128]) – and in any case not intended by this paper – a suitable theoretical enlargement model must allow for their analytical representation. Having done this, one could try to calculate these costs on the basis, for example, of the factors identified and measured by *Wallis / North* [1988] or *Bier* [1999].

The costs of complying with the *acquis* vary from one area to another (see *Mortensen / Richter* [2000, 22]). *Mortensen / Richter* [2000, 22, 23] conclude that “the financial implications of all this may be considerable, amounting in the case of the low-income CEECs to several per cent of their annual GDP: a cost that will have to be sustained over an extended period.” They quote a recent estimate, according to which the total cost of applying the EU standards and norms would, for Hungary, be in the range of 50–120 per cent of one year’s GDP (see footnote 24, on p. 23). See also *Jovanovic* [1999] and *European Commission* DG 11: Compliance Costing for approximation of EU environmental legislation in the CEEC,

Let  $C_i$  represent the individual cost contributions to the total costs of enforcing the legal order of country  $i$ . The enforcement costs  $C_i$  are comprised of two parts. One part reflects the costs incurred for enforcing the legal order *internally* among the social contract parties themselves (compatriots), denoted  $IC_i$ . This part includes costs of protecting the property rights, including the costs imposed on the firms by regulatory laws, the costs of safeguarding domestic contracts and the costs of dispute management. We assume, that the per capita internal enforcement costs increase with the size of the club, i.e.,  $\partial IC_i / \partial n_i > 0$ , since the bigger the club is, the more internal transactions have to be enforced. Furthermore, we assume – following the above discussed club theoretical considerations – that there is a crowding effect, i.e., internal enforcement costs increase *exponentially* with the size of the club,  $\partial^2 IC_i / \partial^2 n_i > 0$ . For ease of exposition, the following internal enforcement cost function will be used:

$$IC_i = c_1 n_i^2$$

with  $c_1 > 0$ .

The other part of enforcement costs takes account of the fact that the legal order needs to be defended *externally*, i.e., against strangers to the legal order (non-compatriots). This could come about in two ways. A state could attack members of another state in order to appropriate their wealth or enslave them or, if there are transactions between individuals belonging to different states, either tortuous acts, contract or criminal conflicts may arise. Thus, private international transactions may result in conflict and ultimately in war unless there is a ‘superclub’ dealing with such problems on an international scale. Both factors make up the transaction costs of running a multitude of states.

Like internal enforcement costs, the external enforcement costs can be written as a function of the number of foreigners to the club  $i$ . As external transactions are undertaken with outsiders to the club, there is no crowding effect associated with external transactions. Nevertheless, the per capita enforcement costs increase with the number of non-club-members because of additional international transactions. With  $EC_i$  denoting external enforcement costs, we assume the following external enforcement cost function:

$$EC_i = c_2 \sum_{j \neq i} n_j$$

with  $c_2 > 0$ .<sup>17</sup> Total enforcement costs are the sum of internal and external enfor-

---

April 1997. However, these are set up costs which do not count in the medium and long run. In any case, they are fixed and sunk costs.

<sup>17</sup> We chose this way of representing external enforcement costs for ease of exposition. Basically, external enforcement costs are a function of the number of transactions and the costs per transaction. It is straightforward to assume, that a better legal order increases the number of transaction and decreases the enforcement costs per transaction, i.e., the lower  $\alpha_D$ ,

cement costs, i.e.,  $C_i = EC_i + IC_i$ . Therefore, we get as per capita enforcement costs for the European Union:

$$(7) \quad C_E = c_1(\bar{n}_E + n_Q) + c_2(n_D + n_R)$$

The first term on the right hand side indicates internal enforcement costs and it shows the crowding effect associated with increasing membership.<sup>18</sup> The second term represents enforcement costs of international transactions with  $D$ -countries and  $R$ -countries. Because of  $dn_Q = -dn_D$ , an increase in Union size implies decreasing external enforcement costs.<sup>19</sup>

## C. Optimal Enlargement

### I. The incumbents view

In this section we want to calculate the optimal degree of enlargement from the point of view of the EU-15. For ease of exposition we assume  $\alpha_R = 0$ , which allows us to ignore the consequences of an enlargement for the human capital externality provided by the rest of the world. The resulting optimal size maximizes the per capita net income of incumbent members, denoted  $G_E$ .<sup>20</sup> The following maximization program solves the problem:

$$(8) \quad \max_{n_Q} G_E = Y_E - C_E$$

---

$\alpha_R$ , the higher the transaction costs per international transaction and the lower the number of transactions. If both effects cancel out, total external enforcement costs remain unchanged. That is exactly what is implied by our set up.

<sup>18</sup> For a more thorough discussion of this point see *Bean* [1973, 204], *Auster/Silver* [1979, 29] and *Moss* [1980, 25]. As an analogy to the theory of the firm, *Bean* [1973, 204] assumes such a shape. *Auster/Silver* [1979, 28] point out that opportunism becomes more important with growing membership. In this context, compare *Williamson* [1967]. He confirms that “the management factor is responsible for a limitation to firm size” (ibid, 123). *Moss* (ibid, 25), however, argues that: “[u]nless something is said about tastes or technology of providing public services, it would seem that the optimal size of the ‘protective state’ is the world population”. *Nozick* [1974, 30] also seems to focus on increasing returns to scale.

<sup>19</sup> Stylised facts give support to these properties of the external enforcement cost function. As is well known, big countries, such as the US, by virtue of its size and diversity of resources, rely less on international trade than smaller countries.

<sup>20</sup> Whereas most models describe the making of states through a social planner solution or by endogenous majority voting formation (see for instance *Alesina/Spolaore* [1997]; *Bolton/Roland* [1997]) optimal club size is determined by the deliberations of a representative club member. Referring to representative decision makers is a common practice in club theory (see *Cornes/Sandler* [1986]; see also *Drazen* [2000: 393]). The representative individual plays a role similar to that of the median voter in political-economic models.

The solution is

$$(9) \quad n_{QE}^* = \frac{bh[\alpha_Q - \alpha_D] - 2c_1\bar{n}_E + c_2 - \frac{s}{\bar{n}_E}}{2c_1}$$

Optimal enlargement depends on the following parameters: current Union size ( $\bar{n}_E$ ), internal enforcement costs ( $c_1$ ), external enforcement costs ( $c_2$ ), per capita transfer ( $s$ ) and the term  $b \cdot h[\alpha_Q - \alpha_D]$ , which reflects the opportunity costs (for the EU-15) of legal order differences. The avoidance of these costs by way of enlargement represents the incremental gains from enlargement.

(9) allows the derivation of the following comparative statics results:

- The higher  $\alpha_Q$ , the higher  $n_{QE}^*$ . This effect is worked out via the income production function. With higher  $\alpha_Q$  the marginal gains of enlargement increase. With a given enforcement cost function optimal enlargement goes up.
- The higher  $\alpha_D$ , the lower  $n_{QE}^*$ . A higher  $\alpha_D$  means lower marginal returns from enlargement. The reason is that the difference in the human capital externality between member states and non member states decreases. With a given enforcement cost function the optimal size of the Union decreases.
- The higher (lower)  $c_1$ , the lower (higher)  $n_{QE}^*$ . Higher (lower)  $c_1$  means that the internal enforcement cost function shifts upwards (downwards) and becomes steeper (flatter). With a given income production function (note that the income production function does not depend on  $c_1$ ) the marginal gain of enlargement decreases (increases) with higher (lower)  $c_1$ .
- The higher (lower)  $c_2$ , the higher (lower)  $n_{QE}^*$ .
- The higher (lower)  $s$ , the lower (higher) is  $n_{QE}^*$ .

There is an interesting feature of (9) worth mentioning: Optimal enlargement also depends on current Union size relative to world population. Higher  $\bar{n}_E$  implies lower  $n_{QE}^*$  due to the crowding effect. However, it implies higher  $n_{QE}^*$  due to the reduction of the per capita transfers.

The idea underlying the maximization program is that the benefits from enlarging the legal area due to more profitable transactions must be balanced against the higher costs of enforcing a common legal order. The exposition of this idea rests on the assumption that the costs of law enforcement within the Union are borne by all Union members. This seems to miss the fact that the Union itself has only very weak enforcement mechanisms and the ones it has are not all that costly. Most of the enforcement costs are borne by the member on whose territory enforcement is undertaken. However, since this holds for all members our exposition seems to be reasonable.

Note that a positive and increasing marginal cost of internal enforcement is necessary in the current analysis to obtain a finite optimal club size. However, one

could think of modified models implying finite optimal club size in the presence of constant or decreasing internal enforcement costs. For example, if the *acquis* is a sub-optimal legal order for a new member (given its cultural, political and economic characteristics) two factors must be balanced: savings on the enforcement cost side and sufferings on the income side (due to a lower human capital externality).

The optimal degree of enlargement is derived by maximizing EU income with respect to group size. This implies that the EU can realize infinitely small changes in group size. However, in reality, group size cannot be changed in a continuous way. It can only be varied in discrete steps, taking one new state in at a time.<sup>21</sup>

## II. Discussion

The framework presented above, in particular formula (9), can be utilized to evaluate several issues related to enlargement:

- (1) Being a European Country is the only sufficient criterion for enlargement based on the treaty of Maastricht. Whatever the definition of this term, there is no guarantee that these countries sum up to  $n_{QE}^*$ . However, there are also necessary conditions in terms of the three criteria formulated at the Copenhagen summit. Given a European Country fulfills the necessary conditions it must be allowed to join the Union. Again, there is no guarantee that these countries sum up to  $n_{QE}^*$ . Hence, we can conclude that the sufficient and necessary conditions for accession do not take account of the fact that the optimal size of the European Union is limited. Since enlargement must be accepted unanimously by the incumbent members, who presumably will base their decisions on an optimization calculus, the necessary and sufficient conditions for accession lack credibility.

That the EU like any club has an optimal size, which is finite, is well known (see the club theoretical literature mentioned above). However, optimal size has not been derived in the way it is done in this paper. Moreover, this paper analyses for the first time optimal size from a legal perspective. Take note that the theory of optimal legal areas as presented here goes beyond the standard fiscal federalism explanation for jurisdictions that the extent of the jurisdiction

---

<sup>21</sup> The point is less innocent than one might mean. Enlargement currently concerns 12–15 additional states of very different size. The fact that group size can only change in a discrete way implies that enlargement may have multiple solutions, depending on which countries come in first. For example, depending on the parameters of the cost and income functions, it is possible that a first enlargement takes in Poland. After this, optimal group size is reached and no further enlargement occurs given the size of the remaining countries. Alternatively, the first enlargement could take in, say, the Czech Republic, Hungary and the Baltics. With this, optimal group size is reached and no further enlargement takes place, leaving Poland outside forever.

covers the extent of the externality: “Since ‘externalities’ can be dealt with across jurisdictions in a Coasean bargain, externalities alone cannot explain the size of the political entity.” (*Wittmann* [1991, 127 fn. 5])

- (2) There are empirical cost-benefit studies of enlargement suggesting that the EU-15 has already reached its optimal size (see *Kohler* [2000], *Steinherr* [1999]). According to Kohler (and others) present member states will be affected from enlargement in two important ways: First, they will face higher net contribution payments, resulting from large net transfers to new members. Second, they should benefit from trade liberalization with new members as well as from lower technical barriers to trade and factor movements. Kohler shows, by drawing on the modern theory of economic integration for the calculation of the integration gains, that among the EU-15 there will be winners and losers and that the traditional effects of integration (terms of trade effect, trade diversion and trade creation) probably will not outweigh the fiscal costs of enlargement (see *Kohler* [1999, 62]). Similar results are calculated by applying the *modern* theory of economic integration with a focus on economies of scale and imperfect competition. However, one should be very careful in drawing conclusions from this study as for the optimal size of the Union: First of all, the Kohler study neglects the gains from the reduction of the opportunity costs due to legal order differences and the territoriality of law. He considers savings of “real trade costs” of a magnitude of 5% of import value (see *Kohler* [1999, 47]), but these economies are due to the program based on the Single European Act. Of course, this program is now part of the *acquis* but the *acquis* is more comprehensive. Interpreting “real trade costs” as being a part of what we labelled ‘external enforcement costs’ one could conclude that this study actually took account of enlargement being accompanied by decreasing external transaction costs. However, by reducing external transaction costs enlargement necessarily boosts internal transaction costs.<sup>22</sup> This trade-off, however, is neither taken account of in this study nor in other studies concerned with enlargement.
- (3) The conclusion that EU-15 has already reached its optimal size could be the result of a contract concluded between the EU-15 and the candidate countries, stating that these countries receive transfers if they accept the *acquis*. If so, the EU would have reaped already the gains from the contract if due to improved  $\alpha_D$  the difference  $(\alpha_Q - \alpha_D)$  has been narrowed down. What we would have here is a positive externality generated by the applicant countries in the pre-accession phase. Consider equation (6). At the beginning of the pre-accession phase, with  $n_Q = 0$ , the human capital of the *M*-group affects EU-15 income by a factor  $b \cdot h \cdot \alpha_D$ . Due to the approximation of law the  $\alpha$ -term (now to be interpreted as an average) moves upwards (reaching  $\alpha_Q$  for those countries

---

<sup>22</sup> “The merger of states reduces interstate transaction costs but increases intrastate transaction costs.” (*Wittmann* [1991, 127])

belonging to the  $Q$ -group) thereby creating a positive externality on the EU-15. The term  $b \cdot h[\alpha_Q - \alpha_D]$  can be interpreted in a way to capture the welfare effects of a reduction of real trade costs (see *Kohler* [2000]). Legal order differences are the source of transaction costs, both governance costs and opportunity costs due to trade forgone. Adoption of the *acquis* reduces these costs, thereby increasing income. In other words, it might be due to the entry criteria having been met successfully in the pre-accession stage that the enlargement itself turns out to create no further net gains. However, breaking the contract on the side of the EU-15 could well be damaging to the welfare of the Union. Consider the following scenario, in which  $n_{QE}^*$  exceeds the size of the first wave countries. The so called first wave countries may have adopted their legal order, such that  $(\alpha_Q - \alpha_D) = 0$ . Even if, given the fact that  $(\alpha_Q - \alpha_D) = 0$ , there is no further net gain to be reaped from these countries there are the other countries for which it is in the interest of the EU-15 to give them incentives to take over the *acquis* (which would benefit the EU-15).

- (4) What are costs from an individual point of view must not necessarily be costs from an overall point of view. Consider the transfers. From an overall point of view they are what they are called – transfers. They cancel out. Thus,  $n_{QE}^*$  of (9) might be too small. Of course, this would mean, for example, in the *Kohler*-context that only the gains from integration should be a matter of concern.

What does the theory of economic integration tells us regarding the optimal size of an integrated area? If the EU were only an economic area, its optimal size would be the world. Or in terms of the theory of local public goods: The boundaries of a jurisdiction should be drawn according to the geographical spillovers. Since free trade (or more generally: the principles defining the single market) is a pure public good the single market should comprise the whole world. This is not, however, what our model suggests. Taking  $(\alpha_Q - \alpha_D)$  as a proxy for barriers to trade (transaction costs), the absence of barriers, i.e.,  $\alpha_Q = \alpha_D$ , as well as of transfers implies by no means necessarily an optimal size approaching  $\bar{n}_E + n_M$ , with 54 nations as an upper limit. As (9) reveals optimal enlargement is finite  $\left( n_{QE}^* = \frac{-2c_1\bar{n}_E + c_2 - s/\bar{n}_E}{2c_1} \right)$ . Of course, our theory does not rule out the possibility of one all inclusive club being efficient.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> The model presented here explicitly takes account of the fact that enlargement comes along with opportunity costs. The increase in enforcement costs is the analogue of the opportunity cost of capital ( $r^*$ ) mentioned in Rodrik's comment on the Baldwin et.al. paper (see *Rodrik* [1997, 172]). Rodrik also mentions political and bureaucratic costs of enlargement which can be captured by our enforcement cost function, but which are typically underestimated in the literature: "With a substantial expansion of membership, the EU bureaucratic machinery is likely to become even more unwieldy. (Think, for example, of the added cost of preparing translations of all EU documents in seven new languages.) Reaching decisions on a unanimous or qualified – majority basis is likely to become more difficult. Furthermore, the

- (5) So far, one important assumption has been that the quality of the *acquis* in the incumbent member countries does not change upon enlargement. There are some reasons to question this assumption. As the EU does not have its own executive administration implementing the *acquis*, it relies entirely on the cooperation of its members to do so. It is well known that the quality of implementation varies considerably across member states already today. Would this tendency not increase upon enlargement, e.g., because of an increasing work load of the European Court of Justice? The answer is yes. However, we can easily model this idea by introducing a negative external effect in the following way:  $\alpha_E = \alpha_E(\alpha_Q)$ , with  $d\alpha_E/d(\alpha_E - \alpha_Q) < 0$ . This would be a fine measure of the “erosion” of the internal market. As can easily be derived, taking account of this negative externality would reduce  $n_{QE}^*$ , *ceteris paribus*.
- (6) *Pelkmans / Gros / Ferrer* [2000, 15] discuss the reservations voiced about the increasing diversity of the Union after enlargement. For them the principal sources of this diversity consists of two components: “Firstly, much greater disparities in per capita income and development with the present EU of fifteen Member States (EU-15). Secondly, the lack of capacity, both economic and institutional, to absorb and usefully exploit the so-called *acquis communautaire*”. As is obvious, disparities in per capita income can be captured by an adequate formulation of the income production functions. Weak administrative capacity, weak judiciary and corruption – generally, lower standards of adoption, implementation, surveillance and enforcement – can be modelled by assuming adequate values of the  $\alpha_i$ -parameter.<sup>24</sup> Thus, the model is able to address the concerns of the *Pelkmans / Gros / Ferrer*-study that enlargement might lead to an untenable diversity in the Union and in the end to an “erosion” of the internal market (see *Pelkmans / Gros / Ferrer* [2000, ch. 3]). Diversity can simply be defined by  $\alpha_E \neq \alpha_Q$ . This diversity might be untenable if, for instance, the income of the incumbents would decrease with enlargement. One way of modelling this effect is to introduce a negative external effect as mentioned in (5).

---

greater diversity of needs and preferences within the EU is likely to make the single market and EMU more problematic throughout. Political and bureaucratic gridlock in an enlarged EU is a real danger that should be taken seriously” (*Rodrik* [1997, 172 / 173]). In the *Kohler*-study (*Kohler* [2000]) political and bureaucratic costs are not mentioned at all. Moreover, this study does not address the problem of a substitution of external transaction costs by internal ones. The same holds for the *Baldwin et al.* study. These authors also mention difficulties arising in trying to model single market access: “The complexity of single market access makes it impossible for us to model it explicitly in a general equilibrium model. The standard solution to this problem is to model single market access crudely as a reduction in the real cost of trade. In our simulations, we quantify this as a 10% reduction in real costs of all CEEC-EU trade” (*Baldwin et al.* [1997, 138]). *Kohler’s* analysis is based on a similar assumption (see *Kohler* [2000, 125 and table 2]).

<sup>24</sup> One should not forget that compliance with the *acquis* in the EU-15 is far away from being perfect (see *Pelkmans / Gros / Ferrer* [2000, sect. 3.4]).

- (7) *Baldwin, Francois, Portes* suggest to divide all effects of enlargement on the newcomers and incumbents into allocation and accumulation effects. Whereas allocation effects “capture the way in which integration induces changes in economic efficiency through resource and expenditure reallocation” (*Baldwin/Francois/Portes* [1997, 134]), accumulation effects “highlight channels through which trade arrangements can alter the level of national resources” (*Baldwin/Francois/Portes* [1997, 135]).

Our model fits into this well known allocation and accumulation effect framework in the following way: If an increase of the quality of country  $i$ 's legal order ( $\alpha_i$ ) increases income only in country  $i$  there is no allocation effect. If it increases income in countries  $i$  and  $j$ , with  $i \neq j$ , we have an allocation effect. This effect can be due to trade creation, trade diversion, appropriation of trade rents or to “new” allocation effects resulting from imperfect competition and scale economies. Since trade between EU-15 and the candidate countries consists mainly of two-way trade in similar products (see *Baldwin/Francois/Portes* [1997, 130]), increasing the quality of legal order  $i$  leads to improved exploitation of scale economies (see *Baldwin/Francois/Portes* [1997, 131]).

What *Baldwin, Francois, Portes* call accumulation effects of trade liberalisation are not easily integrated into the model. However, the  $\alpha$ -parameters suggest a channel through which a modified accumulation effect might work. According to *Baldwin/Francois/Portes* [1997, 135], accumulation effects lead to changes in the amount of goods that can be produced by the same labour force. They identify accumulation effects with an alteration of national resources – especially capital stocks –, but this alteration is only one way to increase labour productivity. Another way is improvement of the legal order. Thus, a higher  $\alpha$  has an effect similar to what *Baldwin, Francois, Portes* would call accumulation effect. We could even apply the *Baldwin et. al.* definition of an accumulation effect in a more direct way by interpreting enlargement as an increase in national resources, in this case not of real capital but of human capital. From this perspective, the accumulation rates for the  $E$ -countries differ from those of the  $Q$ -countries. From the  $E$ -countries' point of view  $n_Q$  is added to  $n_E$ , giving an accumulation rate of  $n_Q/n_E$ . From the  $Q$ -countries' point of view  $n_E$  is added to  $n_Q$ , giving an accumulation of  $n_E/n_Q$ . Of course  $n_Q/n_E < n_E/n_Q$  which delivers the explanation for the following statement by *Baldwin/Francois/Portes* [1997, 129, 130]: “International integration boosts incomes by expanding the set of opportunities facing consumers and firms. Typically, this expansion of opportunity enables consumers and firms to arrange their affairs more efficiently, which result in higher output and income. East-west integration in Europe will plainly expand the CEECs' opportunities much more than it will expand those of the EU, so we should expect the integration to have a larger percentage impact on the GDP of the CEECs, even without undertaking any formal estimates.”

### III. The newcomers view

#### 1. Potential gains

In this section we determine the potential gains from accession for newcomers, taking account of transfer payments from incumbent members to new members. If a potential newcomer would decide not to apply for membership and does not implement EU's *acquis communautaire*, the whole human capital in the *E*- and *M*-group has to be weighted by the legal order parameter  $\alpha_D$ . The income production function of a representative outsider could be represented by:<sup>25</sup>

$$(10) \quad Y_N = bh\alpha_D(\bar{n}_E + n_M)$$

The enforcement cost function of an outsider of size  $n_N$  looks like:

$$(11) \quad C_N = c_1 n_N + c_2(\bar{n}_E + n_M - n_N)$$

Notice that a non-member of the European Union is not treated as being a member of an alternative club, e.g., the club of outsiders (*D*-countries). Therefore, internal enforcement costs apply only to the magnitude of the applying country ( $n_N$ ).<sup>26</sup> Without application the outsider will not receive any transfers from the EU-15. With application for membership and steps towards the adoption of the *acquis* this country would receive per capita-transfers  $s$ .

However, as a potential new member it would also have to bear per capita transition costs; let  $t$  denote these costs. Parameter  $t$  reflects the fact that EU accession poses challenges to the economic policies of the candidate countries which go beyond the incurrence of set up costs for the *acquis communautaire*.<sup>27</sup> Notice,  $t$  might also reflect an increase of political stability or other non-economic positive welfare gains that applying countries feel to receive. If these latter factors are important, the value of  $t$  could be rather negative than positive. For ease of exposition, we consider transition costs as part of the transfer term of equation (4), i.e.,  $T_Q = s - t$ . The per capita income function of a newcomer looks as follows:<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Recall that we assumed, for ease of presentation, ( $\alpha_R = 0$ ) and that the worst legal order determines the income externality ( $\alpha_D < \alpha_E$ ).

<sup>26</sup> We assume for simplicity that the parameters and the structure of the enforcement cost function as being the same as in section I.

<sup>27</sup> These transition costs provide the rationale for the transfers in the context of the structural funds, i.e., they can be justified on dynamic efficiency grounds: "For the economic union to function properly, Structural Funds should be utilized in the framework of well-prepared and justified programmes for infrastructure (both hard and soft), environment, energy efficiency, possibly nuclear decommissioning and other aspects which raise the overall capacity to compete effectively in the enlarged internal market. It is this efficiency-based approach which holds the key to an improved economic performance – read: catch-up growth – of the candidate countries" (*Pelkmans et al.* [2000, 23]).

$$(12) \quad Y_Q = s - t + bh\alpha_Q(\bar{n}_E + n_Q) + bh\alpha_D n_D$$

On the enforcement cost side, we get for a country being part of the Union:

$$(13) \quad C_Q = c_1(\bar{n}_E + n_Q) + c_2 n_D$$

Let  $G_Q$  and  $G_N$  denote, respectively,  $(Y - C_Q)$  and  $(Y_N - C_N)$ . A potential newcomer will apply for membership, if per capita transfers  $s$  are greater than a threshold-value  $\bar{s}$ , with:

$$(14) \quad G_Q > G_N \Leftrightarrow s > \bar{s} = t - bh(\alpha_Q - \alpha_D)(\bar{n}_E + n_Q) \\ + c_1 [(\bar{n}_E + n_Q)^2 - n_N^2] - c_2(\bar{n}_E + n_Q - n_N)$$

The value  $\bar{s}$  represents the net per capita *costs* of membership to be borne by newcomers. The first term reflects the per capita transition costs, the second term the additional per capita income due to the better legal order, the third term additional internal enforcement costs due to the crowding effect in the Union, and the last term represents the reduction of external enforcement costs. If transfers  $s$  exceed these aggregate costs, membership will pay. Notice, the term ‘costs’ does not mean that, without transfers, it does not pay to become a member, since  $\bar{s}$  might well be negative.

Now, we want to argue that there may be a quite great bargaining range with respect to the direction and amount of money flows. Thus, if accession is a (Pareto-)efficient move, nothing requires the EU-15 to pay transfers to the newcomers.<sup>29</sup> A feasible solution could also imply accession fees going to the incumbents.<sup>30</sup> In

---

<sup>28</sup> If the *acquis* is not perfectly adopted by the  $Q$ -countries ( $\alpha_Q < 1$ ) the income of the newcomers is below that of the incumbents. Thus, this model nicely captures the fact that the candidates are poorer than the EU-15 on average. Taking GDP per capita at purchasing power standards, the first wave is on average at a level approximately 50 per cent of the EU-15 average (see *Pelkmans / Gros / Ferrer* [2000, 101]). According to *Baldwin / Francois / Portes* [1997, 129] the EU-15 are on average two and a half times richer than the Visegrad –5 (Czech Republic, Hungary, Poland, Slovak Republic, Slovenia).

<sup>29</sup> This is not to deny that political constraints point to the opposite. The transfers argued about in the public debate are no more than the consequences of existing transfer programs among the incumbents applied to the new members. This reflects the original idea that discrimination against new members would be impossible. They are not transfers created to entice the newcomers to join the Union. However, this does not hold for the financial assistance to help the candidates in their efforts to build and reinforce their administrative and judicial structures (see *Commission* [2002, 10]). In the meantime, it is clear that discrimination against new members is possible (see the Berlin Summit and the subsequent discussion about farm aids).

<sup>30</sup> However, one should not overlook that the newcomers, as relatively poor countries, may be credit-constrained in the capital markets. That is, even if the long-run gains from accession outweigh internal losses, the government may be unable to pay internal transfers to the losing groups, since they cannot borrow against future gains from accession.

order to determine the bargaining range we must look at the respective reservation prices for accession. As for the potential newcomers, parameter  $\bar{s}$  represents their reservation price. If  $\bar{s} \geq 0$ ,  $\bar{s}$  represents the minimum amount of transfers motivating candidate countries to accept membership in the EU (minimum willingness to accept). If  $\bar{s} < 0$ ,  $\bar{s}$  represents maximum willingness to pay for membership in the EU. As for the EU-15, we assume for ease of exposition that the maximal transfers the EU would be willing to bear are such that the incumbent members of the Union still want to accept additional citizens, i.e. the maximum value of  $s$  for which  $n_Q^*$  is still positive. Thus, we have:

$$(15) \quad n_Q^* > 0 \Leftrightarrow s < \tilde{s} := \bar{n}_E [bh(\alpha_Q - \alpha_D) - 2c_1\bar{n}_E + c_2]$$

The first term in the brackets captures the increase of the per capita income of the EU-15, the second and the third ones the increase and decrease of internal and external enforcement costs, respectively. The value  $\tilde{s}$  might well be positive, i.e., the EU-15 profits from enlargement, since the adoption of the *acquis* by newcomers increase their human capital externality on EU-15 income and decrease external enforcement costs such that both effects outweigh the increase of internal enforcement costs.

The threshold-values  $\bar{s}$  and  $\tilde{s}$  define a bargaining range. The terms  $\bar{s}$  and  $\tilde{s}$  are reservation prices. Since both can be positive and negative, both can be interpreted as representing the maximum willingness to pay or the minimum willingness to accept. Therefore it is not a priori clear, which direction and value the transfers will take. It might be the case that even if the newcomers would profit from being part of the Union without transfers, the bargaining process results in positive transfers:  $\bar{s} < 0$  and  $s < \tilde{s}$ . On the other hand, it might be the case, that newcomers have to pay an ‘accession fee’ to be accepted as new member by the Union:  $\tilde{s} = 0$  and  $\bar{s} < 0$ .<sup>31</sup>

One may argue that the bargaining position of potential newcomers is quite weak, due to the fact that the EU decides on the accession. However, the newcomers possess bargaining power, since the newcomers could threaten not to implement the *acquis* but another (good) legal order. This would imply that the human capital externality on the EU is lower. One qualification of this analysis seems in order: We do not claim to have analyzed the bargaining game in a proper way. The purpose of this section is simply to show that there are bargaining possibilities.

---

<sup>31</sup> Please note that we are mentioning possibilities implied by the model.

## 2. Further enlargement

In this section we want to look at the optimal degree of enlargement from the point of view of a representative newcomer. Therefore we have to determine the value of  $n_Q$  maximizing the per capita welfare of a newcomer, i.e.:

$$(16) \quad \max_{n_Q} G_Q = Y_Q - C_Q$$

The solution is

$$(17) \quad n_{QQ}^* = \frac{bh[\alpha_Q - \alpha_D] - 2c_1\bar{n}_E + c_2}{2c_1}$$

Obviously, the optimal degree of enlargement is from a newcomer's point of view greater than that of the oldtimer's if  $s$  is positive, i.e., if old members have to bear transfers. Since the parameters  $s$  and  $t$  are defined in per capita terms (related to  $n_Q$ ) and are constant both don't appear in (17).

If there were no transfers, we would get  $n_{QQ}^* = n_{QE}^*$ , which means that a new member of the Union does not disagree with a current member as to the degree of optimal enlargement. If  $s > 0$  it follows that  $n_{QQ}^* > n_{QE}^*$ .

Given the differing opinions as for the optimal size of the Union, our model predicts a conflict of interests arising among the old and the new members regarding further enlargement. As we know, enlargement is intended to occur in several steps. We have first, second and third wave countries. Let  $n_{QF}$  denote the enlargement by the first wave countries. If  $n_{QF} < n_{QE}^* < n_{QQ}^*$ , both the old and the new members are interested in Union growth. If, however,  $n_{QQ}^* > n_{QF} > n_{QE}^*$ , then the old members would be hostile to further enlargement whereas the new members would favour it. Of course, as is often pointed out in the public debate (first wave) new members might fear having to share a given transfer budget with second and third wave new members. Does this fear mitigate the just mentioned conflict of interest? Not necessarily. Of course, the differing optimal degrees of enlargement have been calculated assuming a constant per capita transfer, which implies a variable transfer budget. It is obvious that, with a given budget and decreasing "s" (due to further enlargement),  $n_{QQ}^*$  moves towards  $n_{QE}^*$ . Thus, the difference  $n_{QQ}^* - n_{QE}^*$  shrinks. However, as long as this difference is positive the potential for a conflict still exists.

## D. Conclusion and Outlook

This paper draws on the theory of optimal legal areas in order to study the enlargement of the European Union. Optimal degrees of enlargement are identified for the incumbents and the newcomers. The new analytical framework provided by

the economic theory of optimal legal areas is rich enough to formally represent not only the *acquis*, *acquis* adoption and adoption gaps, but also the administrative capacity determining the enforcement of the *acquis* (see tables 2.2a, 2.2b, 2.3a, 2.3b in *Pelkmans / Gros / Ferrer* [2000]). The model presented here is a general rather than a partial equilibrium model. It divides world population into the four groups which are the relevant actors in international business affairs; therefore the model allows the representation of any reshuffling of world population. Moreover, the model represents all internal as well as external transactions among all groups; therefore the model allows for any restructuring of transactions and the derivation of the impact on incomes and enforcement costs in all groups (taking account of a substitution of internal enforcement costs by external enforcement costs). Finally, the model contains parameters referring to the legal orders of all groups in the world and makes parameterisation of all kinds of legal order differences concerning the economic quality of a legal order possible. Thus, the model includes all variables and parameters which are necessary and sufficient to determine the change of the welfare of the world population and its subgroups caused by any degree of enlargement. In particular, the model allows the calculation of optimal degrees of enlargement from each group's point of view. Thus, it does not rule out conflicting interests as to the optimal degree of enlargement of the EU. It is this richness of the model that also allows the question to be addressed of whether optimal enlargement from the EU's point of view agrees with the enlargement decision of a social planner. Although optimal degrees of enlargement are derived we would not make the claim of having offered a full fledged welfare analysis. However, when dealing with the fiscal cost issue we raised the question of a Pareto improvement. If we had assumed that the candidate countries belong to a separate legal club then there would have been a potential for enlargement imposing a negative external effect upon the outsiders. Thus, an enlargement decision that were optimal for the EU-15 or the *Q*-group would not necessarily maximize overall welfare (see *Schmidt-Trenz / Schmidtchen* [2002]).

Three qualifications are in order. First, this paper addresses the enlargement issue from a purely economic point of view; so called political as well as military considerations are neglected. This is not to deny that eastern enlargement is a central pillar in Europe's post-cold war architecture (see *Baldwin / Francois / Portes* [1997, 128]). As *Baldwin et al.* [1997, 128] put it: "geopolitical considerations constitute the engine driving enlargement, but the economic and financial considerations constitute the brake."<sup>32</sup> Politicians are in the driver's seat, but rational de-

---

<sup>32</sup> *Pelkmans et al.* [2000, 73] speak of the "foreign – policy – driven enlargement strategy, dominated by the primacy of values, pan-European security and stability and an EU-performance-driven enlargement strategy, dominated by the refusal to 'water-down' EU-institutions, laws and decision-making and by the assurance that the Union's core assets (the IM, the Euro and the relevant common policies) will not be affected negatively in any way." These authors propose a "core IM *acquis*" as an operational concept to solve the internal market part of the dilemma (see ch. 4).

cisions should be based on an overall assessment of the economic impact of enlargement, in particular with regard to the most politically sensitive budget costs. Neglecting economic costs of enlargement might prompt severe political crises (see ch. 7 in *Pelkmans et al.* [2000]). It should be pointed out that geopolitical factors can be analyzed using a generalized version of the model used here. Second, the paper is concerned with the specific medium to long-run economic aspects of eastward enlargement. It neglects “transitional dynamics”. Clearly, an important aspect for a welfare-economic analysis of the EU-enlargement is that high transitory costs may arise for the accession countries. The anticipation of such costs and of the political reactions hereon affects the welfare assessment of an EU-enlargement for a single country as well as for a group of countries and for the sum of the countries to a potentially great extent. “Transitional dynamics” can only be analysed in an adequate way by a political economic analysis. We concede that our model shares a well known property of club models and *Tiebout*-type models which gave rise to criticising them, namely the lack of any specification of the political decision-making process (see *Brennan/Hamlin* [1998, 146]). However, the model implies a political structure in the sense that legal clubs are set up by a social contract. Thus, in contrast, for example, to *Alesina/Spolaore* [1997] who apply voting procedures, we draw on social contract theory as developed by *Buchanan* [1975] or, more recently, *Binmore* [1994]. Moreover, it depends on the focus of analysis whether abstracting from a political structure is a serious flaw. In a second step, which the paper is not about, we would have to ask whether what has been indicated as economically efficient will be implemented by the political process. Of course, taking account of the imperfections of the political process as well as the costs of the “transitory dynamics” would require a full-fledged second – best analysis. However, this would go far beyond the purpose of the paper. Finally, it should be mentioned that taking over the *acquis* does not require joining the EU. The *acquis* represents knowledge that is freely available. There are no intellectual property rights attached to it. Everybody is free to imitate those parts of the *acquis* which are believed to be efficient law and could reject the inefficient ones. Using the jargon of the EU-Commission, countries can choose to adopt the best practices of the EU member states. It has been argued that the prospect of Union membership is necessary for the Central and Eastern European Countries to start and maintain strong efforts of radical institutional renewal and reform. We do not want to deny that EU membership helps to solve a time inconsistency problem. However, one should not forget that, even without political enlargement, these countries have a strong incentive to invest in an efficient institutional infrastructure. Economic integration does not necessarily imply setting up a political superstructure.

## References

- Alesina, A. / Spolaore, E.* [1997]: “On the Number and Size of Nations”, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1027–1056.
- Allen, L. / Amacher, R. C. / Tollison R. D.* [1974]: “The Economic Theory of Clubs: A Geometric Exposition”, *Public Finance*, 19, 386–391.
- Auster, R. D. / Silver, M.* [1979]: *The State as a Firm. Economic Forces in Political Development*, Nijhoff: Boston (Studies in public choice, 3).
- Baldwin, R. E. / Francois, J. F. / Portes, R.* [1997] “The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe”, *Economic Policy*, 24, 127–176.
- Barrell, R.W. / te Velde, D. W.* [2000]: “Catching-up of East German Labor Productivity in the 1990s”, *German Economic Review*, I(3), 271–297.
- Bean, R.* [1973]: “War and the Birth of the Nation State”, *Journal of Economic History*, 33, 203–221.
- Binmore, K.* [1994]: *Game Theory and the Social Contract I: Playing Fair*, MIT Press: Cambridge.
- Bolton, P. / Roland, G.* [1997]: “The Break up of Nations: A Political Economy Analysis”, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1057–1090.
- Brennan, G. / Hamlin, A.* [1998]: “Fiscal Federalism”, *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Vol. II, 144–150.
- Buchanan, J. M.* [1965]: “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, 32, 1–14.
- [1975]: *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press: Chicago/London.
- Buchanan, J. M. / Faith, R.* [1987]: “Secession and the Limits of Taxation: Towards a Theory of Internal Exit”, *American Economic Review*, 77, 1023–31.
- Commission of the European Communities* [2002]: *Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards accession by each of the candidate countries*, Brussels, 9. 10. 2002 (Com (2002) 700 final).
- Cornes, R. / Sandler, T.* [1986]: *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge University Press: Cambridge.
- De Benedictis, L. / Padoan, P. C.* [1994]: “EC Enlargement to Eastern Europe: Community and National Incentives and Sectoral Resistances”, pp. 9–35 in: Lambordini, S./P. C. Padoan (eds.), *Europe between East and South*, Kluwer Academic Publishers: Dordrecht.
- European Commission* [1995]: *White Paper “Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union”*.
- [1997]: *Bulletin of the European Union*, Supplement 5/97.
- Friedman, D.* [1977]: “A Theory of the Size and Shape of Nations”, *Journal of Political Economy*, 85, 59–77.

- Gardner*, R. [2001]: “The Enlargement”, pp. 81–96, in: *Artis, M./F. Nixon* (eds.), *The Economics of the European Union. Policy and Analysis*, 3. ed, Oxford University Press: Oxford et al.
- Gros, D./Steinherr, A.* [1995]: *Winds of Change: Economic Transition in Central and Eastern Europe*, Longman: London and New York.
- Josselin, J.-M./Marciano, A.* [1999]: “Unitary States and Peripheral Regions: A Model of Heterogeneous Spatial Clubs”, *International Review of Law and Economics*, 19, 501–511.
- Jovanovic, M. N.* [1999]: “Where are the Limits to the Enlargement of the European Union?”, *Journal of Economic Integration*, 14, 467–496.
- Kohler, W.* [2000]: “Die Osterweiterung der EU aus der Sicht bestehender Mitgliedsländer”, Beiheft 9, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jahrestagung 1999 des Vereins für Sozialpolitik, Erweiterung der EU*, 115–141.
- Kronman, A.* [1985]: “Contract Law and the State of Nature”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 1, 4–32.
- Mortensen, J./Richter, S.* [2000]: “Measurement of Costs and Benefits of Accession to the European Union for Selected Countries in Central and Eastern Europe”, Vienna (WIIW), Research Report 263, January.
- Moss, L. S.* [1980]: “Optimal Jurisdiction and the Economic Theory of the State: Or, Anarchy and One-World Government are only Corner Solutions”, *Public Choice*, 35, 17–26.
- Mueller, D.* [2002]: “Constitutional Issues Regarding European Union Expansion, in: B. Steunenberg (ed.): *Widening the European Union: the politics of institutional change and reform*, 41–57 [Routledge: London].
- Ng, Y.-K.* [1974]: “The Economic Theory of Clubs: Optimal Tax/Subsidy”, *Econometrica*, 41, 308–321.
- Nozick, R.* [1974]: *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books: New York.
- Oates, W.* [1999]: “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, 1120–1149.
- Pauly, M. V.* [1967]: “Clubs, Commonality, and the Core: An Integration of Game Theory and the Theory of Public Goods”, *Economica*, 35, 314–324.
- [1970]: “Cores and Clubs”, *Public Choice*, 9, 53–65.
- Pelkmans, J./Gros, D./Ferrer, J. N.* [2000]: “Long-run Economic Aspects of the European Union’s Eastern Enlargement”, WRR Working Documents no. W 109, The Hague.
- Romer, P.* [1986]: “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, 94, 2002–1037.
- [1993]: “Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, 32, 543–573.
- Sack, R.* [1986]: *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Sandler, T./Tschirhart, J. T.* [1980]: “The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey”, *Journal of Economic Literature*, 18, 1481–1521.

- Schmidt-Trenz, H.-J. / Schmidtchen, D.* [2002]: “Enlargement of the European Union and the economic theory of optimal legal areas”, in: B. Steunenberg (ed.), *Widening the European Union: the politics of institutional change and reform*, 58–79 [Routledge: London].
- Schmidtchen, D. / Schmidt-Trenz, H.-J.* [1990]: “The Division of Labor is Limited by the Extent of the Law. A Constitutional Approach to International Private Law”, *Constitutional Political Economy*, 1 (3), 49–71.
- Shapiro, C. / Varian, H.* [1999]: *Information Rules. A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press: Boston Mass.
- Shepsle, K.* [1979]: “Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models”, *American Journal of Political Science*, 23, 27–60.
- Sinn, H.-W.* [2000]: “EU Enlargement, Migration, and Lessons from German Unification”, *German Economic Review*, 1 (3), 299–314.
- Steinherr, A.* [2000]: “Welche Reformen der EU erzwingt die Osterweiterung?”, *Beiheft 9, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jahrestagung 1999 des Vereins für Sozialpolitik, Erweiterung der EU*, 117–128.
- Whynes, D. K. / Bowles, R. A.* [1981]: *The Economic Theory of the State*, Robertson: Oxford.
- Williamson, O. E.* [1967]: “Hierarchical Control and Optimum Firm Size”, *Journal of Political Economy*, 75, 123–138.
- Wittmann, D.* [1991]: “Nations and States: Mergers and Acquisitions; Dissolutions and Divorce”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 81(2), 125–129.
- Yarborough, B. / Yarborough, R.* [1992]: *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach*, Princeton.
- Yarborough, B. / Yarborough, R.* [1994]: “International Contracting and Territorial Control: The Boundary Question”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150, 239–264.

# Zum Konzept der kollektiven Marktbeherrschung im Rahmen der europäischen Fusionskontrolle

Von *Walter Elberfeld\**, Köln

## Abstract

The issue of the application of the EC Merger Regulation to mergers, which create or strengthen a collective dominant position, has been developed through the case-law of the European Commission and the Court in the last decade. This development culminated in the last year's *Airtours* decision, in which the Court of First Instance has defined collective dominance with reference to essential ingredients for collusion in the economic sense. Using the conditions set out by the Court as a starting point, I present an economic analysis of mergers, which may involve the problem of collective dominance. In the model, the coordinated price change caused by a merger is determined by three effects: a (hypothetical) market power effect, a collusion effect and a structural friction effect. Depending on the signs and the strength of these effects, a merger may lead to lower a higher prices.

## A. Einleitung

Die Hauptaufgabe der Fusionskontrolle besteht darin, einer übermäßigen Unternehmenskonzentration durch externes Unternehmenswachstum entgegen zu wirken. Ziel ist es, durch die Untersagung „problematischer“ Zusammenschlussvorhaben, wettbewerbliche Marktstrukturen zu erhalten und vom Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierte Verhaltensspielräume zu verhindern (vgl. *Bundeskartellamt* (2000, S. 4)).

Gemäß Artikel 2(3) der Fusionskontrollverordnung (FKVO) hat die Europäische Kommission solche Zusammenschlüsse für unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt zu erklären, „die eine beherrschende Stellung begründen oder verstärken, durch die wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert würde“.

---

\* Für hilfreiche Hinweise und Kommentare möchte ich Frau Professor Susanne Wied-Nebbeling, Herrn Professor Carl Christian von Weizsäcker, Herrn Dr. André Schmidt, Herrn Dr. Bernhard Kallen sowie Herrn Dipl.-Vw. Jens Metge herzlich danken.

Diese gesetzliche Vorgabe macht deutlich, dass dem Begriff der marktbeherrschenden Stellung bei der Beurteilung von Zusammenschlussvorhaben eine zentrale Rolle eingeräumt wird. Da die FKVO jedoch keine Legaldefinition der marktbeherrschenden Stellung enthält, orientieren sich Kommission und Gerichte an der Rechtsprechung zu Artikel 82 EG, der den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung regelt. Nach der Definition des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ist mit der beherrschenden Stellung „die wirtschaftliche Machtstellung eines Unternehmens gemeint, die dieses in die Lage versetzt, die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf dem relevanten Markt zu verhindern, indem sie ihm die Möglichkeit verschafft, sich seinen Wettbewerbern, seinen Abnehmern und schließlich den Verbrauchern gegenüber in einem nennenswerten Umfang unabhängig zu verhalten.“<sup>1</sup> Diese Formel hat die Kommission später für den Zweck der Fusionskontrolle weiter konkretisiert. Demnach ist bei einem Zusammenschluss von einer Begründung bzw. Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung auszugehen, wenn die am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen durch diesen in die Lage versetzt werden, ihre Preise zu erhöhen, ohne ihre Marktposition zu gefährden.<sup>2</sup>

Eine genaue Abschätzung, ob für die fusionierenden Unternehmen diese Möglichkeit besteht, ist aufgrund der vorhandenen Datenlage oft mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Daher werden in der Praxis der Fusionskontrolle auf Marktanteilen beruhende Vermutungsschwellen verwendet, bei deren Überschreiten das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung vermutet wird. So wird im deutschen Wettbewerbsrecht gemäß § 19 Absatz 3 GWB eine marktbeherrschende Stellung vermutet, wenn ein Unternehmen einen Marktanteil von mindestens einem Drittel hat. Die FKVO enthält diesbezüglich keine konkreten Vorgaben, wobei sich jedoch in der Praxis eine Schwelle bei 40 % herausgebildet hat, also eine etwas höhere als in Deutschland. Für die Feststellung, ob im konkreten Fall tatsächlich eine beherrschende Stellung begründet oder verstärkt wird, prüft die Kommission weitere relevante Strukturkriterien, die in Artikel 1 FKVO festgelegt sind.

Die europäische Fusionskontrollverordnung enthält keine expliziten Vorschriften für die Beurteilung von Oligopolen. Bei ihrer Einführung im Jahre 1990 war somit zunächst unklar, ob der Begriff der Marktbeherrschung unter Artikel 2(3) ausschließlich die beherrschende Stellung durch ein einzelnes Unternehmen beinhaltet, oder auch das Konzept der kollektiven Marktbeherrschung durch ein Oligopol umfasst. Dass sich bei einer sehr engen Auslegung des Begriffs der Marktbeherrschung unter Umständen eine Lücke im Gesetz ergibt, lässt sich an einem einfachen Beispiel demonstrieren.

---

<sup>1</sup> EuGH Entsch. v. 14. 02. 1978, WuW/E EWG 425 – „United Brands/ Kommission“, Rz. 18 ff.

<sup>2</sup> So argumentierte die *Kommission* im Fall „Aérospatiale-Alenia/ de Havilland“ (Tz. 69 in: ABl. Nr. L 334742 v. 5. 12. 91): „Having established a monopoly, ATR/ de Havilland would be able to increase prices without a competitive Check.“

In einem Markt mit fünf Unternehmen seien die Marktanteile wie folgt verteilt. Das größte Unternehmen habe einen Marktanteil von 45 %, das zweitgrößte 20 %, das drittgrößte 15 % und die beiden kleinsten jeweils 10 %. Mit einem Herfindahl-Index von 2850 ist dieser Markt bereits hochgradig konzentriert. Eine Fusion zwischen dem zweit- und drittgrößten Unternehmen würde den Index um weitere 650 Punkte auf 3450 erhöhen.<sup>3</sup> Die fusionierenden Unternehmen kämen zusammen auf einen Marktanteil von 35 %, der unterhalb der Schwelle liegt, bei der Einzelmarktbeherrschung vermutet würde. Jedoch würde der Zusammenschluss zu einer Duopolgruppe mit einem gemeinsamen Marktanteil von 80 % führen. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Situation zu einer gemeinschaftlichen bzw. kollektiven marktbeherrschenden Stellung der beiden größten Unternehmen im Markt führt, die geeignet ist, wirksamen Wettbewerb zu verhindern.

Der vorliegende Aufsatz befasst sich mit dem Konzept der kollektiven Marktbeherrschung im Rahmen der europäischen Fusionskontrolle. Anhand einiger wichtiger Fälle wird in Kapitel B zunächst beschrieben, wie sich dieses Konzept im Rahmen der europäischen Rechtssprechung in der vergangenen Dekade entwickelt hat. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte diese Entwicklung mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs Erster Instanz (EuGEI) im *Airtours*-Fall im Juni vergangenen Jahres. In seiner Urteilsbegründung formulierte der EuGEI drei konkrete (notwendige) Bedingungen, die für das Vorliegen kollektiver Marktbeherrschung erfüllt sein müssen. In Kapitel C werden diese Bedingungen analytisch rekonstruiert. Dabei zeigt sich, dass die Kommission das Konzept in seinem ökonomischen Kern richtig erfasst hat. Anschließend werden in Kapitel D die unilateralen Preiseffekte beschrieben, die sich bei einer Fusion ergeben können. Diese sind vor allem bei der Untersuchung auf Einzelmarktbeherrschung von Bedeutung und zu unterscheiden von koordinierten Preiseffekten, die bei der Prüfung auf kollektive marktbeherrschende Stellungen im Zentrum der Untersuchungen stehen. Auf der Grundlage der Überlegungen des Kapitels C wird in Kapitel E ein einfacher Theorierahmen präsentiert, der die durch eine Fusion zu erwartenden koordinierten Preiseffekte auf die vom EuGEI im *Airtours*-Fall genannten Bestimmungsfaktoren zurückführt. Es wird gezeigt, dass sich die durch eine Fusion herbeigeführten Preisänderungen im wesentlichen auf zwei Effekte zurückführen lassen; auf einen Kollusionseffekt und einen (hypothetischen) Marktmachteeffekt.

---

<sup>3</sup> Im Rahmen der US-amerikanischen Fusionskontrolle stellt der nach dem Herfindahl-Index (HHI) gemessene Konzentrationsgrad des relevanten Marktes und der Einfluss des Zusammenschlusses auf diesen Konzentrationsgrad den wesentlichen Ausgangspunkt für die wettbewerbliche Beurteilung eines Zusammenschlussvorhabens dar. Die merger guidelines unterscheiden zwischen Märkten, die nach dem Zusammenschluss unkonzentriert ( $\text{HHI} < 1000$ ), mäßig konzentriert ( $\text{HHI} 1000\text{--}1800$ ) und hochgradig konzentriert ( $\text{HHI} > 1800$ ) sind. Schwerwiegende Wettbewerbsbedenken werden erhoben, wenn ein Zusammenschlussvorhaben auf einem mäßig konzentrierten Markt einen Anstieg des HHI um mehr als 100 Punkte verursacht bzw. auf hochgradig konzentrierten Markt eine Erhöhung um 50 Punkte herbeiführt; vgl. *DOJ/FTC* (1984) und *DOJ/FTC* (1992) sowie *Bundeskartellamt* (2001, S. 9).

Abhängig von Richtung und Stärke dieser Effekte kommt es entweder zu einem Preisanstieg oder einer Preissenkung. In Kapitel F wird das Modell um strukturelle Friktionen erweitert. Strukturelle Friktionen ergeben sich aus der Existenz von Unternehmensgrenzen und führen in Bezug auf mögliche kooperative Arrangements zu einer Einschränkung der Handlungsfreiheit zwischen den potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten. Daher sind diese selbst bei einer perfekten Verhaltensabstimmung nicht in der Lage, den vollen „Monopolgewinn“ zu realisieren. Strukturelle Friktionen haben einen Effekt auf die durch eine Fusion hervorgerufenen Preisänderungen, der sich analytisch vom Kollusion- und Marktmachteeffekt trennen lässt. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeit werden in Kapitel G zusammengefasst.

## B. Die Entwicklung seit 1992

Bis Anfang 1992 hatte die Kommission das Oligopolproblem bei ihrer Bewertung von Zusammenschlüssen systematisch ignoriert und nur auf Einzelmarktbeherrschung geprüft, obwohl die Märkte oft hochgradig konzentriert waren; vgl. *Kerber* (1994, S. 22). Eine erste konkrete Entscheidung traf die Kommission am 22. 7. 1992 im Fall Nestlé/Perrier.<sup>4</sup> Mit ihr stellte die Kommission klar, dass die Analyse oligopolistischer Marktstrukturen bei der Beurteilung von Fusionsvorhaben mit einzuschließen seien: „Eine Behinderung des wirksamen Wettbewerbs, die verboten ist, kann nicht zulässig werden, wenn sie das Ergebnis einer beherrschenden Stellung von zwei oder mehreren Unternehmen ist.“ (Tz. 113).

Im Jahr 1998 wurde mit dem Kali+Salz-Urteil die Anwendbarkeit der FKVO auf kollektive Marktbeherrschung auch vom EuGH bejaht.<sup>5</sup> Ein Jahr später wurde im Fall Gencor/Lonrho zum ersten Mal ein geplanter Zusammenschluss unter Hinweis auf kollektive Marktbeherrschung vom EuGEI untersagt.<sup>6</sup> Die besondere Bedeutung des Gencor/Lonrho-Falls liegt darin, dass in dem Urteil erstmals explizit das Konzept der kollektiven Marktbeherrschung mit dem der stillschweigenden Kollusion (*tacit collusion*) gleichgesetzt wurde. Außerdem wurde das bis dato als notwendiges Kriterium erachtete Bestehen struktureller Beziehungen (*structural links*) fortan nur noch als ein Merkmal unter anderen interpretiert. Der Verzicht auf das Bestehen struktureller Beziehungen als notwendige Bedingung für kollektive Marktbeherrschung stellt eine erhebliche Erweiterung des Konzepts dar. Denn vor dem Gencor/Lonrho-Urteil konnten Unternehmen sich gegenüber dem Vorwurf, gemeinsam marktbeherrschend zu sein, mit dem Hinweis auf zwischen ihnen feh-

<sup>4</sup> Vgl. Case No. IV/M. 190, in: ABl. C 53.

<sup>5</sup> Vgl. EuGH-Urteil (Kali+Salz/MDK/Treuhand) vom 31. 3. 1998, C 68/94.

<sup>6</sup> Vgl. *Europäische Gemeinschaften* (1999): Bulletin EU Nummer 06/1999, Brüssel und Luxemburg; Europäische Gemeinschaften sowie Rechtssache (1999): Fall Gencor/Lonrho, [EuGEI] Rechtssache T-102/96 Gencor v. Commission.

lende Beziehungen befreien, ohne dass andere Erwägungen eine Rolle gespielt hätten. Diese Möglichkeit besteht seit diesem Urteil nicht mehr.<sup>7</sup>

Im Jahre 1999 meldeten die beiden britischen Reiseveranstalter Airtours und First Choice ein Zusammenschlussvorhaben bei der Europäischen Kommission an, das diese im September 1999 jedoch untersagte.<sup>8</sup> Mit ihrem Veto verbot die Kommission damit erstmals eine Fusion, durch die faktisch eine Triopolgruppe entstanden wäre, in dem keiner der Wettbewerber alleine eine dominante Stellung eingenommen hätte. Vor dem Zusammenschluss waren auf dem relevanten Markt für Pauschalreisen mit Reisezeiten von unter vier Stunden die vier großen Anbieter Thomson, Thomas Cook, Airtours und First Choice sowie mehrere unbedeutende Randanbieter tätig. Nach Ansicht der Kommission wären nach dem Zusammenschluss die verbleibenden drei großen Anbieter in der Lage gewesen, eine kollektive marktbeherrschende Stellung zu begründen.

Das EuGEI widersprach der Kommissionsentscheidung jedoch und erklärte infolge einer Klage von Airtours die Entscheidung im Juni 2002 für nichtig.<sup>9</sup> Das Gericht akzeptierte nahezu alle von Airtours vorgebrachten Argumente und übte heftige Kritik an der Analyse der Kommission. Insbesondere wurde die Interpretation des Konzepts der kollektiven Marktbeherrschung in Frage gestellt.<sup>10</sup> Seit der Entscheidung im Fall Gencor/Lonrho hatte weitgehend Einigkeit darüber bestanden, dass die Analyse von kollektiver Marktbeherrschung eine Untersuchung stillschweigender Kollusion beinhaltet. Bei der Beurteilung des Airtours-Falls wich die Kommission jedoch von dieser Auffassung ab und vertrat die Ansicht, dass es bei kollektiver Marktbeherrschung nicht nur um stillschweigende Kollusion gehe. Vor allem sah sie in „straffen“ Sanktionsmöglichkeiten kein notwendige Voraussetzung für die Existenz eines marktbeherrschenden Oligopols, und behauptete, dass das Vorliegen starker Anreize zu einer Reduzierung des Wettbewerbs einen Sanktionsmechanismus möglicherweise unnötig mache: „Nor does it (the commission) regard a strict retaliation mechanism (...) as a necessary condition for collective dominance in this case; where, as here, there are strong incentives to reduce competitive action, coercion may be unnecessary.“ (Tz. 55). Dieser Ansicht widersprach das Gericht und stellte klar, worum es bei kollektiver Marktbeherrschung geht. Dazu benannte es drei konkrete notwendige Bedingungen, die für das Vorliegen kollektiver Marktbeherrschung erfüllt sein müssen (vgl. Tz. 62):

- Erstens muss der Markt hinreichend transparent sein. Denn jedes Unternehmen muss das Verhalten der anderen Oligopolisten in Erfahrung bringen können, um

---

<sup>7</sup> Zur Bedeutung struktureller Beziehungen im Fall Kali+Salz und Gencor/Lonrho vgl. auch *Etter* (2000, S. 127 ff.), *Venit* (1998) und *Caffara/Kühn* (1999).

<sup>8</sup> *Europäische Kommission* (1999): Fall Airtours/First Choice, Case No. IV/M. 1524, in: ABL C 124 und ABL C 191–0024

<sup>9</sup> *Rechtssache* (2002): Fall Airtours/First Choice, [EuGEI] Rechtssache T-342/99 Airtours v. Commission.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch *Schwalbe* (2003, S. 2/3).

beurteilen zu können, ob sich die anderen Unternehmen an die stillschweigende Verhaltensabstimmung halten.

- Zweitens muss ein glaubwürdiger Sanktionsmechanismus existieren, der individuellen Regelverstößen entgegenwirkt.
- Drittens muss gezeigt werden, dass außerhalb des Oligopols stehende aktuelle bzw. potenzielle Wettbewerber (Außenwettbewerber) und starke Nachfrager nicht in der Lage sind, die Verhaltensabstimmung des Oligopols zu untergraben.

Das Gericht betonte ausdrücklich, dass die Kommission für das Vorliegen von kollektiver Marktbeherrschung überzeugende Beweise vorlegen muss, so dass alle drei Bedingungen erfüllt sind; vgl. *Lexecon* (2002).

### C. Kollektive Marktbeherrschung

In diesem Kapitel sollen die vom EuGEI formulierten Bedingungen für kollektive Marktbeherrschung im Rahmen eines einfachen theoretischen Modells analytisch rekonstruiert werden. Dabei wird deutlich werden, dass das Gericht den Begriff der kollektiven marktbeherrschenden Stellung in seinem ökonomischen Kern richtig erfasst hat. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen bildet das offensichtliche Interesse oligopolistischer Unternehmen an einer Kollusion.

In einem Oligopol besitzen die Unternehmen grundsätzlich den Anreiz, durch koordinierte Verhaltensabstimmungen ihre Preise über das nicht-kooperative Gleichgewichtsniveau hinaus zu erhöhen. Bei perfekter Koordination wären die betreffenden Unternehmen in der Lage, einen Preis zu erzielen, der demjenigen entspricht, den ein einzelnes dominantes Unternehmen durchsetzen könnte. Sofern neben den Oligopolisten keine weiteren Wettbewerber im Markt aktiv sind, stimmt dieser Preis mit dem Monopolpreis überein.

Bezeichne  $p$  den Preis, der sich bei perfekter Koordination zwischen den Unternehmen realisieren lässt. Der nicht-kooperative Gleichgewichtspreis sei hingegen mit  $p^*$  bezeichnet. Gemessen an diesem Preis führt die perfekte Koordination zu einem Preisanstieg in Höhe von

$$(1) \quad \Delta p = p - p^* .$$

Durch diese Preisdifferenz wird die hypothetische Marktmacht des Oligopols zum Ausdruck gebracht; hypothetisch deshalb, weil die Durchsetzung der Preiserhöhung die perfekte Koordination der Oligopolisten voraussetzt. Im weiteren wird allerdings häufig einfach von Marktmacht gesprochen, sofern dadurch keine Missverständnisse entstehen können.

In der Praxis stehen der perfekten Koordination verschiedene Schwierigkeiten entgegen. Vor allem sind die Unternehmen mit einem Stabilitätsproblem konfrontiert.

tiert. Jedes Unternehmen besitzt nämlich die Möglichkeit, durch abweichendes Verhalten seinen Gewinn kurzfristig zu erhöhen. Eine Abweichung wird immer dann stattfinden, wenn das Unternehmen nicht befürchten muss, dafür von den anderen Unternehmen des Oligopols bestraft zu werden. Steht den Unternehmen jedoch ein glaubwürdiger Sanktionsmechanismus zur Verfügung, vergleicht jedes Unternehmen den Gewinn aus der Abweichung mit den zukünftigen Einbußen, die aus der Bestrafung bei abweichendem Verhalten resultieren. Werden die künftigen Gewinneinbußen als höher eingeschätzt als der einmalige Abweichungsgewinn, so bildet die Verhaltensabstimmung ein Gleichgewicht.

Gemäß dem „Folk-Theorem“ lassen sich im Regelfall sehr viele Marktergebnisse durch „kooperative“ Verhaltensweisen als Gleichgewicht stützen.<sup>11</sup> Die Multiplizität der Gleichgewichte stellt die Unternehmen vor ein schwieriges Koordinationsproblem. Dies insbesondere dann, wenn die Unternehmen nicht offen miteinander kommunizieren können und die Verhaltensabstimmung stillschweigend erreicht werden muss. Im Prinzip kann jeder Preisanstieg im Intervall  $[0, \Delta p]$ , der sich als Gleichgewicht stützen lässt, als eine Verhaltensabstimmung aufgefasst werden. Allerdings ist eine implizite Kollusion mit dem Ergebnis eines geringen Preisanstiegs als weniger gravierend einzustufen als eine stillschweigende Absprache, die zu einem hohen Preisanstieg führt.

Gedanklich lässt sich die Untersuchung auf kollektive Marktbeherrschung in zwei Teile zerlegen. Die Prüfung auf Kollusionsanfälligkeit des in Frage stehenden Oligopols kann theoretisch von der Frage getrennt werden, ob Außenwettbewerber oder starke Nachfrager in der Lage sind, den Spielraum des Oligopols in ausreichendem Maße einzuschränken.<sup>12</sup>

Bei dieser Vorgehensweise wird zunächst ein umfassender Kollusionstest durchgeführt. Hierzu sind verschiedene markt- und unternehmensbezogene Strukturkriterien zu überprüfen. Zu den besonders wichtigen Einzelkriterien zählen die Zahl der Wettbewerber, der Homogenitätsgrad der Produkte, die Homogenität der Wettbewerber, die Markttransparenz, die Verflechtungen zwischen den Oligopolisten, die Stärke der Innovationsaktivitäten (Marktphase), Überkapazitäten, der Grad versunkener Kosten, die Preiselastizität der Nachfrage und Verhaltensfaktoren. Eine ausführliche Diskussion dieser Kriterien findet sich bei *Kerber* (2000, S. 77 ff.).<sup>13</sup>

Wird eine hohe Kollusionswahrscheinlichkeit festgestellt, so wird im zweiten Schritt geprüft, ob das Oligopol, wenn man es wie ein einzelnes Unternehmen betrachtet, über einen wettbewerblich nicht hinreichend kontrollierten Verhaltensspielraum verfügt. Bei dieser Untersuchung lassen sich dann die üblichen Kriterien für die Prüfung auf Einzelmarktbeherrschung verwenden, d. h., es wäre insbeson-

---

<sup>11</sup> Vgl. z. B. *Gibbons* (1992, S. 82 ff.) oder *Eichberger* (1993, S. 208 ff.).

<sup>12</sup> Vgl. hierzu auch *Kerber* (2000, S. 76 ff.).

<sup>13</sup> Vgl. hierzu auch die Zusammenstellung und Erläuterungen bei *Schwalbe* (2003, S. 9 ff.).

dere zu untersuchen, ob der Spielraum des Oligopols durch Außenwettbewerb oder Nachfragemacht eingeschränkt wird.

Angenommen, die Kommission präzisiert ihre Einschätzung über die Kollisionsanfälligkeit des Oligopols mit Hilfe einer einfachen diskreten Wahrscheinlichkeitsverteilung, die sich durch einen Parameter  $w \in [0, 1]$  festlegen lässt. Mit einem bestimmten Wert für  $w$  konkretisiert die Kommission ihre subjektive Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen eines perfekt kollusiven Verhaltens. Der Wert  $1-w$  beschreibt hingegen die Wahrscheinlichkeit dafür, dass eine stillschweigende Verhaltensabstimmung nicht gelingt und die potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten nicht in der Lage sind, den Marktpreis über das nicht-kooperative Gleichgewichtsniveau hinaus anzuheben. Damit lässt sich der erwartete Preisanstieg aufgrund kollusiven Verhaltens darstellen durch

$$(2) \quad \Delta p_k = w \Delta p .$$

Da  $w$  immer zwischen null und eins liegt, ist der erwartete Preisanstieg im allgemeinen kleiner als bei perfekter Koordination. Bei einem Wert von null wird die Stabilitätsproblematik als nicht lösbar erachtet. Die Oligopolisten wären dann nicht in der Lage, einen höheren als den nicht-kooperativen Gleichgewichtspreis durchzusetzen. Im Fall  $w = 1$  werden hingegen alle Stabilitätsbedingungen als voll erfüllt angesehen. In diesem Fall gelänge es dem Oligopol, wie ein perfektes Kartell zu agieren.

Die Koordinationsproblematik wird durch die Formel in (2) nicht erfasst. Statt dessen wird unterstellt, dass eine stillschweigende Verhaltensabstimmung – sofern sie gelingt – stets zum maximal möglichen Preisanstieg  $\Delta p$  führt. Der zu erwartende Preisanstieg wird dadurch unterschätzt. Dementsprechend stellt der Ausdruck in (2) lediglich eine obere Schranke für den zu erwartenden Preiseffekt dar.<sup>14</sup>

Die Formel kann herangezogen werden, um den Gehalt der im Airtours-Fall vom EuGEI formulierten Bedingungen für kollektive Marktbeherrschung zu verdeutlichen. Zunächst lässt sich feststellen, dass eine hohe Markttransparenz ebenso wie eine hohe Effektivität des Sanktionsmechanismus eine hohe Stabilität der Vereinbarung bewirkt. Während eine höhere Transparenz die Zeitdauer bis zur Entdeckung eines Regelverstoßes verkürzt und damit die kurzfristig erzielbaren Gewinne bei abweichendem Verhalten senkt, erhöht ein effektiver Sanktionsmechanismus die langfristigen Verluste aus nicht-kooperativem Abweichungsverhalten. Mit dem Parameter  $w$  wird das Ausmaß der Stabilitätsproblematik durch den Wert  $1 - w$  zum Ausdruck gebracht. Im Zusammenhang mit (2) beinhaltet er die analytische Beschreibung der ersten beiden vom EuGEI genannten Bedingungen.

Lässt sich das Stabilitätsproblem von den Unternehmen nicht beseitigen, wäre jeder Versuch, die Preise über das nicht-kooperative Gleichgewichtsniveau zu er-

---

<sup>14</sup> Konzeptionell bereitet die Berücksichtigung des Koordinationsproblems keine Schwierigkeiten. Allerdings würden die Formeln komplizierter.

höhen, zum Scheitern verurteilt. Wahrscheinlicher in diesem Fall wäre es jedoch, dass sich die Unternehmen auf eine stillschweigende Verhaltensabstimmung erst gar nicht einlassen würden. Dies zeigt, dass es sich bei den ersten beiden vom Gericht genannten Bedingungen tatsächlich um notwendige Bedingungen handelt.

Die dritte Bedingung wird durch den Faktor  $\Delta p$  erfasst und kann anhand einer Mengenabsprache illustriert werden. Würde eine monopolistische Verknappung des Angebots durch andere Firmen ausgeglichen, so würde sich der Preis des Gutes nicht ändern. Die Oligopolisten, die ihre Angebotsmenge reduzieren, würden nur geringere Umsätze und Gewinne erzielen, so dass keine Möglichkeit bestünde, durch eine Mengenreduktion eine kollektive marktbeherrschende Stellung zu erreichen. Bei effektiver Konkurrenz durch Außenwettbewerber oder starke Nachfragemacht liegt der Faktor  $\Delta p$  nahe bei null. Im Extremfall  $\Delta p = 0$  folgt  $\Delta p_k = 0$ . Mithin handelt es sich auch bei der dritten Voraussetzung um eine notwendige Bedingung für die Möglichkeit kollektiver Marktbeherrschung.

#### D. Unilaterale Preiseffekte einer Fusion

Den Ausgangspunkt der Untersuchung einer geplanten Fusion bildet der Marktanteil der beteiligten Unternehmen, wobei die FKVO jedoch keine expliziten Vermutungsschwellen enthält. In der Praxis begründen addierte Marktanteile ab 40 % allerdings zumeist ernsthafte Bedenken und führen im Regelfall zu einer näheren Untersuchung in Bezug auf Einzelmarktbeherrschung.<sup>15</sup> Hierbei ist die Frage zu beantworten, wie stark das betreffende Unternehmen durch die Fusion in die Lage versetzt wird, die Preise der angebotenen Produkte ohne merkliche Marktanteilsverluste anzuheben. Sofern keine Kosteneffekte auftreten, liegen die optimalen Preise (für jeden Vektor geforderter Preise der Wettbewerber) stets über denjenigen, die vor dem Zusammenschluss verlangt wurden. Der einseitige bzw. unilaterale Anreiz zu einer Preisanhebung resultiert aus der erhöhten Marktmacht, die dem Unternehmen durch die Fusion zufließt. Bei einer Preiserhöhung des fusionierten Unternehmens ist es für die Konkurrenten in der Regel optimal, ebenfalls die Preise anzuheben. Dies erzeugt beim fusionierten Unternehmen einen weiteren Anreiz zur Preiserhöhung usw.. Im neuen Gleichgewicht verlangen somit alle Unternehmen einen höheren Preis. Bezeichne  $(p_v^1, \dots, p_v^i)$  den Preisvektor der Gleichge-

<sup>15</sup> Aus der bisherigen Entscheidungspraxis der Kommission lassen sich folgende Ergebnisse ableiten: Während bei Marktanteilen von weniger als 25 % das Vorliegen einer Einzelmarktbeherrschung ausgeschlossen wird (siehe hierzu insbesondere die Bagatellklausel im Abwägungsgrund Nr. 15 FKVO), ist sie bei Marktanteilen zwischen 25–39 % nur in seltenen Fällen möglich. Bei Marktanteilen zwischen 40–69 % wird die Feststellung der Marktbeherrschung von der Bedeutung des aktuellen und potenziellen Wettbewerbs determiniert. Marktanteile von über 70 % gelten indes als ein starkes Indiz für das Vorliegen von Marktbeherrschung. Auch wenn sich diese Grenzen ökonomisch nicht stichhaltig begründen lassen, so haben sie sich doch in der Rechtsanwendungspraxis der Kommission etabliert; vgl. hierzu *Jones / Gonzalez-Dias* (1992, S. 132 ff.).

wichtspreise vor der Fusion und  $(p_n^1, \dots, p_n^l)$  den entsprechenden Vektor nach der Fusion. Mit ihnen lassen sich die Preiserhöhungen, die durch die Fusion hervorgerufen werden, beschreiben. Im symmetrischen Fall, auf den im Folgenden abgestellt wird, ergibt sich mit Hilfe der Definitionen  $p_i := p_i^1 = \dots = p_i^l, i = n, v$ ,

$$(3) \quad \Delta p_u := p_n - p_v.$$

Bei addierten Marktanteilen von über 40 % befürchtet die Kommission einen signifikanten Marktmachteeffekt, der durch eine signifikant positive Differenz  $\Delta p_u$  zum Ausdruck kommt. In der Praxis besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass ein fusionsbedingter Preisanstieg von mehr als 5 % ausreichen würde, um auf eine Begründung bzw. Verstärkung von Einzelmarktbeherrschung zu schließen.<sup>16</sup>

Führt eine Fusion zu einem gemeinsamen Marktanteil von weniger als 40 %, so hat eine Untersuchung auf Einzelmarktbeherrschung in der Regel wenig Aussicht auf Erfolg, da signifikante unilaterale Preiseffekte entweder nur schwach ausgeprägt sind bzw. Schwierigkeiten bestehen, diese explizit nachzuweisen. In einer solchen Situation muss bei der Untersuchung

$$(4) \quad \Delta p_u \approx 0$$

zugrunde gelegt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Fusionen, die in Bezug auf Einzelmarktbeherrschung unkritisch sind, generell als unproblematisch einzustufen wären, denn wie oben bereits erläutert, können in einem oligopolistischen Markt überhöhte Preise auch das Resultat einer Verhaltensabstimmung sein. Diese Problematik ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

## E. Koordinierte Preiseffekte einer Fusion

Bezeichne  $p_v$  und  $p_n$  die Preise, die sich bei perfekter Koordination vor bzw. nach der Fusion realisieren lassen. Der nicht-kooperative Gleichgewichtspreis vor der Fusion sei mit  $p_v^*$  bezeichnet. Gemessen an diesem Preis würde perfekte Koordination vor dem Zusammenschluss zu einem Preisanstieg in Höhe von

$$(5) \quad \Delta p_v = p_v - p_v^*$$

führen und perfekte Koordination nach der Fusion zu einer Anhebung von

$$(6) \quad \Delta p_n = p_n - p_v^*.$$

Die Preiserhöhungen  $\Delta p_v$  und  $\Delta p_n$  beschreiben die (hypothetische) Marktmacht der Oligopolisten vor bzw. nach der Fusion. Wie in Kapitel C bereits dargestellt,

<sup>16</sup> Vgl. Kühn (2002, S. 9) sowie Bishop / Walker (1999, S. 53 ff.).

lässt sich das perfekte kollusive Ergebnis in der Praxis jedoch kaum erreichen, da die Oligopolisten in der Regel mit einer Koordinations- und Stabilitätsproblematik konfrontiert sind.

Angenommen, die Kommission präzisiert ihre Einschätzung über die Kollusionsanfälligkeit des Oligopols gemäß der in Kapitel C dargelegten Vorgehensweise durch Festlegung von konkreten Wahrscheinlichkeiten  $w_v, w_n \in [0, 1]$ . Während  $w_v$  den von der Kommission vermuteten Grad der Kollusion vor der Fusion zum Ausdruck bringt, beschreibt  $w_n$  den entsprechenden Wert nach der Fusion. Damit lässt sich der erwartete koordinierte Preiseffekt vor der Fusion darstellen durch

$$(7) \quad \Delta p_k^v = w_v \Delta p_v ,$$

$$(8) \quad \Delta p_k^n = w_n \Delta p_n .$$

Der Erwartungswert des durch die Fusion induzierten koordinierten Preiseffekts ist gegeben durch

$$(9) \quad \Delta p = \Delta p_k^n - \Delta p_k^v .$$

Unter Berücksichtigung von (7) und (8) lässt sich Gl. (9) überführen in

$$(10) \quad \Delta p = \underbrace{\Delta w \Delta p_v}_{\text{Kollusionseffekt}} + \underbrace{w_n (\Delta p_n - \Delta p_v)}_{\text{Marktmachteeffekt}} ,$$

wobei  $\Delta w = w_n - w_v$  die Änderung der Kollusionswahrscheinlichkeit beschreibt, die durch den Zusammenschluss hervorgerufen wird. Die Formel in (10) macht deutlich, dass die fusionsbedingte erwartete Änderung des Preises durch zwei Effekte bestimmt ist. Das Produkt  $\Delta w \Delta p_v$  beschreibt den Effekt, der aus der Änderung der Kollusionswahrscheinlichkeit resultiert (Kollusionseffekt). Erhöht sich die Wahrscheinlichkeit für kollusives Verhalten durch die Fusion ( $\Delta w > 0$ ), so ergibt sich, ceteris paribus, ein Preisanstieg (negativer Kollusionseffekt). Wird die Kollusionswahrscheinlichkeit durch den Zusammenschluss verringert ( $\Delta w < 0$ ), so resultiert eine Preissenkung (positiver Kollusionseffekt).

Der Kollusionseffekt beschreibt die durch den Zusammenschluss bewirkte Preisänderung unter der Annahme konstanter hypothetischer Marktmacht. Diese ändert sich aber im allgemeinen, wenn sich zwei oder mehr Unternehmen zusammenschließen. In der Formel in (10) kommt der Effekt, der sich aufgrund der Änderung der hypothetischen Marktmacht ergibt, durch den zweiten Term auf der rechten Seite der Gleichung zum Ausdruck. Erhöht der Zusammenschluss die Marktmacht ( $\Delta p_n - \Delta p_v > 0$ ), so hat dies einen Preisanstieg zur Folge (negativer hypothetischer Marktmachteeffekt). Der Anstieg ist umso stärker ausgeprägt, je höher die Kollusionswahrscheinlichkeit nach der Fusion ist, d. h. je größer  $w_n$ . Umgekehrt führt ein fusionsbedingter Rückgang der hypothetischen Marktmacht zu einer Senkung des Preises (positiver hypothetischer Marktmachteeffekt).

Aus Gl. (10) lassen sich unmittelbar die folgenden komparativ statischen Ergebnisse entnehmen:

$$(11) \quad \frac{\partial \Delta p}{\partial w_v} < 0, \frac{\partial \Delta p}{\partial w_n} > 0, \frac{\partial \Delta p}{\partial p_v} < 0, \frac{\partial \Delta p}{\partial p_n} > 0$$

Während eine Erhöhung der Kollusionswahrscheinlichkeit vor der Fusion den Erwartungswert des fusionsbedingten koordinierten Preisanstiegs verringert, führt eine entsprechende Erhöhung nach der Fusion zu einer Verstärkung des erwarteten koordinierten Preisanstiegs. Der Grund hierfür besteht darin, dass das Ausgangspreisniveau umso höher ist je größer  $w_v$ . Eine höhere Kollusionswahrscheinlichkeit vor der Fusion führt zu einem schwächeren Preisanstieg durch die Fusion. Ein größeres  $w_n$  bedeutet hingegen, dass das erzielbare Preisniveau nach dem Zusammenschluss höher ist, was den Erwartungswert des fusionsbedingten Preisanstiegs erhöht. Ein höherer „Monopolpreis“ vor der Fusion  $p_v$  erhöht das Ausgangspreisniveau und senkt so den durch die Fusion herbeigeführten Preisanstieg. Ein höherer „Monopolpreis“ nach der Fusion impliziert hingegen, dass das erzielbare Preisniveau nach der Fusion steigt, was den Erwartungswert des fusionsbedingten Preisanstiegs erhöht.

Um nachzuweisen, dass ein Zusammenschluss eine kollektiv marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt, muss gezeigt werden, dass diese einen signifikanten koordinierten Preisanstieg zur Folge hätte. Wie im folgenden deutlich werden wird, erfordert die Bestimmung koordinierter Preiseffekte, die sich infolge einer Fusion ergeben können, eine Theorie darüber, welche Unternehmen zum potenziell marktbeherrschenden Oligopol vor bzw. nach der Fusion zu zählen sind. Eine solche Theorie ist aber bisher in abgeschlossener Form nicht vorhanden.

Verschiedene theoretische Arbeiten aus der jüngeren Vergangenheit liefern jedoch Anhaltspunkte dafür, anhand welcher Kriterien ein potenziell marktbeherrschendes Oligopol abzugrenzen ist. Zu nennen sind hier u. a. die Beiträge von Davidson und Deneckere (1984, 1990), Lambson (1995), Pénard (1997), Kühn (2001a, 2001b), Kühn und Motta (2002) sowie Compte et al. (2002). Eine wesentliche Einsicht dieser Literatur besteht darin, dass eine hohe Heterogenität der Unternehmen vorstoßendes und aggressives Wettbewerbsverhalten begünstigt, während umso eher von starken gemeinsamen Interessen und wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensabstimmungen ausgegangen werden kann, je ähnlicher die Oligopolisten sind. Eine potenziell marktbeherrschende Oligopolgruppe sollte daher aus Unternehmen bestehen, die eine genügend hohe Ähnlichkeit zueinander aufweisen und sich von den Unternehmen außerhalb der Oligopolgruppe genügend stark unterscheiden.

Im folgenden wird davon ausgegangen, dass sich die Gruppe der potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten allein mit Hilfe des Kriteriums „Marktanteil“ bestimmen lässt.<sup>17</sup> Konkret wird angenommen, dass (1) das Unternehmen mit dem

größten Marktanteil der Gruppe der potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten angehört, und (2) jedes weitere Unternehmen, dessen Marktanteil nicht mehr als ein Drittel geringer ist als der des größten Anbieters, während (3) alle anderen Unternehmen nicht zu der potenziell dominierenden Gruppe zählen.

Die erste Annahme, das marktanteilmäßig größte Unternehmen dem potenziell marktbeherrschenden Oligopol zuzuordnen, ist intuitiv plausibel und bedarf keiner weiteren Erläuterung. Die zweite Annahme, nur die größten Unternehmen als Mitglieder des Oligopols anzusehen, beinhaltet die Anforderung einer hinreichenden Firmenhomogenität.

Der maximal zulässige Größenabstand von einem Drittel zwischen dem größten und kleinsten Mitglied der Oligopolgruppe in der obigen Definition ist weitgehend arbiträr festgelegt. Dies kann jedoch hingenommen werden, da die in dieser Arbeit herausgearbeiteten „trade-offs“ von der quantitativen Ausprägung der Grenze nicht abhängen. Für die Praxis der Fusionskontrolle mag es jedoch bedeutsam und möglicherweise sogar fallentscheidend sein, wie die Abgrenzung des potenziell marktbeherrschenden Oligopol vorgenommen wird.

Wie sich anhand des Airtours-Falls deutlich machen lässt, verwendet die Europäische Kommission derzeit maximale Größenabstände von mindestens 50 %. Tabelle 1 stellt die Verteilung der Marktanteile vor und nach dem Zusammenschluss dar.

*Tabelle 1*

**Aufteilung des britischen Marktes für Auslandspauschalreisen 1998**

	Marktanteile vor der Fusion	Marktanteile nach der Fusion
Thomson	31%	27%
Airtours	19%	32%
First Choice	15%	–
Thomas Cook	20%	20%
Sonstige	15%	21%
Gesamt	100%	100%

*Quelle: Europäische Kommission (1999), Fall Airtours/ First Choice, Case No. IV/M. 1524, Tz 72, in: ABl. C 124 und ABl. 191-0024.*

Vor der Fusion wurden die vier großen Anbieter Thomson, Thomas Cook, Airtours und First Choice als potenziell marktbeherrschende Oligopolgruppe angesehen. In dieser besaß das kleinste Unternehmen (First Choice) mit einem Marktanteil von 15% einen um mehr als 50% geringeren Marktanteil als das größte Un-

<sup>17</sup> Vgl. zu dieser Vorgehensweise auch Kühn (2001a, 2001b, 2002).

ternehmen (Thomson), dessen Marktanteil 31% betrug. Gemäß der hier gegebenen Definition hätten hingegen weder First Choice noch Airtours vor der Fusion zur potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe gezählt. Bei Zugrundelegung des hier verwendeten Abgrenzungskriteriums entstand durch den Zusammenschluss nicht eine Triopolgruppe, bestehend aus Thomson, Thomas Cook und Airtours/First Choice, sondern eine Duopolgruppe, bestehend aus Airtours/First Choice und Thomson. Da Thomas Cook nach der Fusion einen Marktanteil besaß, der um mehr als ein Drittel geringer ist als der addierte Marktanteil von Airtours und First Choice, fiel Thomas Cook infolge der Fusion aus der Oligopolgruppe heraus.

Die Mitglieder der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe werden im Folgenden als oligopolinterne Unternehmen bezeichnet, während alle anderen im Markt aktiven Unternehmen als Randanbieter bezeichnet werden. Die Symbole  $O_v$  und  $O_n$  repräsentieren die Gruppe der oligopolinternen Unternehmen vor bzw. nach der Fusion.

Aufgrund des Begriffs der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe lassen sich drei Arten von Fusionen unterscheiden: Fusionen

- zwischen oligopolinternen Unternehmen
- zwischen oligopolinternen Unternehmen und Randanbietern
- zwischen Randanbietern

Die Wirkungen der verschiedenen Fusionsarten lassen sich anhand von einfachen Beispielen illustrieren.

### I. Fusionen zwischen oligopolinternen Unternehmen

Die im nachfolgenden Schema dargestellte Fusion stellt den ersten Fall dar, der hier betrachtet werden soll:

$$(12) \quad (26, \underbrace{20, 19}_{\text{Fusion}}, 15, 10, 10) \rightarrow (26, 39, 15, 10, 10)$$

Die Komponenten des Vektors auf der linken Seite beschreiben die Marktanteile der im Markt aktiven Unternehmen vor dem Zusammenschluss, während der Vektor auf der rechten Seite die Marktstruktur abbildet, die sich nach der Fusion ergibt. Wie sich aufgrund der oben gegebenen Definition oligopolinterner Unternehmen leicht feststellen lässt, besteht die potenziell marktbeherrschende Oligopolgruppe vor der Fusion aus drei und nach der Fusion aus zwei Unternehmen. Identifiziert man die Unternehmen mit ihren Marktanteilen, so erhält man die Gruppen

$$(13) \quad O_v = \{26, 20, 19\}, O_n = \{26, 39\}.$$

Die Mengen in (13) machen deutlich, dass die Zahl der potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten zwar sinkt, die addierten Marktanteile hingegen konstant

bleiben. Sowohl vor als auch nach dem Zusammenschluss besitzen die oligopol-internen Unternehmen einen gemeinsamen Marktanteil von 65%. Unter der Voraussetzung, dass den betreffenden Unternehmen keine Auflagen erteilt bzw. Zusagen gemacht werden, bedeutet dies, dass sich der maximal durchsetzbare Preis nach der Fusion nicht ändert, d. h. es gilt:

$$(14) \quad p_v = p_n.$$

Eine unmittelbare Implikation dieser Gleichung besteht darin, dass die durch (5) und (6) beschriebenen Preiserhöhungen identisch sind. Damit gelangt man zu

$$(15) \quad \Delta p_v = \Delta p_n.$$

Unter Verwendung dieses Resultats ergibt sich aus Gl. (10)

$$(16) \quad \Delta p = \Delta w \Delta p_v$$

Wie aus Gl. (16) zu entnehmen ist, entfaltet der vorliegende Fusionsfall keinen Marktmachteffekt.<sup>18</sup> Eine Preisänderung kann sich daher nur aufgrund eines Kollusionseffekts ergeben.

Verbessert sich durch die Fusion weder der Sanktionsmechanismus noch die Markttransparenz, so gilt  $\Delta w = 0$ . Der Zusammenschluss würde in diesem Fall keine Erhöhung des Preises nach sich ziehen und wäre somit zu genehmigen. Die Erkenntnis, dass bereits vor dem Zusammenschluss die Kollusionsanfälligkeit der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe sehr hoch ist, wäre kein Grund, das Vorhaben zu verbieten. Nur wenn sich herausstellt, dass der Zusammenschluss die Bedingungen für kollusives Verhalten verbessert, wäre der Befund relevant.

Wie oben bereits deutlich gemacht wurde, verringert sich im vorliegenden Beispiel die Zahl der potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten durch die Fusion. Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung der Kollusionswahrscheinlichkeit. Angenommen, man würde die Werte  $w_v = 1/3$  und  $w_n = 2/3$  feststellen, sowie  $\Delta p_v = \Delta p_n = 0,15$ . Gemäß Gl. (16) ergäbe sich daraus ein koordinierter Preisanstieg in Höhe von

$$(17) \quad \Delta p = (2/3 - 1/3)0,15 = 0,05.$$

Dieser Wert entspricht einem Drittel dessen, was bei perfekter Koordination zu erwarten wäre.

---

<sup>18</sup> An dieser Stelle ließe sich fragen, ob der Zusammenschluss womöglich zu einer Erhöhung der Marktmacht der beiden fusionierten Unternehmen führt und infolgedessen unilaterale Preiseffekte erzeugt. Gemäß der Argumentation in Kapitel D sind jedoch unilaterale Preiseffekte bei einer Fusion, die zu addierten Marktanteilen von unter 40% führt, oft nur schwer nachzuweisen, so dass  $\Delta p_u \equiv 0$  unterstellt wird.

## Das Schema

$$(18) \quad (\underbrace{15, 15}_{\text{Fusion}}, 15, 15, 5, \dots, 5) \rightarrow (30, 15, 15, 5, \dots, 5)$$

beschreibt das zweite Beispiel, das in diesem Abschnitt untersucht werden soll. Offensichtlich besteht die potenziell marktbeherrschende Oligopolgruppe vor der Fusion aus vier homogenen Unternehmen mit identischen Marktanteilen. Durch den Zusammenschluss entsteht ein Unternehmen, dessen Marktanteil 30% beträgt. Das fusionierte Unternehmen ist damit doppelt so groß wie die beiden anderen Unternehmen der vormaligen Quadropolgruppe. Durch die Fusion geht die Homogenität der vier großen Unternehmen verloren. Die Asymmetrie der Marktanteile ist nach dem Zusammenschluss so stark, dass die beiden 15%-Unternehmen aus der Gruppe der oligopolinternen Unternehmen herausfallen:

$$(19) \quad O_v = \{15, 15, 15, 15\}, O_n = \{30\}$$

Dies bedeutet jedoch, dass die Kollisionsproblematik des Marktes durch die Fusion eliminiert wird! Unter dem Hinweis auf kollektive Marktbeherrschung kann der Zusammenschluss deshalb nicht untersagt werden. Da der resultierende Marktanteil des fusionierten Unternehmens gleichzeitig erheblich unter der Vermutungsschwelle von 40% bleibt, entsteht auch keine marktbeherrschende Stellung durch ein Einzelunternehmen. Die Fusion wäre folglich zu genehmigen.

Zuletzt sei die folgende Situation betrachtet:

$$(20) \quad (30, 20, \underbrace{20, 20}_{\text{Fusion}}, 10) \rightarrow (30, 20, 40, 10)$$

Wie sich dem Schema entnehmen lässt, besteht die Gruppe der potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten vor der Fusion aus dem größten Unternehmen mit 30% Marktanteil und den drei folgenden Unternehmen mit Marktanteilen von jeweils 20%. Der Zusammenschluss schafft nun ein Unternehmen mit einem Marktanteil von 40%. Dies bedeutet, dass die Gruppe der oligopolinternen Unternehmen nach der Fusion nur noch aus zwei Unternehmen besteht. Der Anbieter mit 20% Marktanteil fällt aus der Gruppe heraus:

$$(21) \quad O_v = \{30, 20, 20, 20\}, O_n = \{40, 30\}$$

Wie im vorangehenden Beispiel ändert sich der gemeinsame Marktanteil der oligopolinternen Unternehmen. Allerdings verschwindet die Oligopolproblematik nicht, da eine Duopolgruppe mit addierten Marktanteilen von 70% entsteht.

Da sich die Zahl der oligopolinternen Unternehmen durch die Fusion verringert und die Asymmetrien zwischen den Unternehmen nicht zunehmen, erhöht sich die Kollisionswahrscheinlichkeit zwischen den potenziell marktbeherrschenden Oli-

gopolisten. Dies ist kritisch zu sehen, da aufgrund des Kollusionseffekts mit einem Preisanstieg zu rechnen ist. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die adierten Marktanteile der potenziell marktbeherrschenden Unternehmen von 90% auf 70% zurückgehen, und infolgedessen eine stärkere wettbewerbliche Kontrolle durch die Randanbieter zu erwarten ist. Dies bedeutet, dass der maximal durchsetzbare Preis nach der Fusion sinkt, d. h. es gilt  $p_n < p_v$  und damit  $\Delta p_n < \Delta p_v$ . Der Marktmachteeffekt ist also positiv.

Um die Gegenläufigkeit der genannten Effekte im vorliegenden Fall zu illustrieren, seien folgende Parameterwerte unterstellt:  $\Delta p_v = 0,50$ ,  $\Delta p_n = 0,40$ ,  $w_v = 0,2$  und  $w_n = 0,5$ . Setzt man diese Werte in Gl. (10) ein, so ergibt sich

$$(22) \quad \Delta p = (0,5 - 0,2)0,5 + 0,5(0,4 - 0,5).$$

Der Kollusionseffekt verursacht einen erwarteten Preisanstieg von 15%. Der Marktmachteeffekt lässt hingegen eine Preissenkung von 5% erwarten. Insgesamt ergibt sich daraus ein fusionsbedingter erwarteter Preisanstieg von 10%.

Wie aus Gleichung (10) ersichtlich, ist der koordinierte Preiseffekt umso niedriger, je geringer die Marktmacht der Oligopolgrupper  $O_n$  bei perfekter Koordination. Sinkt  $\Delta p_n$  von 0,4 auf 0,3, so erhält man den Wert  $\Delta p = 0,05$ . Ein weiterer Abfall auf  $\Delta p = 0,2$  führt dazu, dass sich Kollusions- und Marktmachteeffekt gegenseitig aufheben. In diesem Fall würde der Zusammenschluss keinerlei Preisbewegungen erwarten lassen. Bei  $\Delta p_n = 0,1$  ist mit einem Preisrückgang zu rechnen. Der Zusammenschluss wäre dann zweifellos wünschenswert und umgehend zu genehmigen.

Vergleicht man die behandelten Beispiele dieses Abschnitts, so lässt sich folgendes feststellen: Bei einer Fusion zwischen oligopolinternen Unternehmen verringert sich die Zahl der potenziell dominanten Unternehmen um mindestens ein Unternehmen. Der gemeinsame Marktanteil der Gruppe der potenziell marktbeherrschenden Unternehmen nach der Fusion ist entweder gleich groß oder kleiner als derjenige, den die oligopolinternen Unternehmen vor der Fusion auf sich vereinigen. Ändert sich der gemeinsame Marktanteil durch die Fusion nicht, so entsteht kein Marktmachteeffekt und ein Preisanstieg kann sich nur aufgrund eines Kollusionseffekts ergeben. Zu einer Verringerung des gemeinsamen Marktanteils kommt es, wenn das vor der Fusion kleinste bzw. mehrere kleine oligopolinterne Unternehmen nach der Fusion zu Randanbietern werden. Dies hat zur Folge, dass der Konkurrenzdruck durch Randanbieter aufgrund der Fusion tendenziell steigt. Dieser Effekt wirkt sich negativ auf den koordinierten Preisanstieg  $\Delta p$  aus und kommt durch den zweiten Term auf der rechten Seite der Gleichung (10) zum Ausdruck. Andererseits bewirkt eine verringerte Zahl oligopolinterner Unternehmen, dass sich die Kollusionswahrscheinlichkeit tendenziell erhöht und einen Preisanstieg hervorruft. Je nachdem welcher Effekt dominiert, führt der Zusammenschluss entweder zu einer Erhöhung oder zu einem Rückgang des Preisniveaus.

## II. Fusionen zwischen oligopolinternen Unternehmen und Randanbietern

Ein Randanbieter ist gemäß der hier verwendeten Definition ein Unternehmen, dessen Marktanteil um mehr als ein Drittel kleiner ist als der Marktanteil des größten Anbieters im Markt. Jedes Unternehmen, das nicht zur Gruppe der Randanbieter gehört, ist Mitglied der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe. Dementsprechend beschreibt das Schema

$$(23) \quad (29, \underbrace{27, 12, 10, 10}_{\text{Fusion}}) \rightarrow (29, 39, 12, 10, 10)$$

eine Fusion zwischen einem oligopolinternen Unternehmen und einem Randanbieter. Die potenziell marktbeherrschende Oligopolgruppe vor bzw. nach der Fusion ist gegeben durch

$$(24) \quad O_v = \{29, 27\}, \quad O_n = \{29, 39\} .$$

Offenbar ändert sich die Zahl der oligopolinternen Unternehmen durch den Zusammenschluss nicht. Sowohl vor als auch nach der Fusion kommen nur zwei Anbieter als kollektiv marktbeherrschende Unternehmen in Frage. Allerdings ändern sich die addierten Marktanteile. Während die potenziell marktbeherrschende Duopolgruppe vor der Fusion einen Marktanteil von 56% auf sich vereinigt, sind es nach der Fusion 68%. Diese Zahlen stehen im Gegensatz zu den Eigenschaften, die im letzten Abschnitt für Fusionen zwischen oligopolinternen Unternehmen herausgearbeitet wurden. Dort war gezeigt worden, dass sich die Zahl der potenziell dominanten Unternehmen durch eine Fusion um mindestens ein Unternehmen reduziert und ihr gemeinsamer Marktanteil entweder konstant bleibt oder sinkt.

Die fusionsbedingte Erhöhung des Marktanteils der potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten im Fall (23) erhöht ihre hypothetische Marktmacht, so dass  $p_n > p_v$  und damit  $\Delta p_n > \Delta p_v$ . Konkret seien die Werte  $\Delta p_v = 10\%$  und  $\Delta p_n = 15\%$  unterstellt. Aufgrund des negativen Marktmachteeffekts muss in Folge der Fusion mit einem Preisanstieg gerechnet werden. Allerdings muss gesehen werden, dass die Fusion die Asymmetrie zwischen den oligopolinternen Unternehmen verstärkt, da der Marktanteilsabstand zwischen ihnen steigt. Dadurch verschärft sich die Stabilitätsproblematik, so dass die Wahrscheinlichkeit einer stillschweigenden Verhaltensabstimmung sinkt, d. h.  $w_n < w_v$ . Angenommen,  $w_v = 3/4$  und  $w_n = 2/3$ . Setzt man die angegebenen Werte in die Formel in (10) ein, so ergibt sich

$$\Delta p = \left(\frac{2}{3} - \frac{3}{4}\right)0,10 + \frac{2}{3}(0,15 - 0,10) = 0,025 .$$

Während der Kollusionseffekt zu einer erwarteten Preissenkung um 0,8% führt, bewirkt der Marktmachteeffekt eine erwartete Preiserhöhung um 3,3%. Aus der Addition beider Effekte resultierte in fusionbedingter erwarteter Preisanstieg von 2,5%.

Da durch die Fusion eines oligopolinternen Unternehmens mit einem Randanbieter ein Unternehmen entsteht, das einen größeren Marktanteil auf sich vereinigt als das fusionsbeteiligte oligopolinterne Unternehmen vor dem Zusammenschluss, ließe sich vermuten, dass der gemeinsame Marktanteil der oligopolinternen Unternehmen nach der Fusion stets größer ist als der Marktanteil der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe vor der Fusion. Das nächste Beispiel zeigt, dass diese Vermutung falsch ist.

Das Schema

$$(25) \quad (20, 20, \underbrace{30, 5, 5, \dots, 5}_{\text{Fusion}}) \rightarrow (20, 20, 35, 5, \dots, 5)$$

beschreibt eine Übernahme eines Randanbieters durch das größte oligopolinterne Unternehmen. Im Unterschied zur Fusion des Schemas (23) ändert die Übernahme die Zahl der oligopolinternen Unternehmen, denn es gilt:

$$(26) \quad O_v = \{20, 20, 30\}, O_n = \{35\}$$

Die Übernahme lässt den Marktanteil des Übernehmers so stark anwachsen, dass alle Unternehmen außer der Übernehmer aus der Gruppe der oligopolinternen Unternehmen herausfallen. Damit verschwindet aber – wie im zweiten Beispiel des vorherigen Abschnitts – die Oligopolproblematik. Da auch kein Problem der Einzelmarktbeherrschung auftritt, ist die Übernahme zu genehmigen.

Die obigen Beispiele machen folgendes deutlich: Bei einer Fusion zwischen einem oligopolinternen Unternehmen und einem Randanbieter bleibt die Zahl der oligopolinternen Unternehmen entweder konstant oder sie sinkt. Der Marktanteil der Gruppe der potenziell marktbeherrschenden Unternehmen nach der Fusion ist entweder größer, gleich oder kleiner als derjenige, den die Gruppe der oligopolinternen Unternehmen vor der Fusion auf sich vereinigt. Zu einer Verringerung des gemeinsamen Marktanteils kommt es immer dann, wenn das vor der Fusion kleinste bzw. mehrere oligopolinterne Unternehmen nach der Fusion zu Randanbietern werden und der dadurch verursachte „Abfluss“ an Marktanteilen den „Zufluss“ überkompensiert. Ändert sich die Zahl der oligopolinternen Unternehmen durch die Fusion nicht, ist mit einem negativen Kollusionseffekt zu rechnen, wenn der Zusammenschluss eine Verringerung der Firmenheterogenität bewirkt.<sup>19</sup> Ein positiver Kollusionseffekt ist hingegen zu erwarten, wenn die Firmenheterogenität steigt. Sinkt die Zahl der oligopolinternen Unternehmen, so erhöht sich die Kollusionswahrscheinlichkeit im allgemeinen. Je nachdem ob durch die Fusion die Firmenheterogenität zu- oder abnimmt, ist dieser Effekt entweder stärker oder schwächer.

<sup>19</sup> Dies ist häufig der Fall bei sogenannten Aufholfusionen.

cher ausgeprägt. Bei einer Verringerung der Heterogenität ist mit einer starken Ausprägung des Effekts zu rechnen, während eine Erhöhung der Heterogenität eine Abschwächung des Effekts bewirkt. Wie bei den Fusionen zwischen oligopolinternen Unternehmen ergibt sich im Regelfall eine Gegenläufigkeit zwischen Kollusions- und hypothetischem Marktmachteffekt.

### III. Fusionen zwischen Randanbietern

Bei einem Zusammenschluss zwischen Randanbietern fusionieren ausschließlich Unternehmen miteinander, deren Marktanteile so gering sind, dass sie vor der Fusion nicht der Gruppe der potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten zugeordnet werden können.

Das Schema

$$(27) \quad (45, \underbrace{15, 10, 10}_{\text{Fusion}}, 10, 10) \rightarrow (45, 35, 10, 10)$$

beschreibt einen Zusammenschluss zwischen drei Randanbietern, die nach der Fusion einen Marktanteil von 35% auf sich vereinigen. Der Zusammenschluss führt mithin zu einer Duopolgruppe mit einem Marktanteil von 80%:

$$(28) \quad O_v = \{45\}, O_n = \{45, 35\}$$

Offenbar wird durch den Zusammenschluss eine Kollusionsproblematik erzeugt, die vor der Fusion überhaupt nicht bestanden hat. Der Marktmachteffekt bewirkt eine erwartete Preiserhöhung, die allerdings durch die Stabilitätsproblematik gedämpft wird. Da vor der Fusion kein Stabilitätsproblem auftritt, gilt  $w_v = 1$ . Angenommen, die Kommission vermutet, dass die Unternehmen der Duopolgruppe mit Hilfe einer stillschweigenden Verhaltensabstimmung 50% der maximal möglichen Preiserhöhung erreichen können, so dass  $w_n = 1/2$ . Des Weiteren sei  $p_v = 0,06$  und  $p_n = 0,15$  unterstellt. Setzt man die vorgegebenen Werten in die Formel in (10) ein, so erhält man

$$\Delta p = \left(\frac{1}{2} - 1\right)0,06 + \frac{1}{2}(0,15 - 0,06) = 0,015.$$

Der Marktmachteffekt verursacht einen erwarteten Preisanstieg von 4,5%. Aufgrund der Stabilitätsproblematik, die nach der Fusion auftritt, beträgt der erwartete Preisanstieg im Ergebnis jedoch nur 1,5%.

Auch in Situationen, in denen das Problem der kollektiven Marktbeherrschung bereits vor der angemeldeten Fusion besteht, ergibt sich in der Regel die gleiche

Gegenläufigkeit zwischen Marktmacht- und Kollusionseffekt wie im vorangehenden Fall. Um dies zu verdeutlichen, betrachte man die durch

$$(29) \quad (30, 30, \underbrace{15, 15, 5, 5}_{\text{Fusion}}) \rightarrow (30, 30, 30, 5, 5)$$

beschriebene Fusion. Hier besteht die Gruppe der potenziell marktbeherrschenden Unternehmen vor dem Zusammenschluss aus zwei Unternehmen mit einem gemeinsamen Marktanteil von 60%. Durch die Fusion wird eine Triopolgruppe geschaffen mit einem Marktanteil von 90%:

$$(30) \quad O_v = \{30, 30\}, O_n = \{30, 30, 30\}$$

Dies erzeugt einen negativen Marktmachteeffekt. Gleichzeitig sinkt die Kollisionswahrscheinlichkeit, da die Zahl der oligopolinternen Unternehmen von zwei auf drei steigt.

Beide Fusionen, die in diesem Abschnitt bisher betrachtet wurden, besitzen die Eigenschaft, dass die Zahl der oligopolinternen Unternehmen, ebenso wie ihr gemeinsamer Marktanteil durch den Zusammenschluss steigt. Wie das folgende Beispiel zeigt, handelt es sich hierbei nicht um ein allgemeines Charakteristikum von Fusionen zwischen oligopolexternen Unternehmen.

Das Schema

$$(31) \quad (23, 22, 22, \underbrace{12, 11, 10}_{\text{Fusion}}) \rightarrow (23, 21, 21, 33)$$

beschreibt den Fall einer Fusion zwischen drei Randanbietern. Vor dem Zusammenschluss bildet die Gruppe der oligopolinternen Unternehmen eine Triopolgruppe mit einem Marktanteil von 67%. Es gilt  $O_v = \{23, 22, 22\}$ . Durch die Fusion entsteht die Duopolgruppe  $O_n = \{23, 33\}$ , welche 56% Marktanteil auf sich vereinigt. Die geringere Zahl der Unternehmen vermindert die Stabilitätsproblematik zwischen den Unternehmen. Andererseits führt die erhöhte Asymmetrie in den Marktanteilen zu einer Verschärfung derselben. Unterstellt man, dass sich diese beiden Effekte gegenseitig aufheben, so dass  $\Delta w = 0$ , erhält man aus Gl. (10):

$$(32) \quad \Delta p = w_n(\Delta p_n - \Delta p_v)$$

Da der aggregierte Marktanteil der oligopolinternen Unternehmen durch die Fusion sinkt, folgt  $\Delta p_n - \Delta p_v < 0$ . Der Marktmachteeffekt bewirkt somit eine Preisenkung, so dass die Fusion zu genehmigen ist.

Zusammenfassend lässt sich folgendes feststellen: Im Gegensatz zu den in Abschnitt E.I und E.II behandelten Fusionsarten kann es bei einer Fusion zwischen Randanbietern zu einer Erhöhung der Zahl der oligopolinternen Unternehmen kommen. Wie bei einer Fusion zwischen oligopolinternen Unternehmen und Rand-

anbietern kann der Marktanteil der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe durch die Fusion steigen. Bei dieser Konstellation kann im Regelfall ein positiver Kollusionseffekt erwartet werden. Dieser ist allerdings stets mit einem negativen Marktmachteeffekt verbunden, da die wettbewerbliche Kontrolle durch Außenwettbewerber abnimmt.

## F. Strukturelle Friktionen

Der Monopolgewinn ist der größtmögliche Gesamtgewinn, der sich in einem gegebenen Markt erreichen lässt. Aufgrund dieser Tatsache besteht für die Unternehmen in einer Oligopolgruppe grundsätzlich der Anreiz, sich gemeinsam so zu verhalten wie ein monopolistischer Anbieter, und in Gegenwart von Randanbietern, wie ein einzelnes dominantes Unternehmen.

Wie oben bereits dargestellt, lässt sich der Gewinn eines dominanten Anbieters von einer Oligopolgruppe jedoch nicht ohne weiteres realisieren. Denn jedes Mitglied der Gruppe besitzt einen Anreiz, von einer stillschweigenden Verhaltensabstimmung abzuweichen. Zu einem solchen Abweichen wird es immer dann kommen, wenn ein Unternehmen nicht befürchten muss, für den „Regelverstoß“ von den anderen Oligopolisten bestraft zu werden. Die Stabilitätsproblematik, der sich die Unternehmen aus Sicht der Kommission im Rahmen eines kollusiven Arrangements gegenüber sehen, war im vorherigen Kapitel durch die Parameter  $w_v$  und  $w_n$  erfasst worden. Sie legten die zu erwartenden Abschläge fest, die nach Einschätzung der Kommission von den Oligopolisten vor bzw. nach der Fusion im Vergleich zum Gewinn eines einzelnen dominanten Anbieters hinzunehmen sind.

Mit den genannten Parametern lassen sich indes nicht alle Schwierigkeiten erfassen, mit denen die Mitglieder der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe konfrontiert sind. Um mit Hilfe eines „gemeinsamen Vorgehens“ das Verhalten eines dominanten Anbieters reproduzieren zu können, reicht es nicht aus, die Stabilitätsproblematik stillschweigender Übereinkünfte zu überwinden. Selbst eine kollektive rationale Verhaltensweise würde den oligopolinternen Unternehmen im allgemeinen nicht den vollen „Monopolgewinn“ bescheren.

Wie im folgenden deutlich gemacht werden wird, liegt der wesentliche Grund hierfür in der Existenz von Unternehmensgrenzen. Diese verursachen strukturelle Friktionen, die die Realisierung des „Monopolgewinns“ verhindern. Es wird gezeigt, dass strukturelle Friktionen eine eigenständige Determinante des koordinierten Preiseffekts einer Fusion bilden, und daher bei der Beurteilung eines Fusionsvorhabens, welches die Problematik einer kollektiven Marktbeherrschung aufwirft, zu berücksichtigen sind.

Bei der Prüfung einer marktbeherrschenden Stellung orientiert sich die Europäische Kommission im Wesentlichen an markt- und unternehmensbezogenen Strukturmerkmalen. Gemäß Artikel 2(1b) FKVO ergibt sich eine marktbeherrschende

Stellung insbesondere aus dem Marktanteil der beteiligten Unternehmen, ihrer Finanzkraft, den Wahlmöglichkeiten der Lieferanten und Abnehmer, dem Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten, den Marktzutrittschranken sowie der Entwicklung des Angebots und der Nachfrage.<sup>20</sup>

In den vorangehenden Kapiteln war beim maximalen Preisanstieg, der sich von einer perfekt koordinierten Oligopolgruppe durchsetzen lässt, lediglich auf den Marktanteil als Bestimmungsfaktor abgestellt worden. Hierbei wurde realistischerweise unterstellt, dass der durchsetzbare Preis mit zunehmendem Marktanteil steigt.

Der Marktanteil bildet zweifellos eine wichtige Bestimmungsgröße für die Bestimmung von Marktmacht. Auf vielen Märkten lässt der Marktanteil erste Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens und dessen zukünftigen Verhaltensspielraum zu. Ein erheblicher Marktanteil deutet auf eingeschränkte Ausweichmöglichkeiten der Marktgegenseite und eine ungenügende wettbewerbliche Kontrolle durch andere Unternehmen hin.<sup>21</sup> Allerdings ist der Marktanteil nicht der einzige Bestimmungsfaktor, aus dem sich eine marktbeherrschende Stellung ergibt. Denn mit den in Artikel 2(1b) FKVO aufgeführten Faktoren existieren weitere Strukturmerkmale, die das Ausmaß der Marktbeherrschung eines Unternehmens bestimmen.

Im folgenden sollen die strukturellen Friktionen, denen die potenziell marktbeherrschenden Unternehmen unterliegen, anhand des Merkmals der Finanzkraft illustriert werden.<sup>22</sup>

Eine überlegene Finanzkraft eröffnet einem Unternehmen zusätzliche strategische Optionen. Oftmals kann sie eingesetzt werden, um unliebsame Wettbewerber aus dem Markt zu verdrängen. Gegebenenfalls wird ein Gewinntransfer bzw. ein Verlustausgleich über verschiedene Märkte hinweg möglich. Die Wirkung dieses Einsatzes der Finanzkraft kann sich auch daran zeigen, dass aktuelle Wettbewerber vom aktiven Parametereinsatz absehen und potenzielle Konkurrenten vom Markteintritt abgehalten werden.

In Kapitel C wurde der zu erwartende Preisanstieg aufgrund von kollusivem Verhalten in zwei Schritten bestimmt. Zunächst war die maximal mögliche Preiserhöhung mit Hilfe der addierten Marktanteile der oligopolinternen Unternehmen determiniert worden. Im zweiten Schritt wurde die Kollusionsproblematik berücksichtigt, durch die der maximal mögliche Preiseffekt im allgemeinen abge-

---

<sup>20</sup> Da einzelne Fälle sich in aller Regel unterscheiden, ist die Liste nicht als erschöpfend zu betrachten. Speziell für Verfahren, in denen kollektive Marktbeherrschung vermutet wird, werden bei der Untersuchung der Kollusionsanfälligkeit der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe zusätzlich die in Kapitel C genannten Kriterien herangezogen. Diese bestimmen im Rahmen des vorliegenden Modells die Parameter  $w_v$  und  $w_n$ .

<sup>21</sup> Vgl. *Bundeskartellamt* (2000, S. 11.).

<sup>22</sup> Entsprechende Überlegungen ließen sich auch in Bezug auf die Wahlmöglichkeiten der Lieferanten und in Bezug auf Nachfragemacht auf den Beschaffungsmärkten anstellen.

schwächt wird. Ein entsprechende Vorgehensweise ist auch in Bezug auf die Finanzkraft als Bestimmungsfaktor für die Marktmacht möglich. Mit den addierten finanziellen Kennziffern, wie z. B. Cash Flows, Umsätze, Gewinne, liquide Mittel, oder auch der Zugang zu nationalen und internationalen Kapitalmärkten, lässt sich im ersten Schritt der Preisspielraum ins Auge fassen, der unter „idealen Bedingungen“ vorhanden wäre. Daran anschließend sind die strukturellen Friktionen zu berücksichtigen, die aus der Existenz von Unternehmensgrenzen erwachsen.

Wäre ein ungehinderter Fluss der finanziellen Ressourcen zwischen den Mitgliedern der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe möglich, so ließe sich das strategische Potenzial der Finanzkraft voll entfalten. Dies ist aber meistens nicht möglich, denn aufgrund der vorhandenen Unternehmensgrenzen wird der Fluss der finanziellen Ressourcen zwischen den Unternehmen stark gehemmt, wodurch die strategischen Einsatzmöglichkeiten der aggregierten Finanzkraft im Vergleich zu einem einzelnen dominanten Anbieter erheblich eingeschränkt werden. So ist zum Beispiel eine Politik der Quersubventionen, um Entmutigungs- und Abschreckungseffekte bei aktiven bzw. potenziellen Wettbewerbern zu erzielen, aufgrund der fehlenden eigentumsrechtlichen Verflechtungen kaum möglich. Um die tatsächliche Marktmacht der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe zu erfassen, müssen die aufgrund der strukturellen Friktionen hinzunehmenden Einbußen in Abzug gebracht werden.

Es sei unterstellt, dass die Kommission bei der Festlegung ihrer Einschätzung über die strukturellen Friktionen des potenziell marktbeherrschenden Oligopols genauso vorgeht wie bei der Einschätzung über die Kollusionsanfälligkeit des Oligopols, indem sie konkrete Wahrscheinlichkeitsparameter  $s_v, s_n \in [0, 1]$  festlegt. Während  $1 - s_v$  das von der Kommission vermutete Ausmaß der strukturellen Friktionen vor der Fusion beschreibt, kennzeichnet  $1 - s_n$  den entsprechenden Wert nach der Fusion. Damit lässt sich in Erweiterung der Formeln (7) und (8) der erwartete koordinierte Preiseffekt vor der Fusion darstellen durch

$$(33) \quad \Delta p_k^v = w_v s_v \Delta p_v ,$$

und derjenige nach der Fusion durch

$$(34) \quad \Delta p_k^n = w_n s_n \Delta p_n .$$

Da  $s_v$  und  $s_n$  genauso wie  $w_v$  und  $w_n$  immer zwischen null und eins liegen, ist der koordinierte Preiseffekt im allgemeinen kleiner als der hypothetische Effekt, der sich in Abwesenheit struktureller Friktionen ergäbe.

Mit Hilfe von (33) und (34) lässt sich der Erwartungswert des durch die Fusion induzierten koordinierten Preiseffekts darstellen als

$$(35) \quad \Delta p = s_v \Delta w \Delta p_v + w_n s_n (\Delta p_n - \Delta p_v) + w_n \Delta s \Delta p_v ,$$

wobei  $\Delta s = s_n - s_v$  die erwartete Änderung der strukturellen Friktionen aufgrund der Fusion beschreibt, die durch den Zusammenschluss hervorgerufen wird. Die Formel (35) stellt eine Verallgemeinerung der Formel in (10) dar, denn bei Vernachlässigung von strukturellen Friktionen, d. h. im Fall  $s_v = s_n = 1$ , stimmen beide Gleichungen überein. Der Term  $s_v \Delta w \Delta p_v$  beschreibt den Kollusionseffekt der Fusion, der durch den Faktor  $s_v$  gedämpft wird. Dies bedeutet, dass eine Analyse, die von strukturellen Friktionen abstrahiert, den Kollusionseffekt überschätzt. Gleiches gilt offensichtlich auch für den Marktmachteeffekt, der in der Formel durch den Term  $w_n s_n (\Delta p_n - \Delta p_v)$  zum Ausdruck kommt. Ein weiterer Effekt wird durch das Produkt  $w_n \Delta s \Delta p_v$  erfasst. Er tritt auf, wenn die Fusion zu einer Änderung der strukturellen Friktionen der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe führt (struktureller Friktionseffekt). Werden die strukturellen Friktionen durch die Fusion verringert ( $\Delta s > 0$ ), so muss, ceteris paribus, eine Preiserhöhung erwartet werden (negativer struktureller Friktionseffekt). Erhöhen sich die strukturellen Friktionen durch den Zusammenschluss ( $\Delta s < 0$ ), so ist mit einer Preissenkung zu rechnen (positiver struktureller Friktionseffekt).

In Ergänzung der in (11) beschriebenen komparativ statischen Ergebnisse ergibt sich aus (35):

$$(36) \quad \frac{\partial \Delta p}{\partial s_v} < 0, \quad \frac{\partial \Delta p}{\partial s_n} > 0$$

Vergleicht man (36) mit den ersten beiden Ungleichungen in (11), so wird deutlich, dass Veränderungen der strukturellen Friktionen ganz ähnliche Wirkungen entfalten wie Veränderungen der Kollusionswahrscheinlichkeiten  $w_v$  und  $w_n$ .

Um die durch strukturelle Friktionen verursachten Effekte zu illustrieren, sei nochmals der Zusammenschluss des Schemas (12) betrachtet. Die dort unterstellten Werte ( $w_v = 1/3$ ,  $w_n = 2/3$ ,  $\Delta p_v = p_n = 0$ , 15) führten zu einem erwarteten koordinierten Preisanstieg in Höhe von 5% (vgl. (17)). Da es sich um eine Fusion zwischen zwei oligopolinternen Unternehmen handelt, sinken die strukturellen Friktionen, denn der Zusammenschluss hebt die Unternehmensgrenzen zwischen diesen beiden Unternehmen auf. Angenommen, die Friktionen sinken von  $1 - s_v = 0,4$  auf  $1 - s_n = 0,3$ . Setzt man die Werte in die Formel in (35) ein, so ergibt sich  $\Delta p = 0,04$ . Die Berücksichtigung struktureller Friktionen dämpft den erwarteten koordinierten Preisanstieg um 20%. Da die Friktionen im Beispiel durch die Fusion abnehmen, trägt der strukturelle Friktionseffekt zu einem Preisanstieg bei. Wegen  $\Delta p_v = \Delta p_n$  ist der Marktmachteeffekt gleich null. Der Kollusionseffekt trägt ebenfalls zu einem Preisanstieg bei. Aufgrund der strukturellen Friktion vor der Fusion ist dieser jedoch schwächer ausgeprägt im Vergleich zu demjenigen, der sich bei Vernachlässigung der strukturellen Friktionen ergäbe. Die Abschwächung ist so stark, dass der erwartete koordinierte Preisanstieg insgesamt geringer ausfällt, obwohl der zusätzliche strukturelle Friktionseffekt preissteigernd wirkt.

## G. Zusammenfassung

Bei der Einführung der europäischen Fusionskontrolle im Jahre 1990 war zunächst unklar, ob der Begriff der marktbeherrschenden Stellung auch kollektive marktbeherrschende Stellungen durch Oligopole umfasst. Mit der Entscheidung im Nestlé / Perrier-Fall machte die Kommission jedoch deutlich, dass das Oligopolproblem bei der Fusionskontrolle zu berücksichtigen ist. Das Konzept wurde seitdem in mehreren Verfahren Schritt für Schritt weiterentwickelt. Einen bisherigen Höhepunkt fand diese Entwicklung in der Entscheidung des EuGEI im Fusionsfall Air-tours / First Choice. Spätestens seit dieser Entscheidung ist klar, dass der Begriff der kollektiven Marktbeherrschung als juristische Kategorie gleichzusetzen ist mit dem ökonomischen Konzept der stillschweigenden Kollusion.

In diesem Beitrag wurde das Konzept der kollektiven Marktbeherrschung in seinem vom Gericht vorgegebenen Gehalt analytisch rekonstruiert. Dabei stellte sich heraus, dass sich der koordinierte Preiseffekt einer Fusion auf drei separierbare Einzeleffekte zurückführen lässt:

- Marktmachteeffekt
- Kollusionseffekt
- struktureller Friktionseffekt

Der (hypothetische) Marktmachteeffekt resultiert aus der Veränderung der Marktmacht, die der potenziell marktbeherrschenden Oligopolgruppe durch die Fusion zufließt bzw. verloren geht. Er beruht auf dem hypothetischen Szenario, in dem die beteiligten Unternehmen in der Lage sind, gemeinsam ein Verhalten zu erzeugen, das dem eines Monopolisten bzw. eines dominanten Anbieters entspricht. Der Kollusionseffekt beschreibt den Teil der Preisänderung, der sich aus der durch die Fusion hervorgerufenen Änderung der Kollusionswahrscheinlichkeit des Oligopols ergibt. Der strukturelle Friktionseffekt ergibt sich aus unvollständigen eigentumsrechtlichen Verflechtungen zwischen den Mitgliedern der Oligopolgruppe, wodurch diese in ihren strategischen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Die Oligopolisten sind deshalb selbst bei kollektiv rationalem Verhalten im allgemeinen nicht in der Lage, den vollen Gewinn eines einzelnen dominanten Anbieters zu realisieren.

Die Vorzeichen dieser Effekte hängen ab von den konkreten Umständen des vorliegenden Falls. Im allgemeinen weisen sie jedoch nicht in dieselbe Richtung. Deshalb kann eine Fusion sowohl eine Preiserhöhung als auch eine Senkung des Preisniveaus hervorrufen. Die verschiedenen Möglichkeiten wurden anhand einfacher Beispiele illustriert.

Der hier verwendete Ansatz setzt eine Theorie darüber voraus, welche Unternehmen vor bzw. nach einem Zusammenschluss zu den potenziell marktbeherrschenden Oligopolisten (oligopolinterne Unternehmen) zu zählen sind und welche nicht (Randanbieter). Da eine solche Theorie bisher nicht existiert, wurde pragma-

tisch vorgegangen und eine Abgrenzung anhand des Kriteriums „Marktanteil“ vorgenommen.

Gemäß der hier vorgeschlagenen Vorgehensweise lassen sich drei Arten von Fusionen unterscheiden:

- Fusionen zwischen oligopolinternen Unternehmen
- Fusionen zwischen oligopolinternen Unternehmen und Randanbietern
- Fusionen zwischen Randanbietern

Jede dieser Fusionsarten wurde anhand mehrerer stilisierter Beispiele diskutiert und in Bezug auf die oben genannten Preiseffekte (Kollusion-, Marktmacht- und struktureller Friktionseffekt) analysiert.

Die Effekte sind abhängig von verschiedenen unternehmens- und marktbezogenen Strukturkriterien. Bei der Analyse des Marktmachteeffekts kann der Kriterienkatalog des Artikels 2(1b) FKVO herangezogen und die etablierten Methoden für die Prüfung auf Einzelmarktbeherrschung verwendet werden.

Der strukturelle Friktionseffekt wird prinzipiell durch dieselben Strukturkriterien determiniert wie der Marktmachteeffekt. Allerdings ist bislang keine Theorie vorhanden, die beschreiben könnte, wie die relevanten Kriterien das Ausmaß der strukturellen Friktionen sowie die durch eine Fusion herbeigeführte Änderung dieser Friktionen bestimmen.

Der Kollusionseffekt bestimmt sich schließlich durch die Liste der Faktoren, die die Kommission speziell für die Abprüfung der Stabilität von stillschweigenden Verhaltensabstimmungen entwickelt hat. Obwohl die Bestimmungsfaktoren der Kollusionswahrscheinlichkeit in einem Oligopol in der Literatur intensiv diskutiert werden, gilt auch hier: eine befriedigende Theorie darüber, wie die relevanten Kriterien die Gefahr der Kollusion beeinflussen und wie sich diese durch eine Fusion ändert, existiert nach wie vor nicht.

## Literatur

*Bishop, S. / Walker, M.* (1999): *Economics of E.C. Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, Sweet & Maxwell, London.

*Bundeskartellamt* (2000): *Auslegungsgrundsätze zur Prüfung von Marktbeherrschung in der deutschen Fusionskontrolle*, Bonn, Stand: 1. 8. 2000. (<http://www.bundeskartellamt/kartellrecht.html>)

– (2001): *Das Untersagungskriterium in der Fusionskontrolle – Marktbeherrschende Stellung versus Substantial Lessening of Competition*, Diskussionspapier für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am 8. und 9. 10. 2001, Bonn.

*Caffara, C. / Kühn, K.-U.* (1999), *Joint Dominance: The CFI Judgement on Gencor / Lonrho*, in: *European Competition Law Review* 20, S. 355 – 359.

- Compte, O. / Jenny, F. / Rey, P.* (2002): Capacity Constraints, Mergers and Collusion, in: *European Economic Review* 46, S. 1–29.
- Davidson, C. / Deneckere, R. J.* (1984): Horizontal Mergers and Collusive Behavior, in: *International Journal of Industrial Organization* 2, S. 117–132.
- (1990): Excess Capacity and Collusion, in: *International Economic Review* 31, S. 521–541.
- DOJ/FTC (1984): U.S. Department of Justice/Federal Trade Commission, Non-Horizontal Merger Guidelines, ursprünglich veröffentlicht als Teil der Merger Guidelines vom 14. 6. 1984. (<http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/2614.htm>)
- (1992): U.S. Department of Justice/Federal Trade Commission, 1992 Horizontal Merger Guidelines, i. d. F. vom 8. 4. 1997. (<http://www.ftc.gov/bc/docs/horizmer.htm>)
- Eichberger, J.* (1993): *Game Theory for Economists*, Academic Press.
- Etter, B.* (2000): The Assessment of Mergers in the EC under the Concept of Collective Dominance: An Analysis of the Recent Decisions and Judgements – by an Economic Approach, in: *Journal of World Competition* 23.
- Gibbons, R.* (1992): *A Primer in Game Theory*, Harvester Wheatsheaf.
- Jones, Ch. / Gonzales-Diaz, F. E.* (1992): *The EEC Merger Regulation*, London, S. 132 ff.
- Kerber, W.* (2000): Europäische Fusionskontrolle: Entwicklungslinien und Perspektiven, in: Oberender, Peter (Hrsg.), *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, 270, S. 69–97.
- Kühn, K.-U.* (2001a): An Economist's Guide through the Joint Dominance Jungle, mimeo, University of Michigan.
- (2001b): A Formal Theoretical Model of Collusion and Irreversible Investment, mimeo, University of Michigan.
- (2002): Closing Pandora's Box? Joint Dominance after the „Air-tours“ Judgement, mimeo, University of Michigan.
- Kühn, K.-U. / Motta, M.* (2002): The Economics of Joint Dominance and the Coordinated Effects of Mergers, mimeo, University of Michigan.
- Lambson, V. E.* (1995): Optimal Penal Codes in nearly Symmetric Bertrand Supergames, in: *Journal of Mathematical Economics* 24(1), S. 1–22.
- Lexecon* (2002): After the Airtours Appeal, Lexecon Competition Memo.
- Mason, C. F. / Phillips, O. R. / Nowell, C.* (1992): Duopoly Behavior in Asymmetric Markets: An Experimental Evaluation, in: *Review of Economics and Statistics* 74(4), S. 662–670.
- Schwalbe, U.* (2003): Die Airtours/First Choice Entscheidung: Ökonomische Grundlagen und wettbewerbspolitische Konsequenzen, Diskussionsbeiträge aus dem Institut Volkswirtschaftslehre Universität Hohenheim Nr. 215/2003.
- Venit, J.* (1998): Two Steps Forward and no Steps Back: Economic Analysis and Oligopolistic Dominance after Kali & Salz, in: *Common Market Law Review* 35.

## **Autoren und Herausgeber**

*Belke, Ansgar*; Prof. Dr., Universität Hohenheim

*Bernholz, Peter*; Prof. em. Dr. Dr. h.c., Universität Basel

*Caesar, Rolf*; Prof. Dr., Universität Hohenheim

*Duijm, Bernhard*; Prof. Dr., Eberhard-Karls-Universität Tübingen

*Elberfeld, Walter*; PD Dr., Universität zu Köln

*Fehn, Rainer* †; Prof. Dr., Julius-Maximilians-Universität Würzburg und CESifo München

*Kirchhof, Paul*; Prof. Dr., Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

*Kruwinnus, Dirk*; Dipl.-Oec., Universität Hohenheim

*Neubäumer, Renate*; Prof. Dr., Frankfurt a. M.

*Neunzig, Alexander*; Dr., Universität des Saarlandes

*Ohr, Renate*; Prof. Dr., Georg-August-Universität Göttingen

*Schäfer, Wolf*; Prof. Dr., Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

*Schmidt, André*; Dr., Georg-August-Universität Göttingen

*Schmidtchen, Dieter*; Prof. Dr., Universität des Saarlandes

*Sesselmeier, Werner*; Prof. Dr., Technische Universität Darmstadt

*Vanberg, Viktor*; Prof. Dr., Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau