

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 260

Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe

Von

Jürgen Backhaus, Herbert Brücker, László Csaba,
Carsten Herrmann-Pillath, Wolfgang Kerber, Jiri Kosta,
Friedrich Schneider, Wolfram Schrettl, Manfred Tietzel,
Viktor J. Vanberg, Hans-Jürgen Wagener, Paul J. J. Welfens

Herausgegeben von

Dieter Cassel



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 260

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 260

Europäische Integration
als ordnungspolitische
Gestaltungsaufgabe



Duncker & Humblot · Berlin

Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe

Probleme der Vertiefung und Erweiterung
der Europäischen Union

Von

Jürgen Backhaus, Herbert Brücker, László Csaba,
Carsten Herrmann-Pillath, Wolfgang Kerber, Jiri Kosta,
Friedrich Schneider, Wolfram Schrettl, Manfred Tietzel,
Viktor J. Vanberg, Hans-Jürgen Wagener, Paul J. J. Welfens

Herausgegeben von

Dieter Cassel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe :

Probleme der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union /
von Jürgen Backhaus . . . Hrsg. von Dieter Cassel. – Berlin : Duncker
und Humblot, 1998

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 260)

ISBN 3-428-09631-2

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-09631-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊕

Vorwort

Die aktuelle Diskussion um die Europäische Währungsunion hat im Bewußtsein der Öffentlichkeit die Tatsache verdrängt, daß die Europäische Union (EU) in vielerlei Hinsicht vor schwierigen konstitutionellen Entscheidungen steht: Die fortschreitende wirtschaftliche Integration im Zuge des Binnenmarktprogramms, die zu erwartende Erhöhung der Mobilität von Arbeit und Kapital durch die Währungsunion sowie die sprunghafte Zunahme der Mitgliederzahl und Strukturdivergenzen durch die geplante Osterweiterung bezeichnen künftige Herausforderungen, die nach allgemeiner Auffassung nicht ohne tiefgreifende institutionelle Veränderungen der EU zu bewältigen sind. Um Entscheidungen von derartiger Tragweite rational treffen zu können, bedarf es nicht nur klarer Vorstellungen über die zu erwartenden ökonomischen und politischen Wirkungen des Binnenmarktes, der Währungsunion und der Osterweiterung, sondern auch der genauen Kenntnis institutioneller Gestaltungsalternativen und -prinzipien, die der föderalen Struktur der EU angemessen und dem fortschreitenden Integrationsprozeß in Europa förderlich sind.

Der Ausschuß für Wirtschaftssysteme des Vereins für Socialpolitik hat sich deshalb auf seiner Jahrestagung 1997 vom 21.-23. September in Breisach bei Freiburg aus ordnungstheoretischer und -politischer Sicht mit den absehbaren Gestaltungsaufgaben der europäischen Integration befaßt. In insgesamt sieben Referaten wurden dabei schwerpunktmäßig die Aspekte der „Vertiefung der EU“ durch Schaffung einer föderalen europäischen Verfassung einerseits und der „Erweiterung der EU“ durch Aufnahme von mittelosteuropäischen Transformationsländern andererseits behandelt und auf der Grundlage von Korreferaten eingehend diskutiert. Der vorliegende Sammelband enthält alle gehaltenen Referate und die schriftlich vorgelegten Korreferate. Der Ausschuß für Wirtschaftssysteme hofft zuversichtlich, damit zur Belebung der Diskussion um die dringlich erscheinenden institutionellen Reformen der EU und zum besseren Verständnis der komplexen Problemlage und der sich anbietenden Lösungsalternativen beitragen zu können.

Duisburg, im Mai 1998

Dieter Cassel

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Entwicklungsperspektiven einer europäischen Verfassung

Einige grundlegende Elemente einer europäisch-föderalen Verfassung unter Zuhilfenahme der konstitutionellen ökonomischen Theorie	
Referat von <i>Friedrich Schneider</i> , Linz	11
Korreferat von <i>Viktor J. Vanberg</i> , Freiburg	33
Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen	
Referat von <i>Wolfgang Kerber</i> , Marburg	37
Korreferat von <i>Friedrich Schneider</i> , Linz	75
Das Subsidiaritätsprinzip als Baustein einer entstehenden europäischen Verfassung	
Referat von <i>Jürgen Backhaus</i> , Maastricht	79
Korreferat von <i>Manfred Tietzel</i> , Duisburg	95
Integration durch Evolution: Die asiatisch-pazifische Alternative zur europäischen Integration	
Referat von <i>Carsten Herrmann-Pillath</i> , Witten/Herdecke	99

Zweiter Teil

Probleme und Perspektiven der Osterweiterung der Europäischen Union

Osteuropäische Transformation, EU-Integrationsdynamik und Perspektiven der Osterweiterung	
Referat von <i>Paul J.J. Welfens</i> , Potsdam	151
Korreferat von <i>Hans-Jürgen Wagener</i> , Frankfurt/Oder	193
Willkommen im Club? Theoretische Überlegungen zur Erweiterung der Europäischen Union	
Referat von <i>Herbert Brücker / Wolfram Schrettl</i> , Berlin	201
On the EU-Maturity of Central Europe: Perceived and Real Problems	
Referat von <i>László Csaba</i> , Budapest	225
Korreferat von <i>Jiri Kosta</i> , Frankfurt am Main	247

Erster Teil

Entwicklungserspektiven einer europäischen Verfassung

Einige grundlegende Elemente einer europäisch-föderalen Verfassung unter Zuhilfenahme der konstitutionellen ökonomischen Theorie

Von *Friedrich Schneider*, Linz

A. Einleitung

Gegenwärtig beobachtet man den Prozeß einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, der bis zum Jahr 1999 beendet werden soll. Um jedoch eine stabile und dauerhafte Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten, erscheint es notwendig, eine minimale (europäische) föderale Union ins Leben zu rufen, die die notwendigen Koordinierungen im Bereich der Umwelt-, Verteidigungs- und Außenpolitik vornimmt. Das Ziel dieser Arbeit besteht darin, wesentliche Elemente in einer europäischen föderalen Verfassung, wie das Subsidiaritätsprinzip, den Föderalismus und Elemente der direkten Demokratie zu verankern und mit Hilfe der konstitutionellen Ökonomie zu zeigen, warum derartige Elemente in einer europäischen föderalen Finanzverfassung zentraler Bestandteil sein sollten.

In Abschnitt B. werden sechs grundlegende Bestandteile vorgestellt, die in einer europäischen Verfassung enthalten sein sollten, und in den Abschnitten C. bis E. wird dann versucht, diese Bestandteile wissenschaftlich zu rechtfertigen, wie das Zweikammernsystem (Abschnitt C.), das Subsidiaritäts- und Föderalismusprinzip (Abschnitt D.) und direkt-demokratische Elemente (Abschnitt E.). Der Abschnitt F. enthält eine Zusammenfassung und einige wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen.

B. Sechs grundlegende Bestandteile einer zukünftigen europäischen föderalen Verfassung

Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes (inklusive einer einheitlichen Währung) bietet die Möglichkeit, eine Reihe von Effizienzgewinnen zu verwirklichen. Zum Beispiel gewährleistet er die Voraussetzung für zusätzliches Wachstum in den EU-Staaten, und dies setzt auch die Aufhebung nationaler Regulierungen (z. B. in der E-Wirtschaft, Luftfahrt usw.) voraus und stärkt

somit die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes. Darüber hinaus findet ein verstärkter Wettbewerb zwischen den EU-Mitgliedsstaaten statt, der unter anderem auch dazu führen kann, daß direkte und indirekte Steuerlasten abgebaut werden, und daß sich zum erstenmal ehemals staatliche Monopolbetriebe verstärktem Wettbewerb ausgesetzt sehen. Es besteht allerdings auch die Gefahr, daß die positiven Einflüsse zur Stimulierung von Wachstum und Wettbewerb wiederum durch EU-Regulierungen eingeschränkt werden, wenn beispielsweise europäische Kartelle geschaffen werden und wenn es Handelsbarrieren gegen Nicht-EU-Länder gibt. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß, wenn bei der Schaffung einer weiteren föderalen Ebene in der EU nicht sehr sorgfältig auf das „institutionelle Design“ geachtet wird, diese durch bestimmte Staatsaktivitäten (übermäßiges Staatswachstum, ein Zuviel an Regulierung usw.) auch das wirtschaftliche Wohlergehen der gesamten Europäischen Union bzw. der einzelnen Mitgliedsstaaten hemmen kann.¹

Wie in *Schneider* (1993, 1996) gezeigt wurde kann man beobachten, daß in repräsentativen (und in geringerem Ausmaß in direkten) Demokratien eine langfristige Tendenz besteht, daß der Einfluß von Interessengruppen auf staatliche Institutionen steigt und sich dann die Staatsaktivität in steigenden (Transfer-/Subventions-)Ausgaben und zunehmenden Regulierungen niederschlägt. Derartige Entwicklungen können die allgemeine Effizienz des europäischen Binnenmarktes verringern, die Innovationskapazität herabsetzen und produktive Investitionen verdrängen, so daß sich insgesamt geringere Wachstumsraten einstellen können. Ähnliche Entwicklungen treten dann in repräsentativen Demokratien auf, wenn die staatlichen Institutionen nicht durch konstitutionelle Verankerungen in ihrem Wachstum und ihrem Spielraum, Wirtschaftszweige zu regulieren, nicht begrenzt sind. Wenn in repräsentativen Demokratien beispielsweise zwei (oder mehrere) Parteien bei Wahlen um Wählerstimmen in Konkurrenz treten und dabei die finanziellen Aufwendungen für ihre Wahlkämpfe durch spezielle Subventionen (z. B. garantierte staatliche Wahlkampffinanzierung) erhalten, hat der rational handelnde Wähler kein Interesse, sich hierüber kenntlich zu machen, und es schlägt sich auch nicht in seinem Wahlverhalten nieder.²

Im allgemeinen hat der einzelne Wähler keinen Anreiz, sich ausführlich nicht nur über die Leistung der Regierung und die möglichen Leistungen der Oppositionsparteien zu informieren, da er weiß, daß er mit seiner Stimme praktisch keinen Einfluß auf den Wahlausgang hat, und daher ist es für ihn auch nicht rational, sich ausführlich über die Leistungen der Regierungspartei(en) zu informieren. Es ist somit nur konsequent, daß Interessengruppen, die bestimmte

¹ Vgl. hierzu auch *Alesina / Perolti* (1994); *Alesina / Rodrick* (1992); *Kirchgässner / Pommerehne* (1995); *Lybeck / Henrekson* (1988).

² Vgl. hierzu die Untersuchungen von *Bernholz* (1990a, 1993).

Ziele, wie die Erreichung von Subventionen, das Abschotten von Märkten usw. verfolgen, immer wieder versuchen werden, diese Ziele zu erreichen, und hierbei meistens auch erfolgreich sind. Sehr häufig geschieht dies in Absprache mit der Regierung, da Regierungen beispielsweise von geschützten Märkten, in denen für eine bestimmte Zeit viel leichter eine hohe und stabile Beschäftigungssituation erreicht werden kann, ebenfalls profitieren. Nur wenn die zunehmenden Regulierungen und die zunehmenden Subventionen an Interessengruppen für den allgemeinen Wähler/Steuerzahler durch zusätzliche Steuererhöhungen eindeutig sichtbar werden, und wenn wirtschaftliches Wachstum durch die Verkrustung einer Volkswirtschaft stark reduziert wird, so daß es zu realen Einkommensverlusten kommt, wird eine Mehrheit der Wähler / Steuerzahler bereit sein, daß zur Vermeidung weiterer Steuererhöhungen weniger Subventionen gewährt werden und staatliche Monopole aufgelöst bzw. Staatsbetriebe privatisiert werden.³

Von diesen Faktoren kann man erwarten, daß die Staatsaktivität in repräsentativen Demokratien über die Zeit zunehmen wird und insbesondere die Regierung, aufgrund des Erfordernisses sich regelmäßig der Wiederwahl zu stellen, versuchen wird, durch zusätzliche Ausgaben (z. B. Subventionen an bestimmte Verbände und Wählerschichten) die Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu erhöhen.⁴ *Olson* (1982, 1983) argumentiert in diesem Zusammenhang, daß je älter eine Demokratie, desto höher ist das Ausmaß an Regulierungen, desto größer die Steuerlast und desto mehr Subventionen und Transfers werden ausgegeben. Eine derartig hohe Staatsaktivität resultiert häufig in geringerer Effizienz und Innovationsfreude dieser Wirtschaft und mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum.⁵

Die Errichtung des europäischen Binnenmarktes hat dazu beigetragen, nationale Barrieren zu brechen, Regulierungen sowie Kartelle abzuschaffen und Subventionen zu verringern. Zur Garantie des Funktionierens des Binnenmarktes und als Gegengewicht zur einheitlichen Währung kann es durchaus notwendig sein, eine europäische föderale Ebene zu „errichten“, die beispielsweise die Agenden Verteidigung, Außenpolitik und einige Elemente der Umweltpolitik übernimmt. Auch *Buchanan* (1990) unterstreicht die Notwendigkeit der Schaffung einer derartigen europäischen Ebene und argumentiert: „... Europa hat jetzt die einmalige Chance sich eine föderale europäische Struktur zu

³ Vgl. hierzu bereits die Arbeiten von *Downs* (1957); *Buchanan / Tullock* (1962). Die Situation in Österreich, insbesondere die der Krise der verstaatlichten Industrie analysieren *Bartel / Schneider* (1987, 1991).

⁴ Vgl. hierzu *Olson* (1965); *Bernholz* (1966, 1969); *Borcherding* (1985), und für die empirische Evidenz, daß Regierungen im Wahljahr häufig zusätzliche Transfers und Subventionen ausschütten, vgl. *Schneider / Frey* (1988).

⁵ Vgl. hierzu die Untersuchungen von *Bernholz* (1990a, 1990b); *Marlow* (1986); *Peden / Bradley* (1989); *Weede* (1986, 1990); *De Haan / Siermann* (1995, 1996).

geben“; *Buchanan* (1990, S. 10) führt weiter aus, „... daß es unbedingt notwendig ist, daß eine föderale politische Autorität über die Agenden der europäischen Bürger wacht, die auf Ebene der Nationalstaaten nicht mehr so gelöst werden können.“ Aus diesen Äußerungen erkennt man, daß auch *Buchanan* die Einführung einer föderalen europäischen Ebene befürwortet und diese in der Verfassung verankert sehen möchte.

Wie bereits in *Schneider* (1993, 1996) ausgeführt wurde, beobachtet man, daß demokratische Systeme in Marktwirtschaften zu übermäßigem Staatswachstum und Zentralismus tendieren, wenn nicht entsprechende konstitutionelle Arrangements verankert werden. Aus diesem Grund ist es notwendig, daß in der Verfassung der europäischen föderalen Ebene derartige Bestandteile verankert werden, die übermäßiges Staatswachstum und die Tendenz zum Zentralismus verhindern. Die folgenden sechs Punkte sollten aus diesem Grund zentrale Bestandteile einer föderalen europäischen Verfassung sein:⁶

1. Die Europäische Kommission sollte in eine Europäische Regierung umgewandelt werden, die die ihr zugewiesenen Aufgaben (Punkt 2.) übertragen bekommt. Der europäische Ministerrat sollte in eine zweite (parlamentarische) Kammer umgewandelt werden, und es ist die einfache Mehrheit von beiden Kammern (Parlament + zweite Kammer) notwendig, Regierungsbeschlüsse (z. B. über die Ausgaben des föderalen europäischen Haushaltes) in Kraft treten zu lassen. Selbstverständlich sollte das Europäische Parlament und die zweite Kammer die volle legislative Verantwortung über alle europäischen budgetären und föderalen Agenden haben, die auf dieser Ebene angesiedelt sind. Wenn sich die beiden Kammern über ein Gesetzes- oder Budgetvorhaben nicht einigen können, kann das Parlament die zweite Kammer mit Hilfe einer qualifizierten (z. B. 2/3) Mehrheit überstimmen.
2. Der Aufgabenbereich der europäischen föderalen Regierung könnte aus Verteidigungs-, Außen-, Außenhandelspolitik, die Durchsetzung der Freiheiten im europäischen Binnenmarkt (Bewegungsfreiheit von Gütern, Personen und Dienstleistungen) und aus einigen Bereichen der Umweltpolitik bestehen. Bei der Umweltpolitik sollten nur die Agenden auf die höchste föderale Ebene übertragen werden, bei denen entsprechende Spill-Overs dies rechtfertigen. Alle diese Agenden sollten nur dann von der europäischen Bundesregierung übernommen werden, wenn eine qualifizierte Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten diese Agenden an die europäische Regierung abgeben, und wenn die europäischen Wähler diesen Schritt in einem Referendum mehrheitlich befürworten.

⁶ Mit derartigen Fragen haben sich in der jüngsten Zeit die folgenden Autoren beschäftigt: *Gwartney / Wagner* (1988); *Vanberg / Buchanan* (1989); *Schneider* (1993); *Kirchgässner* (1994); *Holzmann* (1996). Zu Fragen des fiskalischen Föderalismus vgl. R.L. *Frey* (1977); *Oates* (1977, 1985); *Blöchliger / R.L. Frey* (1992); *Eichenberger* (1994).

3. Ein auftretendes Budgetdefizit (verursacht aufgrund der laufenden konsumtiven Ausgaben) muß über die Legislaturperiode ausgeglichen werden. Der Ausgleich am Ende der Legislaturperiode erfolgt, indem entweder Ausgaben gekürzt oder Steuereinnahmen erhöht werden, wobei letzteres nur dann möglich ist, wenn die institutionellen Voraussetzungen für Steuererhöhungen (Punkt 4.) gegeben sind. Ein länger anhaltendes Budgetdefizit (über mehrere Legislaturperioden) ist der europäischen Bundesregierung nur dann möglich, wenn es sich um Infrastrukturausgaben handelt und auch nur dann, wenn die europäische Bundesregierung in der Lage ist, Tilgung und Zinsen aus dem laufenden Budget zu bezahlen.⁷
4. Die Aktivitäten der europäischen Bundesregierung sollten durch eine bestimmte (deutlich sichtbare) Steuer, wie eine proportionale indirekte Steuer, finanziert werden. Eine Erhöhung des Steuersatzes sollte nur mit Hilfe einer 2/3 Mehrheit im europäischen Parlament und der zweiten Kammer möglich sein und ebenso muß die Steuererhöhung in einem Referendum von einer Mehrheit der europäischen Stimmberger/Steuerzahler befürwortet werden.
5. Die Institution der direkten Volksabstimmung (d. h. eines Referendums) sollte für grundlegende Änderungen der (Wirtschafts-)Politik oder der Verfassung eingeführt werden, mit der Konsequenz, daß die europäische Bundesregierung ohne Zustimmung der europäischen Wähler keine grundlegenden Politik- oder Verfassungsänderungen durchführen kann. Darüber hinaus steht den europäischen Bürgern das Initiativrecht zu, d. h. die Bürger können die Abhaltung eines Referendums „erzwingen“, wenn eine bestimmte Anzahl von Wählern dies befürwortet und wenn sich eine bestimmte Anzahl von Wählern an einem derartigen Referendum durch Stimmabgabe beteiligt.⁸ Der Abstimmungsgegenstand, über den das Referendum ergriffen wurde, wird nur dann angenommen, wenn er sowohl von einer Mehrheit der Wähler als auch von einem der EU-Mitgliedsstaaten befürwortet wird.
6. Die EU-Mitgliedsstaaten sollten das Recht haben, aus der Europäischen Union wieder auszutreten, d. h. ein EU-Mitgliedsstaat sollte, wenn eine qualifizierte Mehrheit (2/3 oder 3/4 Mehrheit) seiner Wähler den Austritt befürwortet, in der Lage sein, die europäische föderale Union wieder zu verlassen. Allerdings sollten die Sezessionsschritte klar im voraus bekannt sein und die Übergangsperiode sollte mindestens 3 - 5 Jahre dauern. Wenn in ei-

⁷ Ob diese institutionellen Verankerungen ausreichen, daß die europäische Bundesregierung nicht doch ein beträchtliches Budgetdefizit verursachen kann, und was die Konsequenzen von steigenden Budgetdefiziten sind, wird in Horstmann / Schneider (1994) analysiert. Vgl. hierzu auch Feld / Kirchgässner (1997).

⁸ Es bleibt vorläufig noch offen, welche Zahl von Stimmberrechtigten notwendig ist, um ein Referendum zu initiieren, und es ist auch noch nicht geklärt, ob diese nur aus einem EU-Mitgliedsland stammen können oder ob es erforderlich sein sollte, daß derartige Stimmen von mehreren EU-Ländern kommen müssen.

nem EU-Mitgliedsstaat eine qualifizierte Mehrheit für einen Austritt aus der EU nicht zustande kommt, sollte dies nach 10 - 15 Jahren wieder möglich sein.

Diese Bestandteile sollten in einer europäischen Verfassung verankert sein; und in den folgenden Abschnitten C., D. und E. wird versucht, sie wissenschaftlich zu begründen. Hauptzweck dieser Bestandteile ist es zu verhindern, daß es zu keinem übermäßigen Staatswachstum und zu keiner von den EU-Mitgliedsstaaten nicht gewollten Zentralisierung auf der europäischen Ebene kommt. Weitere unerwünschte Entwicklungen sind beispielsweise übermäßig große Budgetdefizite und die daraus notwendig gewordene Sanierung der öffentlichen Haushalte, u. a. durch Steuererhöhungen, die Unzufriedenheit der Wähler/Steuerzahler mit der Amtsführung von Regierungen sowie letztlich ein Ansteigen der Schattenwirtschaft als Reflex aus diesen Entwicklungen.⁹

C. Das europäische Zweikammernsystem

Der erste grundlegende Bestandteil einer europäischen Verfassung (Abschnitt B.) ist die Einrichtung eines europäischen Zweikammernsystems, indem die erste Kammer das Europäische Parlament und die zweite Kammer der ehemalige Ministerrat ist. Darüber hinaus haben beide Kammern die volle, d. h. uneingeschränkte (legislative) Verantwortung über alle europäischen Budget- und sonstigen auf der europäischen Ebene festgelegten Agenden.

Man kann nun zu Recht fragen, ob zwei Kammern eine sinnvolle Einrichtung für die höchste föderale europäische Ebene darstellen, oder ob dies nicht auch genausogut mit einer Kammer bewerkstelligt werden kann. Bei einem Zweikammernsystem steht die Gewaltenteilung im Vordergrund; und in einem Überblicksaufsatz hat Possner (1987) festgestellt, daß ein Zweikammernsystem die Transaktionskosten für Rent-seeking und andere Lobby-Aktivitäten erhöht und dieses daher unter bestimmten Umständen wohlfahrtssteigernd gegenüber einem Einkammernsystem sei. Die Vor- und Nachteile eines Ein- und Zweikammernsystems sind zuerst bei Buchanan / Tullock in ihrem Buch „Calculus of Consent“ im Jahr 1962 analysiert worden. Eine ihrer Hauptschlußfolgerungen ist, daß dasjenige Entscheidungssystem optimal ist, das zu einem Minimum von internen und externen Entscheidungskosten führt. Buchanan / Tullock (1962, S. 235) schließen, daß bei einem Vergleich von einem Ein- und Zweikammernsystem ein Zweikammernsystem höhere Entscheidungs- und Transaktionskosten in bezug auf die Regierungs- und Parlamentsarbeit hat. Die Autoren stellen hierbei insbesondere auf den „trade-off“ zwischen Minimierung der internen und der externen Entscheidungskosten, eine Einigung zu erzielen, ab, wenn man vom Ein- auf das Zweikammernsystem überwechselt. Je größer

⁹ Vgl. hierzu Schneider (1994, 1997).

das Mehrheitserfordernis¹⁰ ist, eine bestimmte Entscheidung zu fällen, desto schwieriger und mühsamer wird der Einigungsprozeß. Dies erschwert sicherlich die Regierungsarbeit, kann aber auch sehr vorteilhaft sein, weil es in dieser Situation weniger wahrscheinlich ist, daß bestimmte Gruppen durch gezielte Rent-seeking-Aktivitäten Entscheidungen in ihrem Sinne beeinflussen können, da die Transaktionskosten in einem Zweikammernsystem (aber auch beim Entscheidungserfordernis von einer 2/3 Mehrheit) viel größer sind als in einem Einkammernsystem.

In einer jüngeren Studie hat sich *Levmore* (1992) ebenfalls mit den Vor- und Nachteilen des Zwei- versus Einkammernsystems auseinandergesetzt. Er kommt zur Schlußfolgerung, daß das Zweikammernsystem besser als das Einkammernsystem ist, da es die Macht des „agenda setters“ (meistens der Regierung) verringert. In einem Zweikammernsystem gibt es immer zwei „agenda setter“ (politische Entscheidungsträger) und für die meisten Entscheidungen müssen beide gewonnen werden. Ein derartiges System schränkt Tendenzen, daß sich Regierungen zusätzliche Aufgaben aneignen bzw. Aufgaben von untergeordneten Gebietskörperschaften an sich ziehen, ein.¹¹

Einige Arbeiten im Bereich der konstitutionellen Ökonomie¹² beschäftigen sich ausführlich mit den Konsequenzen einer Änderung in den Entscheidungs- und Machtstrukturen der bestehenden europäischen Regierungsorgane.¹³ Innerhalb der Europäischen Union kann die Stärkung des europäischen Parlaments (oder rechtliche Besserstellung) als tatsächliches (d. h. mit den entsprechenden legislativen Machtbefugnissen ausgestattetes) Kontrollorgan der europäischen Exekutive gesehen werden. Eine starke Aufwertung des europäischen Parlaments fordert auch eine Gruppe europäischer Wissenschaftler, die sich zu einer konstitutionellen Arbeitsgruppe zusammengeschlossen haben (European Constitutional Group 1993). In der Arbeit dieser Gruppe wird nicht nur betont, daß das Wettbewerbselement auf Märkten ganz entscheidend ist, nein, es muß auch ein politischer (demokratisch ausgerichteter) Wettbewerb vorhanden sein. Von dieser Gruppe wird auch gefordert, daß die Wähler nicht nur passiv über Regierungsvorlagen – sei es bei Wahlen oder Referenden – abstimmen sollten, nein, sie sollten auch Einfluß auf den Entscheidungs- bzw. „Agenda-setting“-Prozeß nehmen können. Ebenso betont diese Gruppe, daß die Implementierung eines Zweikammernsystems mit der vollen legislativen Gewalt über die föderalen europäischen Agenden ein notwendiger Schritt in Hinsicht auf eine

¹⁰ Damit ist auch gemeint, eine Mehrheit in 2 Kammern erreichen zu müssen.

¹¹ Eine ähnliche Schlußfolgerung ziehen aufgrund ihrer empirischen Untersuchungen *Feld / Kirchgässner* (1996); *Feld / Savioz* (1997). Und für einen eher allgemeinen Überblick über die Vor- und Nachteile des Ein- versus Zweikammernsystems vgl. *Weingast* (1995).

¹² Vgl. den Überblicksartikel von *Moser / Schneider* (1997).

¹³ Zur Frage der Abstimmungsverfahren und Reformen in der EU vergleiche *Peters* (1996a, 1996b); *Steunenberg* (1994).

stärkere demokratische Kontrolle der Europäischen Union darstellt und den Bürgern zum ersten Mal das Gefühl gibt, daß diese EU-Ebene entsprechend demokratisch kontrolliert und überwacht wird.

D. Das Subsidiaritäts- und Föderalismusprinzip sowie die Steuerbasis der europäischen Bundesregierung

I. Das Subsidiaritätsprinzip

Die Aufgaben, die die föderale europäische Bundesregierung in einer derartigen Verfassung wahrnehmen sollte, sind in Punkt 2. aufgeführt; alle anderen Aufgaben sollten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip auf niedrigere Regierungsebenen verlagert werden. *Vanberg* (1994) meint, daß das Subsidiaritätsprinzip durchaus als ein wichtiges konstitutionelles Prinzip gesehen werden kann, mit dem die Allokation der politischen Macht in einem System mit verschiedenen Regierungsebenen verteilt werden kann. Er argumentiert, daß staatliche Aufgaben entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip immer auf der niedrigsten staatlichen Ebene (Kommune, Land, Bund) ausgeführt werden sollten, da in kleineren Jurisdiktionen derartige staatliche Aufgaben effizienter (vor allem auch bürgernäher) ausgeübt werden können als in größeren und weniger überschaubaren Bereichen.

Dies bedeutet, daß immer zu prüfen ist, welche Aufgaben auf der untersten Regierungsebene ausgeführt werden können, und nur wenn es gute Gründe (spill-overs, Skaleneffekte usw.) gibt, sollen sie auf die nächsthöhere Ebene verlagert werden. In ähnlicher Weise argumentiert auch ein Bericht der *Europäischen Kommission*, der ebenfalls das Subsidiaritätsprinzip verankern will (COM 93, S. 545). Diesem Bericht zufolge bedeutet das Subsidiaritätsprinzip, daß die Entscheidungen so nah wie möglich am Bürger zu fällen sind und daher dieses Prinzip nicht nur von der EU-Ebene auf die Nationalstaatsebene verlagert, sondern auch auf weiter tiefer gelegenen Regierungsebenen angewendet werden sollte.

Natürlich bleibt die Frage, wie weitgehend das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden sei, für viele Interpretationen offen, und es stellt sich auch hier das Problem, daß das Prinzip in den verschiedenen EU-Ländern in völlig unterschiedlichem Ausmaß angewendet wird.¹⁴ Es ist offensichtlich, daß das Subsidiaritätsprinzip nur als sehr allgemeine Norm gesehen werden kann und daß dieses Prinzip, solange es nicht konkret sowohl inhaltlich als auch institutionell auf den verschiedenen Regierungsebenen verankert wird, eine Leerformel

¹⁴ Sehr ausführlich mit dem Ursprung und der Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips beschäftigen sich *Feld / Kirchgässner* (1996); sie zeigen auch sehr gekonnt die Schwächen und Stärken dieses Prinzips auf.

bleibt. Insbesondere die konsequente Anwendung des Prinzips auf den verschiedenen Regierungsebenen ist keine einfache Angelegenheit, und als erstes müßten hier die Bürger überzeugt werden, daß die konsequente Anwendung dieses Prinzips von ihnen beispielsweise mittels einer Volksabstimmung befürwortet wird.

Welche Argumente können nun für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips als konstitutionelle Norm vorgebracht werden? Ein wesentliches Argument für dieses Prinzip ist die Frage, wie in einer demokratischen Gesellschaft angesichts des Prinzipal-Agenten-Problems die Macht an die Agenten (Regierung, Bürokratie) so delegiert werden kann, daß gewährleistet ist, daß diese Agenten im Sinne des Prinzipals (der Wähler/Steuerzahler) handeln und daß die Agenten so wenig wie möglich von den Interessen des Prinzipals in ihren Handlungen und Zielen abweichen. Es ist offensichtlich viel einfacher, das Prinzipal-Agenten-Problem auf unteren Regierungsebenen in den Griff zu bekommen, da dort die Bürger (die Prinzipale) ein Interesse haben, ihre Agenten (Regierungen, Bürokratien usw.) zu überwachen. Damit können auch Aktionen der Agenten unmittelbar auf der untersten Regierungsebene leichter durchschaut und die eigenen Vorstellungen der Bürger eher durchgesetzt werden. In diesem Zusammenhang weisen *Feld / Kirchgässner* (1996, S. 198) darauf hin, daß das Subsidiaritätsprinzip allerdings keine Richtlinie dafür darstellt, wie die verschiedenen Aufgaben zwischen den Regierungen auf den verschiedenen föderalen Ebenen in der Europäischen Union geregelt (bzw. verteilt) werden sollten. Diese Prinzip sagt auch wenig über die demokratische Kontrolle und Aufgabenzuweisung der verschiedenen Regierungsebenen aus. *Feld / Kirchgässner* argumentieren, daß das Subsidiaritätsprinzip im Maastricht-Vertrag die Beweislast wieder mehr zu den Zentralisten verschoben hat, denn diese müssen bei konsequenter Anwendung des Prinzips nun immer erklären, warum bestimmte Aufgaben auf höheren Ebenen anzusiedeln seien und nicht auf weiter unteren. Sie weisen aber auch darauf hin, daß das Subsidiaritätsprinzip nichts über die dynamischen Interaktionen zwischen verschiedenen Regierungsebenen aussagt und als alleiniges Prinzip noch keineswegs ausreicht, Zentralisierungstendenzen und übertriebenes Staatswachstum einzuschränken. Aus Sicht der Konstitutionellen Ökonomie sind weitere Verfassungsregeln (wie z. B. ein ausgeprägter Föderalismus, direkte Demokratie) notwendig, um ein übermäßiges Staatswachstum und den Einsatz bestimmter Instrumente (z. B. Transfers) für die eigennützigen Ziele der Politiker zu verhindern.

II. (Fiskalischer) Föderalismus in einer zukünftigen europäischen Verfassung

Mit Hilfe des (fiskalischen) Föderalismus kann ein weiteres wesentliches Element in der europäischen Verfassung verankert werden, das den Wettbe-

werb in die politische Atmosphäre (d. h. zwischen verschiedenen föderalen Ebenen) hineinträgt, um „Rent-seeking“-Verhalten zu erschweren. Erhebliche Kosten (in Form von zusätzlichen Belastungen) entstehen für Wähler/ Steuerzahler nämlich dann, wenn bestimmte Gruppen es verstehen, sich durch geschicktes „Rent-seeking“-Verhalten Vorteile von staatlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen zu schaffen, sie aber dafür nicht in Form von Steuern und Einnahmen bezahlen müssen. Derartige Gruppen können auch Politiker oder Bürokraten sein, die mit Hilfe derartiger Aktionen ihre eigennützigen Ziele (Sicherung der Wiederwahl, stetig wachsender Einfluß) zu erreichen versuchen. Wettbewerb zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen hilft genau diese Entwicklung einzudämmen und schränkt letztlich auch den diskretionären Spielraum von Politikern und Bürokratien ein. Föderale Institutionen, die um bestimmte staatliche Aufgaben im Wettbewerb stehen, sind daher als ein entscheidendes Element in einer zukünftigen europäischen Verfassung zu berücksichtigen. In dem in dieser Arbeit entwickelten Vorschlag sollte die höchste föderale Ebene (europäische Bundesregierung) ja nur bestimmte Aufgaben, wie z. B. Außen- und Sicherheitspolitik übertragen bekommen sowie Umweltagenden mit den national übergreifenden spill-overs. Alle anderen (nicht in Punkt 2. festgelegten) Aufgaben sollten von den EU-Mitgliedsstaaten bereitgestellt werden, und insbesondere sollte die Herrschaft über die Steuerhoheit auf der EU-Mitgliederebene fest verankert bleiben,¹⁵ mit der einzigen Ausnahme einer proportionalen indirekten Steuer zur Finanzierung der Agenden, die auf die höchste föderale europäische Ebene übertragen werden.¹⁶

In dem hier erarbeiteten Vorschlag wird die europäische Bundesregierung aufgrund des konstitutionellen Arrangements auf wenige Bereiche, die ihr

¹⁵ Man könnte auch hier noch einen wesentlichen Schritt weitergehen und das Föderalismus- und Wettbewerbs-Prinzip im politischen Bereich auch innerhalb der EU-Staaten übertragen. Wie aufgrund vieler Studien für die Schweiz von *Kirchgässner / Pommerehne* (1996); *Pommerehne / Kirchgässner / Feld* (1995) gezeigt wird, führt beispielsweise Steuerwettbewerb in der Schweiz zwischen den Kantonen, die die Steuerhoheit besitzen, keineswegs dazu, daß dieser ein ruinöser wird, sondern daß sich alle Kantone bemühen, mit höchstmöglicher Effizienz ein Maximum an Gütern und Dienstleistungen bei möglichst geringer Steuerlast zur Verfügung zu stellen. Dennoch sind die Steuerunterschiede zwischen den Schweizer Kantonen sehr unterschiedlich, ohne daß es zu massiven Wanderungsbewegungen kommt. So zeigen *Feld / Kirchgässner* (1995, S. 295), daß die Einkommensteuersätze zwischen den Schweizer Kantonen sehr stark variieren. Wenn man die Steuerlast für die Schweiz mit 100 festsetzt, so variiert dieser Index der Steuerlast von persönlichen und Eigentumsteuern zwischen 56,1 im Kanton Zug bis 154,1 im Kanton Wallis. Dies bedeutet, daß beispielsweise eine Familie mit 2 Kindern, die SFr 175.000,-- verdient, SFr 16.083,-- von kantonalen und lokalen Steuern im Kanton Zug bezahlen muß, aber SFr 34.475,-- an Steuern in Bern, wobei die Distanz zwischen beiden Kantonen nur 100 km beträgt! Kritisch mit dem Problem des Steuerwettbewerbs setzen sich *Genser* (1992); *Sinn* (1990) und *Apolte* (1998) auseinander.

¹⁶ Vgl. hier die Arbeiten von *Brennan / Buchanan* (1980).

übertragen werden, strikt beschränkt. Allerdings hat sie in diesen Bereichen auch die volle Autorität und Macht und hat dafür Sorge zu tragen, daß diese in allen EU-Ländern entsprechend durchgesetzt werden, so z. B. hat sie die Aufgabe, die Freiheiten des Binnenmarktes in jedem einzelnen EU-Mitgliedsstaat zu garantieren und auch sofort einzugreifen, falls ein EU-Mitgliedsland diese Freiheiten verletzt. Damit die europäische Bundesregierung keine (außer der legal vorgesehenen) Möglichkeit hat, sich weitere Aufgaben anzueignen, soll hier nochmals darauf hingewiesen werden, wie wichtig die „Exit“-Option einzelner EU-Mitgliedsländer ist. Wenn die föderale europäische Bundesregierung weiß, daß EU-Mitgliedsländer die Union auch wieder verlassen können, wird sie bei der Aneignung zusätzlicher Kompetenzen, insbesondere im Bereich der Umverteilung von Steuereinnahmen zwischen ärmeren und reicherem EU-Mitgliedsstaaten, äußerst vorsichtig sein, denn sie muß ja immer damit rechnen, daß einzelne EU-Mitgliedsländer die Union verlassen. *Buchanan* (1995a, 1995b) und *Buchanan / Faith* (1987) verteidigen die „Exit-Option“ gerade auf dem Hintergrund zunehmender Umverteilung und schlagen explizit vor, daß den EU-Mitgliedsstaaten in der Verfassung das Recht des Austritts garantiert werden sollte, damit diese auch ein schlagkräftiges Instrument haben, sich gegen Zentralisierungs- und Umverteilungstendenzen zu wehren. Es sind somit beide Prinzipien, Föderalismus und Subsidiarität, die in einer europäischen Verfassung einzubeziehen sind.

III. Die Steuerbasis der europäischen föderalen Bundesregierung

In *Kirchgässner* (1994) und *Schneider* (1993, 1996) wird ausführlich erörtert, daß die Aktivitäten der europäischen Bundesregierung durch eine proportionale indirekte Steuer finanziert werden sollen. Die Auswahl einer Steuer wird damit begründet, daß eine einzige und „sichtbare“ Steuer von den Bürgern wesentlich leichter zu kontrollieren ist als eine komplizierte Finanzierung mit Finanzausgleich und verschiedenen Steueranteilen. Bei der verfassungsrechtlichen Verankerung dieser Steuer ist gewährleistet, daß die Regierung bei Steueränderungen mit großer Überzeugung argumentieren muß und sich daher eher an die Präferenzen einer Mehrheit der Wähler/Steuerzahler in Europa hält, als wenn sie die Finanzierung ihrer Staatsausgaben über automatische Zuschüsse, Steueranteile oder einen komplizierten Finanzausgleich erhält.

Auf unteren Regierungsebenen (z. B. Kommunen oder Ländern) haben die Wähler einen wesentlich stärkeren und direkten Einfluß auf die Regierung und können beispielsweise durch die „Exit“-Option lokale Regierungen zwingen, in der Steuergesetzgebung wieder stärker den Präferenzen einer Mehrheit von Wählern und Steuerzahlern zu folgen. Auf der höchsten föderalen Ebene, bei der die „Exit“-Option nur eingeschränkt besteht, hat darüber hinaus eine ein-

zige indirekte Steuer den Vorteil, daß die Regierung sehr überzeugend für jede Steueränderung in beiden Kammern argumentieren und die Parlamentarier davon überzeugen muß, daß eine Steueränderung notwendig ist. Zusätzlich ist bei dem hier vorliegenden Vorschlag einer europäischen föderalen Verfassung festgelegt, daß die Regierung auch eine Mehrheit der europäischen Wähler/Steuerzahler in einer direkten Volksabstimmung für eine Steueränderung (im Normalfall wird es sich nur um Steuererhöhung handeln) gewinnen muß. Allein durch diese beiden Möglichkeiten ist die Regierung gezwungen, sehr sorgfältig mit den Steuereinnahmen umzugehen, denn Steuererhöhungen sind hier nicht so ohne weiteres möglich und die Verschuldung ist ja auch weitgehend ausgeschlossen. Darüber hinaus ist es wichtig, daß jeder europäische Bürger/Steuerzahler weiß, daß er mit dieser einen indirekten Steuer die Agenden der europäischen Bundesregierung finanziert, er damit auch leichter übersehen kann, was mit seinen Mitteln geschieht und wieviel er hierfür zu zahlen bereit ist, wenn ihm im Referendum die Möglichkeit gegeben wird, direkt über Steueränderungen abzustimmen.

E. Die Institution der direkten Demokratie in einer zukünftigen europäischen Verfassung

Neben den Elementen des Föderalismus und der Subsidiarität sollten auch Institutionen der direkten Demokratie, wie das Initiativrecht oder das obligatorische Referendum, bei Verfassungs- und anderen wichtigen Politikentscheidungen eingeführt werden. Diese Elemente sind eine notwendige Ergänzung für die bisher genannten Institutionen der föderalen europäischen Finanzverfassung. Die Institution der direkten Volksabstimmung stellt nicht nur einfach eine Wahl zwischen verschiedenen Alternativen dar, sondern sie ist auch ein entscheidendes Element in einer neuen politischen Kultur, nämlich des Bewußtseinswerdens über politische Themen und des politischen Reifezesses in wichtigen europäischen Angelegenheiten. Folgt man *Frey* (1994) sowie *Bohnet / Frey* (1994), so können hier drei verschiedene Stufen unterschieden werden:

Die erste Stufe betrifft das Vorstadium bei einer direkten Volksabstimmung, in der zum erstenmal ein intensiver Diskussionsprozeß beginnt, da über eine bedeutende politische Entscheidung in einem Referendum abgestimmt werden wird und diese im Vorfeld von den verschiedenen Interessengruppen, Wählergruppen, Regierungen, Bürokratien intensiv diskutiert und den Wählern nähergebracht werden muß. Hierbei werden die Präferenzen über diesen Abstimmungssachverhalt zum erstenmal geäußert, Meinungen bilden sich und ein Entscheidungsprozeß setzt ein. Häufig werden in diesem Diskussionsprozeß die Abstimmungsalternativen noch einmal abgewandelt, bis sie konsens- oder

kompromißfähig sind, so daß radikale Alternativen viel weniger eine Chance haben, angenommen zu werden, als konsensfähige.¹⁷

In der zweiten Stufe haben die Wähler die Möglichkeit, über eine bestimmte Sachfrage eine Entscheidung zu treffen. Dies ist der entscheidende Unterschied zwischen der Entscheidung in einem Referendum und der Entscheidung bei allgemeinen Wahlen, da im Referendum immer nur über eine Sachfrage abgestimmt wird, im Vergleich zu Wahlen bei repräsentativen Demokratien, bei denen der Wähler über ein hochkomplexes Bündel von Parteiprogrammen für alle möglichen Situationen (beispielsweise Innen-, Außen-, Wirtschaftspolitik) abstimmen muß und sich häufig keine klare Meinung über ein derartig komplexes Programm bilden kann.

Ist der politische Sachverhalt im Referendum (dritte Stufe) entschieden, dann haben Politiker sowohl bei positivem als auch negativem Ausgang eine klare Entscheidungsrichtlinie zur Hand, wie sie weiter vorgehen sollen. Jetzt können sie auch unpopulärere Maßnahmen (so z. B. eine Steuererhöhung) leichter durchsetzen, da sie sich darauf berufen können, daß ja dies auch von einer Mehrheit der europäischen Steuerzahler/Stimmbürger gewollt wurde.¹⁸

Die Institution des Referendums ist aber auch für den Wohlstand von Ländern und für die wirtschaftliche Entwicklung von Staaten sehr bedeutsam. Dies ist in vielen empirischen Studien recht ausführlich gezeigt worden. Die berühmteste und erste wurde von *Pommerehne* (1978) durchgeführt, der die öffentlichen Ausgaben von 111 Schweizer Kommunen untersucht hat. In diesen 111 Schweizer Kommunen waren Gemeinden enthalten, die die direkte Demokratie als einzige Regierungsform hatten, Gemeinden, die eine Mischform aus direkter und repräsentativer Demokratie hatten, und Gemeinden, die das rein repräsentative System (wie es üblicherweise in Deutschland und Österreich der Fall ist) verwenden. *Pommerehne* stellte die These auf, daß in Städten mit direkter Demokratie die Kontrolle der Regierung am stärksten ist und somit die Regierung am wenigsten von den Präferenzen einer Mehrheit der Wähler abweichen kann, es damit *ceteris paribus* in diesen Städten zu geringeren Staatsausgaben pro Kopf kommt als im Vergleich zu den beiden anderen Formen (repräsentatives System mit direkt demokratischen Elementen und rein repräsentatives System). Die empirischen Untersuchungen von *Pommerehne* (1978, 1990) und *Pommerehne / Schneider* (1978, 1982) kommen zu folgendem Ergebnis: Die empirischen Untersuchungen über die kommunale Ausgabenentwicklung auf Grundlage des nachfrageorientierten Medianwählermodells liefern für Gemeinden mit der Institution des Referendums eindeutig bessere Ergebnisse als für Städte, in denen keine Möglichkeit besteht, das Referendum

¹⁷ Vgl. hierzu die Untersuchungen von *Frey / Bohnet* (1994); *Bohnet / Frey* (1994, S. 339).

¹⁸ Die direkte Volksabstimmung könnte sicherlich dazu beitragen, in der Umweltpolitik eher unpopuläre Entscheidungen durchzusetzen; vgl. hierzu auch *Frey / Schneider* (1997).

zu ergreifen. In Städten mit direkter Demokratie besteht sehr wenig Spielraum für die Regierung und die öffentliche Verwaltung, von den Präferenzen des Medianwählers abzuweichen. Die kommunale Ausgabenentwicklung kann über den Zeitraum von 10 Jahren (1965 - 1975) mit dem Medianwählermodell sehr gut nachvollzogen werden. In Städten mit repräsentativer Demokratie und Referendumsmöglichkeit besteht schon ein gewisser Spielraum für die Regierung, eine andere, als die vom Medianwähler bevorzugte Politik zu betreiben. Hätten diese Städte eine Form der direkten Demokratie gehabt, so wären lediglich 81% der tatsächlich aufgewendeten Ausgaben notwendig gewesen. Für Städte mit rein repräsentativer Demokratie liefert der nachfrageorientierte Ansatz (Medianwählermodell) keine befriedigenden Ergebnisse. Allerdings läßt sich auch hier noch ein beträchtlicher Spielraum für die Regierung feststellen. Dies legt die Schlußfolgerung nahe, daß eine rational handelnde Regierung in Städten ohne Referendum sich nur auf die allgemeinen Wahlen hin den Wünschen des Medianwählers annähert, ansonsten aber bewußt davon abweichen und ihre eigenen Ziele verfolgen kann. Inwieweit sich die Regierung, sei es aufgrund eigener Zielvorstellungen oder aufgrund von Einflüssen bedeutender Interessengruppen, von den Wünschen des Medianwählers tatsächlich entfernt hat, kann mit dieser Untersuchung nur grob abgeschätzt werden. Auf jeden Fall liegt die Abweichung zwischen 75 und 81% im Vergleich zu den Städten, die die Form der direkten Demokratie hatten. Um präzisere Berechnungen durchzuführen, müssen politisch-ökonomische Modelle für die einzelnen Typen von Kommunen entwickelt werden, die die Anbieter von öffentlich bereitgestellten Dienstleistungen sowie die dahinterstehenden Interessenverbände explizit erfassen, und die dann auch beispielsweise die Wiederwahlbedingung der Regierung und den direkten Einfluß der Bürokratie explizit modellieren.¹⁹

Insgesamt sprechen die Ergebnisse über die Ausgabenentwicklung in Schweizer Kommunen dafür, daß die institutionelle Ausgestaltung der Regierungsform einen entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung und Höhe der Ausgaben hat. Es zeigt sich, daß der Einfluß der direkten Demokratie hier eindeutig dazu führt, daß *ceteris paribus* in diesen Städten weniger Ausgaben notwendig sind. *Pommerehne / Schneider* haben mit diesen Untersuchungen eindeutig empirische Evidenz dafür gefunden, daß die Ausgestaltung der politi-

¹⁹ Ein erster Versuch, das Verhalten von Stimmbürgern, Regierung und bedeutenden Interessenverbänden auch für die Entwicklung der Ausgabenpolitik auf der Schweizerischen Bundesebene zu erfassen, erfolgt in *Schneider / Naumann* (1982). Die empirischen Ergebnisse in dieser Studie sprechen eindeutig für einen quantitativen Einfluß der Interessenverbände (z. B. der Industriellenvereinigung, der Gewerkschaften und des Bauernverbandes) auf die Ausgabenpolitik der Schweizerischen Bundesregierung.

schen Institutionen einen bedeutenden Einfluß auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hat.²⁰

Die Institution der direkten Demokratie hat aber noch eine andere ganz entscheidende Bedeutung, nämlich die, daß sie dafür verwendet werden kann, das Regierungs- und Machtkartell von Politikern und Bürokratien zu brechen, indem die Wähler „von außen“ über die Möglichkeit verfügen, ein Referendum zu ergreifen und damit Regierungen und Bürokratien zwingen, ihr Anliegen entsprechend zu behandeln. *Frey / Bohnet* (1994, S. 151) arbeiten in ihren Untersuchungen explizit heraus, daß damit das Rent-seeking-Verhalten²¹ von Verbänden, aber auch Regierungen und Bürokratien zumindest eingeschränkt wird, denn Referenden und Initiativen können als effizientes Mittel dagegen eingesetzt werden, weil hier zum erstenmal für die Mehrheit der Wähler und Stimmbürger die Möglichkeit besteht, gezielt bei einzelnen Sachthemen Regierungen zu einem Politikwechsel zu zwingen. So können die Wähler beispielsweise eine intensive Debatte über Steuererhöhungen erzwingen, und die Regierung muß nun in viel stärkerem Ausmaß sich rechtfertigen, wofür sie die zusätzlichen Mittel benötigt, als wenn sie diese Argumente nur im Parlament bzw. in beiden vorgeschlagenen Kammern vorbringen muß. Im Parlament kann man sehr leicht eine Interessenkoalition auf Kosten der Wähler/Steuerzahler hinsichtlich Steuererhöhungen bilden, da von Steuererhöhungen häufig sowohl Regierungen als auch bestimmte Interessengruppen profitieren und diese ja nicht die Last der Steuererhöhung zu tragen haben. Faßt man die Argumente über die Institution der direkten Demokratie zusammen, so kann man folgende zwei Schlußfolgerungen ziehen:

- Direkte Volksabstimmungen sind ein wichtiges institutionelles Arrangement zur Analyse politischer Auseinandersetzungen über Sachthemen und zur Entwicklung mehrheitsfähiger und kompromißfähiger Vorschläge bei bestimmten für Gemeinwesen entscheidenden Fragestellungen (Verfassungsänderungen, Steuererhöhungen, umweltpolitische Anliegen usw.). Die Institution der direkten Demokratie fördert den Diskussionsprozeß über diese Themen und trägt wesentlich zur Meinungsbildung bei.
- Ebenso wichtig ist, daß, wenn direkt demokratische Elemente in einer Verfassung verankert sind, die Wähler auch die Möglichkeit haben, politische Vorhaben auf die Tagesordnung zu setzen, und sie können die Politiker zwingen, diese in ihren Gremien entsprechend zu behandeln. Gelingt es den Bürgern erfolgreich, ein Referendum gegen einen Sachverhalt zu ergreifen,

²⁰ Derartige Ansätze, um Staatswachstum zu erklären, sind von vielen anderen Autoren für andere Länder auch angewendet worden. Vgl. hierzu *Mueller* (1987, 1989); *Lybeck / Henrekson* (1988); *Kirchgässner / Pommerehne* (1995); *Feld / Savioz* (1997).

²¹ Rent-seeking wurde zum erstenmal von *Tullock* (1967) entwickelt und eine Übersicht hierzu wurde von *Tollison* (1982) geschrieben.

dann können sie die Politiker auch zu einer Kurskorrektur zwingen. Damit verlieren Regierungen und Bürokratien ihr Machtmonopol, die politischen Themen vorzugeben und entsprechend in ihrem Sinne zu beschließen.

Insgesamt zeigt sich, daß die Institution der direkten Demokratie als ein notwendiges Element in einer europäischen föderalen Verfassung enthalten sein sollte.²² Selbstverständlich soll mit der Anwendung dieses Instrumentes sparsam umgegangen werden, sparsam in dem Sinne, daß die direkte Volksabstimmung nur dann durchgeführt wird, wenn auch die verfassungsmäßige Notwendigkeit besteht, eine Entscheidung beim europäischen Wähler herbeizuführen.

F. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

In dieser Arbeit wurde der Versuch unternommen, wesentliche Bestandteile einer europäischen föderalen Verfassung zu entwickeln. Hierbei wurden sechs Bestandteile vorgeschlagen, so z. B., daß die europäische Kommission in eine europäische Regierung, der Ministerrat in eine zweite europäische Kammer, die zusammen mit dem europäischen Parlament die volle Souveränität über alle europäischen Agenden haben sollten, umgewandelt werden. Die Aufgaben der europäischen föderalen Bundesregierung sollte sich auf einige ganz bestimmte Bereiche wie Außen- und Innenpolitik, Sicherheits- und Umweltpolitik und Überwachung der Freiheiten des Binnenmarktes konzentrieren. Diese Agenden werden nur dann auf die föderale europäische Bundesebene übertragen, wenn sich sowohl eine Mehrheit der EU-Bürger in einem Referendum dafür ausspricht und auch die EU-Staaten dies mehrheitlich befürworten. Agenden der europäischen föderalen Bundesregierung sollten mit Hilfe einer einzigen indirekten proportionalen Steuer finanziert werden. Eine Änderung dieser Steuer sollte nur dann möglich sein, wenn sie in einem Referendum von der Mehrheit der europäischen Bürger befürwortet wird und wenn auch beide europäischen Kammern dieser mit qualifizierter Mehrheit zustimmen. Weitere Elemente sind das Subsidiaritätsprinzip, der Föderalismus und die direkte Demokratie. Auch sollten die europäischen (Bundes-)Staaten das garantierte Verfassungsrecht haben, aus der EU auszutreten, um so Umverteilungs- und Zentralisierungstendenzen entgegenwirken zu können. Darüber hinaus sollte es mit Hilfe des Elementes der direkten Demokratie nicht möglich sein, daß sich ein stabiles Kartell von Politikern in Europa bildet, das auf Kosten der europäischen Wähler regieren kann. Mit Hilfe des Elementes der direkten Demokratie ist es den europäischen Bürgern ohne weiteres möglich, Entscheidungen von außen in

²² Zu dieser Schlußfolgerung kommen auch *Bernholz* (1990b), *Feld / Kirchgässner* (1996); *Feld / Savioz* (1997); *Vaubel* (1993, 1995).

den politischen Prozeß hineinzutragen und die europäische Bundesregierung zu zwingen, bestimmte Agenden zu behandeln. Darüber hinaus verhindert das direkt demokratische Element zusätzliches Staatswachstum, wie dies in zahlreichen Studien demonstriert wurde. Selbstverständlich sollte das Subsidiaritätsprinzip so eng wie möglich in einer europäischen föderalen Verfassung verwirklicht werden, und es sollten nur die Aufgaben auf die höchste föderale Ebene übertragen werden, die aufgrund von Spill-over- und sonstigen Effekten am besten dort angesiedelt sind.

Welche wirtschafts-(politischen) Schlußfolgerungen könnten aus der Entwicklung dieser sechs wesentlichen Elemente für eine föderale europäische Bundesverfassung gezogen werden?

Die erste Schlußfolgerung ist die, daß zum erstenmal für die europäischen Bürger eine echte demokratische Legitimation der europäischen Bundesstellen bzw. Bundesregierung gegeben wäre. Das Europäische Parlament und die zweite Kammer haben die volle parlamentarische Souveränität über alle europäischen Agenden. Der europäische Bürger kann, und dies ist die zweite Schlußfolgerung, über die direkten demokratischen Elemente (Referendum, Initiative) mitbestimmen, inwieweit er Änderungen hinsichtlich der föderalen europäischen Verfassung und anderer wichtiger politischer Agenden will. Darüber hinaus erlaubt das in der Verfassung garantierte Sezessionsrecht einzelnen europäischen Regierungen die Union zu verlassen, so daß übermäßige Umverteilungen zwischen armen und reichen EU-Staaten eingeschränkt werden können (dritte Schlußfolgerung).

Mit einer derartigen europäischen Verfassung hätten die europäischen Bürger eine echte demokratische Alternative und sie hätten sicherlich das Gefühl, daß sie selbst in gewissem Umfang über föderale europäische Agenden mitbestimmen können. Diese Verfassung könnte sicherlich dazu beitragen, und dies wäre die vierte Schlußfolgerung, die Unzufriedenheit der Europäer mit ihren bisherigen europäischen Institutionen zu verringern und den Bürgern das Gefühl zu geben, daß sie selbst auf diese Institutionen auch einen bestimmten politischen Einfluß ausüben können.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. / Perotti, R. (1994), The political economy of growth: A critical survey of the recent literature, World Bank Economic Review, 8/3, S. 351-371.*
- / *Rodrick, D. (1992), Distribution, political conflict, and economic growth: A simple theory and some empirical evidence, in: Cukierman, A. / Hercowitz, Z. / Leiderman, L., Hg., Political economy, growth, and business cycles, Cambridge (Mass.), S. 23-50.*
- Apolte, Th. (1998), Dezentralisierung, institutioneller Wettbewerb und die Konstitution eines föderalen Systems, Heidelberg.*

- Bartel, R. / Schneider, F. (1987), Die Ursachen der Krise in der verstaatlichten Industrie, Wirtschaftspolitische Blätter, 34/3, S. 275-301.*
- (1991), The „mess“ of the public industrial production in Austria: The typical case of public sector in efficiency?, *Public Choice*, 68/1, S. 17-40.
- Bernholz, P. (1966), Economic politics in a democracy, Kyklos, 19/1, S. 48-80.*
- (1969), Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, *Kyklos*, 22/3, S. 276-287.
 - (1990a), The completion of the European market: Opportunities and dangers from an institutional perspective, in: C.E.P.S., Hg., *The Macroeconomics of 1992*, C.E.P.S. Paper No. 42, Bruxelles.
 - (1990b), Grundzüge einer europäischen Verfassung: Ein Bundesstaat mit begrenzter Zentralgewalt?, in: Frankfurter Institut, Hg., *Argumente zur Europapolitik*, 3, S. 2-12.
 - (1993), Institutional aspects of European integration, in: *Borner, S. / Grubel, H., Hg., EC after 1992: Perspective From the Outside*, London.
- Blöchliger, H-J. / Frey, R.L. (1992), Der Schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, *Aussenwirtschaft*, 47/3, S. 515-548.*
- Bohnet, I. / Frey, B.S. (1994), Direct democratic rules: The role of discussion, *Kyklos*, 47/3, S. 341-354.*
- Borcherding, Th.E. (1985), The causes of government growth: A survey of the US evidence, *Journal of Public Economics*, 28/3, S. 358-382.*
- Brennan, G. / Buchanan, J.M. (1980), The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution, New York.*
- Buchanan, J.M. (1990), Europe's constitutional opportunity, Fairfax: Virgina Center for Study of Public Choice.*
- (1995a), Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform, *Publius*, 25/2, S. 19-27.
 - (1995b), Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform, *Publius: The Journal of Federalism*, 25/2, S. 19-28.
 - / Tullock, G. (1962), The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy, Ann Arbour.
 - / Faith, R. (1987), Secession and the limits of taxation: Toward a theory of internal exit, *American Economic Review*, 91/5, S. 1023-1031.
- Commission report to the European council on the adaptation of existing legislation to the subsidiarity principle, Com (93), Bruxelles 1993.
- De Haan, J. / Siermann, C.L.J. (1995), A sensitivity analysis of the impact of democracy on economic growth, *Empirical Economics*, 20, S. 197-215.*
- (1996), New evidence on the relationship between democracy and economic growth, *Public Choice*, 86/2, S. 175-198.
- Downs, A. (1957), An Economic Theory of Democracy, London.*
- Eichenberger, R. (1994), The benefits of federalism and the risk of overcentralization, *Kyklos*, 47/3, S. 403-420.*
- European Constitutional Group (1993), A proposal for a European Constitution, Report by the European Constitutional Group, herausgegeben vom European Policy Forum, London.*

- Feld, L.P. / Kirchgässner, G. (1996), Omne agendo agendo perficitur: The economic meaning of subsidiarity, in: Holzmann, R., Hg., Maastricht: Monetary Constitution Without a Fiscal Constitution?, Baden-Baden, S. 195-226.*
- (1997), Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities, Discussion Paper 9717, St. Gallen.
 - / Savioz, M. (1997), Direct democracy matters for economic performance: An empirical investigation, *Kyklos*, 50/4, S. 321-350.
- Frey, B.S. (1994), Direct democracy: Politico-economic lessons from Swiss experience, American Economic Association Papers and Proceedings, 84/2, S. 338-342.*
- / Bohnet, I. (1994), The Swiss experience with referenda and federalism, *IDIOMA, Revue de linguistique et des traductology*, 10/2, S. 147-160.
 - / Schneider, F. (1997), Warum wird die Umweltökonomik kaum angewendet?, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 20/2, S. 153-170.
- Frey, R.L. (1977), Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern.*
- Genser, B. (1992), Tax competition and harmonization in federal economies, in: Vosgerau, H.-J., Hg., European Integration in the World Economy, Heidelberg, S. 184-205.*
- Gwartney, J.D. / Wagner, R.E. (1988), Public Choice and Constitutional Economics, Greenwich (Conn.).*
- Holzmann, R. (1996), Hg., Maastricht: Monetary Constitution without a fiscal constitution?, Baden-Baden.*
- Horstmann, W. / Schneider, F. (1994), Deficits, bailout and free riders: fiscal elements of a European constitution, *Kyklos*, 47/3, S. 355-383.*
- Kirchgässner, G. (1994), Constitutional economics and its relevance for the evolution of rules, *Kyklos*, 47/3, S. 321-339.*
- / Pommerehne, W.W. (1995), Public spending in federal states: A comparative econometric analysis, in: Meulders, D., Hg., *Public expenditure and taxation: Recent econometric research*, London, S. 112-136.
 - (1996), Tax harmonization and tax competition in the European union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics*, 61/2, S. 66-82.
- Levmore, S. (1992), Bicameralism: When are two decisions better than one?, *International Review of Law and Economics*, 12/1, S. 145-162.*
- Lybeck, J.A. / Henrekson, M. (1988), Hg., Explaining the growth of government, Amsterdam.*
- Marlow, M.L. (1986), Private sector shrinkage and the growth of industrialized economies, *Public Choice*, 49/2, S. 143-154.*
- Moser, P. / Schneider, G. (1997), Rational choice and the governance structure of the European Union: An introduction, *Aussenwirtschaft*, 52/1-2, S. 64-82.*
- Mueller, D.C. (1987), The growth of government: A public choice perspective, Washington D. C., IMF-Staff papers, 34/1, S. 115-149.*
- (1989), *Public Choice II*, Cambridge.
- Oates, W.E. (1977), Hg., *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington (Mass.).*
- (1985), Searching for Leviathan: An empirical study, *American Economic Review*, 75/4, S. 578-583.

- Olson, M. (1982), The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagnation and Rigidities, New Haven.*
- (1983), The political economy of comparative growth rate, in: Mueller, D.C., Hg., *The Political Economy of Growth*, New Haven, S. 222-247.
- Peden, E.A. / Bradley, M. (1989), Government size, productivity and economic growth: The post war experience, Public Choice, 61/3, S. 229-245.*
- Peters, Th. (1996a), Decission-Making after the EU-Intergovernmental conference, European Law Journal, 2/3, S. 251-266.*
- (1996b), Voting Power after the enlargement and options for decission making in the European Union, *Aussenwirtschaft*, 51/11, S. 223-243.
- Pommerehne, W.W. (1978), Institutional approaches to public expenditure: Empirical evidence from Swiss municipalities, Journal of Public Economics, 9/1, S. 163-201.*
- (1990), The empirical relevance of comparative institutional analysis, *European Economic Review*, 34/3, S. 458-469.
 - / Schneider, F. (1978), Fiscal illusion, political institutions, and local public spending, *Kyklos*, 31/3, S. 381-408.
 - (1982), Unbalanced growth between public and private sectors: An empirical examination, in: Haveman, R.H., Hg., *Public Finance and Public Employment*, Detroit, S. 309-326.
 - / Kirchgässner, G. / Feld, L.P. (1995), Tax harmonization and tax competition at the state-local levels: Lessons from Switzerland, in: Pola, G. / Levaggi, R. / Francke, G., Hg., *New Issues in Local Government Finance: Theory and Policy*, Aldershot, S. 201-255.
- Posner, R. (1987), The constitution as an economic document, *George Washington Law Review*, 56/1, S. 4-38.*
- Schneider, F. (1993), The federal and fiscal structures of representative and direct democracies as models for a European federal union: Some ideas using the public choice approach, *European Economy Report and Studies*, 5, Bruxelles, S. 191-212.*
- (1994), Determinanten der Steuerhinterziehung und der Schwarzarbeit im internationalen Vergleich, in: Smekal, Ch. / Theurl, E., Hg., *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie*, Baden-Baden, S. 247-288.
 - (1996), The design of a minimal European federal union: Some ideas using the public choice approach, in: Casas Pardo, J. / Schneider, F., Hg., *Current Issues in Public Choice*, Cheltenham (UK), S. 203-222.
 - (1997), Stellt das starke Anwachsen der Schwarzarbeit eine wirtschaftspolitische Herausforderung dar? Einige Gedanken aus volkswirtschaftlicher Sicht, *Diskussionspapier* 9802, Universität Linz.
 - / Frey, B.S. (1988), Politico-economic models of macro economic policy: The political economy of money, inflation and employment, in: Willett, Th., Hg., *The Political Business Cycle*, Durham / London, S. 239-275.
 - / Naumann, J. (1982), Interest Groups in Democracies - How Influential are They? An Empirical Examination for Switzerland, *Public Choice*, 38/3, S. 281-303.
- Sinn, H.-W. (1990), Tax harmonization and tax competition in Europe, *European Economic Review*, 34/4, S. 489-504.*
- Steunenberg, B. (1994), Decission-Making under different institutional arrangements: Legislation by the European Community, *Journal of Institution and Theoretical Economics*, 150/3, S. 642-663.*

- Tollison, R.D. (1982), Rent-seeking: A survey, Kyklos, 25/4, S. 575-602.*
- Tullock, G. (1967), The welfare costs of tariff, monopolies and theft, Western Economic Journal, 5/3, S. 224-232.*
- Vanberg, V. (1994), Subsidiarity, responsive government and individual liberty, in: Nörr, K.W. / Oppermann, Th., Hg., Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen, S. 253-269.*
- / *Buchanan, J.M. (1989), Interests and theories in constitutional choice, Journal of Theoretical Politics, 1/1, S. 49-62.*
- Vaubel, R. (1993), Perspektiven der europäischen Integration: Die politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung, in: Siebert, H., Hg., Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen, S. 3-31.*
- (1995), Constitutional safeguards against centralization in federal states: An international cross-section analysis, Discussion Paper 532/95, Beiträge zur Angewandten Wirtschaftsforschung, Universität Mannheim.
- Weede, E. (1986), Catch-up distributional coalitions and government growth or decline in industrialized democracies, The British Journal of Sociology, 37/2, S. 194-220.*
- (1990), *Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*, Tübingen.
- Weingast, B. (1993), Constitutions as governance structures: The political foundations of secure markets, Journal of Institutional and Theoretical Economics, 149/3, S. 286-311.*

Korreferat zum Referat von *Friedrich Schneider*

Von *Viktor J. Vanberg*, Freiburg

In seinem Beitrag schlägt *Friedrich Schneider* eine Reihe von Verfassungselementen vor, die in eine europäische Verfassung Eingang finden sollten, und er erörtert die Gründe, aus denen er die vorgeschlagenen Prinzipien für empfehlenswert hält. Ich möchte in meinem Kommentar weniger auf die einzelnen Vorschläge eingehen als vielmehr auf das diesen Vorschlägen zugrundeliegende allgemeine Argument.

Schneider geht von der Diagnose aus, daß in repräsentativen Demokratien ein allgemeiner Trend zu verzeichnen gewesen ist hin zu steigendem Einfluß von Interessengruppen, wachsender Staatstätigkeit und zunehmender Regulierungsdichte, eine Diagnose, die aus der Public-Choice-Literatur vertraut ist, zu der er selbst wichtige Beiträge geleistet hat. Er verweist auf die in der Public-Choice-Literatur entwickelten Erklärungen für diesen Trend, und er stellt fest, daß dieser Trend negative Auswirkungen auf das wirtschaftliche Leistungspotential der betroffenen Gemeinwesen hat. Schließlich betont er, daß die Schaffung des europäischen Binnenmarktes dazu dienen kann, dem erwähnten Trend entgegenzuwirken, daß aber geeignete verfassungsmäßige Vorkehrungen auf europäischer Ebene vonnöten sind, wenn diese positiven Auswirkungen nicht nur vorübergehender Natur sein sollen. Dies führt ihn zu der Frage, welche Vorkehrungen eine föderale europäische Verfassung enthalten sollte, die zu einer wirksamen Begrenzung von Protektionismus, Regulierung, Subventionierung, Kartellen, wachsenden Staatsausgaben und Interessengruppeneinfluß geeignet ist. Als Antwort auf diese Frage stellt er dann seine Verfassungsvorschläge vor.

Ich stimme mit *Schneider* überein, daß die von ihm angesprochenen Probleme in der Tat vordringliche Probleme moderner repräsentativer Demokratien sind, und ich teile auch seine Auffassung, daß die von ihm angeführten Verfassungsregeln hier als Korrektive wirksam werden können. Der Gedanke, den ich anknüpfend an seine Argumentation entwickeln möchte, bezieht sich auf das bei seiner Analyse zugrunde gelegte Kriterium dafür, was als wünschens- bzw. empfehlenswerte Verfassungsvorkehrung gelten kann, das Kriterium also, an dem seine sechs Vorschläge zu messen sind.

Wie *Schneider* feststellt, richten sich Empfehlungen, die Verfassungs- oder Ordnungskönen aussprechen, immer – ob nun ausdrücklich oder still-

schweigend – an einen Adressaten, für den unterstellt wird, daß die vorgeschlagene Regelung in seinem Interesse liegt. In demokratischen Systemen ist dies, wie *Schneider* betont, die Gesamtheit der Bürger, d. h. daß entsprechende Verfassungsvorschläge – so auch die von *Schneider* gemachten – mit dem expliziten oder impliziten Anspruch vorgebracht werden, daß sie im gemeinsamen Interesse der betroffenen Bürgerschaft liegen. Damit wird die Frage, welche Verfassungsregeln besser geeignet sind, die gemeinsamen Interessen der Bürger aufzudecken und durchzusetzen, zum entscheidenden Test-Kriterium beim Vergleich alternativer Regelungsvorschläge und beim Vergleich von potentiellen Reformen gegenüber dem Status quo. Darüber, welche Interessen dies konkret sind, kann der Ordnungökonom mehr oder weniger plausible Vermutungen anstellen. Der letztendliche Test kann aber nur darin liegen, daß die Bürger selbst in einem aussagekräftigen Verfahren der Willensäußerung ihre Interessen zum Ausdruck bringen.

Nun kann man sicherlich mit großer Plausibilität vermuten, daß eine Korrektur der von *Schneider* – in Übereinstimmung mit einem Großteil der Public-Choice-Literatur – diagnostizierten Konstruktionsmängeln der vorherrschenden Varianten repräsentativer Demokratie in der Tat im aufgeklärten Interesse der Bürger Europas liegen dürfte, und daß man sie entsprechend von der Zweckmäßigkeit der vorgeschlagenen Verfassungsvorkehrungen überzeugen können sollte. Doch muß man auch zugestehen, daß die Aufgabe, Verfassungsregelungen zu identifizieren, die einen bestimmten, als erwünscht unterstellten Effekt haben (in diesem Fall ein Korrektiv zu dem erwähnten Trend zu bilden), leichter zu lösen ist als die Aufgabe, Verfassungsregelungen zu benennen, von denen man – ohne inhaltliche Vorwegfestlegung der angestrebten Wirkung – mit gutem Grund annehmen kann, daß sie die Bürger instand setzen, ihre gemeinsamen Interessen wirksam durchzusetzen, wie immer diese Interessen beschaffen sein sollten. Dies ist aber das Problem, das sich stellt, wenn eine Verfassung für einen politischen Verband – wie in unserem Fall für die Europäische Union – zu wählen ist.

Man kann den Punkt, um den es mir geht, in den Begriffen der statistischen Testtheorie erläutern. Beim Entwurf einer Verfassung geht es darum, eine angemessene und konsensfähige Balance zwischen zwei Fehlerrisiken zu finden, dem Risiko des Fehlers, daß für die Bürger insgesamt wünschenswerte staatliche Maßnahmen nicht zustande kommen, und dem Alternativrisiko, das nicht im gemeinsamen Interesse liegende Staatstätigkeit erfolgt. Verfassungsregeln, die das Risiko beider Fehler gleichzeitig reduzieren, sind offenkundig einhellig erwünscht. Bei vielen Vorkehrungen ist es aber so, daß das eine Risiko nur zum Preis der Vergrößerung des anderen Fehlerrisikos verringert werden kann, und in solchen Fällen stellt sich ein Abwägungsproblem. Die beiden Prinzipien, die hier einander gegenüberstehen, werden im Englischen mit den Begriffen der ‚enabling constitution‘ und der ‚limiting constitution‘ umschrieben. Das ange-

sprochene Abwägungsproblem stellt sich natürlich auch für eine europäische Verfassung, und man könnte entsprechend die von *Friedrich Schneider* vorgeschlagenen Regelungen daraufhin befragen, ob und in welcher Form sich dieses Abwägungsproblem bei ihnen stellt. Es scheint mir nicht überflüssig, auf diesen Aspekt hinzuweisen, wenn ich auch mit *Friedrich Schneider* durchaus in der Diagnose übereinstimme, daß die vordringlichen Verfassungsprobleme moderner Demokratien weit eher auf der Seite der ‚*limiting constitution*‘ denn auf der Seite der ‚*enabling constitution*‘ zu suchen sind, und daß von daher die in seinem Beitrag vorgenommene Problemgewichtung durchaus angemessen ist.

Ein Abwägungsproblem besonderer Art, das sich in diesem Zusammenhang stellt, und auf das ich hier noch kurz eingehen möchte, betrifft ein Problem, das *Schneider* anspricht, wenn er im Hinblick auf die empfohlene föderale Struktur einer Europäischen Union feststellt: „The European federal government will be constitutionally restricted in its domain of action, severely so. Within its assigned sphere, however, the central government would be strong, sufficiently so to allow it to enforce economic freedom or openness over the whole of the EU-territory. The EU member states would be prevented by the federal European authority from placing barriers on the free flow of resources and goods across their borders“. Der hier zugrundeliegende Gedanke ist einsichtig. Die Verteilung der Zuständigkeiten oder Politikdomänen zwischen den verschiedenen Ebenen der föderalen Struktur soll sicherstellen, daß die Macht einer europäischen Zentral-Regierung durch die bei den Einzelstaaten und sonstigen Gebietskörperschaften oder Jurisdiktionen dezentral angesiedelte politische Autorität wirksam in Schranken gehalten wird, während die Zentralregierung die Aufgabe haben soll, die Regierungen auf den unteren Jurisdiktionsebenen von protektionistischen Maßnahmen abzuhalten, die den freien Verkehr von Menschen, Gütern und Produktionsfaktoren behindern. Dies ist als Ziel ohne Zweifel attraktiv und entspricht dem Argument, das *Barry Weingast* (1993) unter dem Namen „*market preserving federalism*“ entwickelt hat, ein Argument, auf das *Friedrich Schneider* ja auch verweist. Der Punkt, auf den ich hinweisen möchte, liegt darin, daß es nicht so ganz einfach ist, konkrete Verfassungsbestimmungen zu benennen, durch die man dieses in seiner allgemeinen Formulierung zweifelsohne erstrebenswerte Ziel erreichen kann.

Die Schwierigkeit, das von *Schneider* formulierte und von *Weingast* mit der Formel vom „*market preserving federalism*“ umschriebene Ziel zu realisieren, liegt darin, daß nicht so offensichtlich ist, wie man den Mitgliedsjurisdiktionen in einem föderalen Gemeinwesen politische Entscheidungsbefugnisse geben kann, ohne daß die Wahrnehmung dieser Kompetenzen direkt oder indirekt zu intendierten oder nicht intendierten Konsequenzen führen kann, die protektionistische Auswirkung haben, also den freien Verkehr von Menschen, Gütern und Produktionsfaktoren erschweren. So kann etwa, um nur ein Beispiel zu nennen, die lokale Zuständigkeit für das Schulwesen dazu führen, daß die Unterschied-

lichkeit von Lehrplänen den Berufsortwechsel für Eltern mit Kindern erschwert. Ebensowenig ist es offensichtlich, wie man der Zentralregierung das Recht einräumen kann, die Mitgliedsjurisdiktionen an protektionistischen Maßnahmen zu hindern, ohne ihr damit gleichzeitig ein Instrument an die Hand zu geben, das sie zur Ausweitung ihrer Macht benutzen kann. So könnte etwa, um bei dem genannten Beispiel zu bleiben, die Zentralregierung eine Vereinheitlichung der Lehrpläne mit dem Argument begründen, damit solle die Freizügigkeit bei der Wohnortwahl gefördert werden, doch würde dies natürlich gleichzeitig für sie einen Machtzuwachs ergeben.

Der amerikanische Föderalismusexperte *John Kincaid* (1995) hat in einer Reihe von jüngeren Beiträgen den Konflikt analysiert, der sich in diesem Zusammenhang ergibt. Am Beispiel der Entwicklung in den Vereinigten Staaten macht *Kincaid* deutlich, daß die Spannung zwischen der Möglichkeit des *protektionistischen* Mißbrauchs dezentralisierter, lokaler politischer Autorität und der Möglichkeit des *machtausweitenden* Mißbrauchs der Überwachungsautorität der Zentralregierung in der Geschichte der USA zu einer stetigen Machtverschiebung zugunsten der Washingtoner Bundesregierung geführt hat. Mit dem Argument des Schutzes der Freiheitsrechte des einzelnen vor der Tyrannie lokaler Mehrheiten sind mehr und mehr Entscheidungsrechte der Einzelstaaten und der Kommunen durch Vereinheitlichung oder durch Überführung in föderale Zuständigkeit ausgehöhlt oder aufgehoben worden, eine Entwicklung, die erst in jüngerer Zeit Korrekturen erfahren hat.

Für die Frage der Gestaltung einer europäischen Verfassung ist die von *Kincaid* untersuchte Entwicklung in den Vereinigten Staaten sicherlich von Bedeutung. Was aber unabhängig von der Relevanz dieses konkreten Beispiels bedeutsam ist, ist das allgemeine Problem, das er aufzeigt, nämlich die inhärente Spannung zwischen den freiheitserweiternden und freiheitsbeschränkenden Tendenzen, die in einer dezentralen föderalen Struktur wirksam werden können. Die von *Friedrich Schneider* vorgeschlagenen Verfassungsregelungen versprechen, der Tendenz der Machtverlagerung zu einer europäischen Zentralregierung im Vergleich zum USA-Beispiel stärker entgegenzuwirken. Doch bleibt zu fragen, inwieweit die angestrebte Rolle, die die Zentralregierung bei der Beschränkung lokalen oder einzelstaatlichen Protektionismus spielen soll, dadurch nicht auch eingeschränkt wird.

Literaturverzeichnis

- Kincaid, J. (1995), Liberty, Competition and the Rise of Coercion in American Federalism, in: Gerken, L., Hg. (1995), Competition Among Institutions, London, S. 259-81.*
- Weingast, B.R. (1993), Comstitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Bd. 149, S. 286-311.*

Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen

Von *Wolfgang Kerber*, Marburg

A. Problemstellung

Die EU-Beihilfenkontrolle ist Teil des Systems von Wettbewerbsregeln, das nach Art. 3g EGV den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützen soll. Bekanntlich richten sich die europäischen Wettbewerbsregeln nicht nur gegen Beschränkungen des Wettbewerbs durch Unternehmen (Art. 85, 86 EGV und FKVO), sondern auch gegen staatliche Aktivitäten der Mitgliedsstaaten, die den Wettbewerb beschränken. Aufgabe der Beihilfenkontrolle (Art. 92 ff. EGV) ist es, Verfälschungen des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt durch Subventionen der Mitgliedsstaaten an Unternehmen zu verhindern.

In diesem Beitrag sollen nicht die spezifischen, aktuellen Probleme der EU-Beihilfenkontrolle im Mittelpunkt stehen,¹ sondern eine bisher nicht beachtete prinzipielle Problematik herausgearbeitet werden, die sich ergibt, wenn man außer dem Wettbewerb auf Gütermärkten noch eine zusätzliche Dimension des Wettbewerbs in die Betrachtung miteinbezieht, nämlich den wirtschaftspolitischen (institutionellen) Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften (Mitgliedsstaaten, Regionen und Kommunen) innerhalb der EU. Die Grundidee dieses erst im Zusammenhang mit der neueren Debatte um Globalisierung und Standortwettbewerb systematischer diskutierten Konzepts eines „Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen“ (oder auch: „Systemwettbewerb“) besteht darin, daß aufgrund der zunehmenden räumlichen Mobilität von Individuen, Unternehmen und Kapital auch die von staatlichen Einheiten bereitgestellten kollektiven Problemlösungen wettbewerblich angeboten werden könnten. Verbunden wird damit die Perspektive, daß dieser Wettbewerb in ähnlicher Weise wie auf Gütermärkten für die Beschränkung der Macht der Anbieter, neue Innovationen und eine effiziente Bereitstellung dieser Kollektivgüter sorgen könnte. Aus wirt-

¹ Vgl. hierzu beispielsweise *Europäische Kommission* (1997, S. 61); *Bishop* (1997); *Stuart* (1996); *Schütterle* (1995); *Müller-Ibold* (1996). Für eine breitere Diskussion von Reformvorschlägen vgl. *Färber* (1995, S. 419 ff.); *Rosenstock* (1995, S. 391 ff.).

schaftspolitischer Sicht wäre dann nach den geeigneten Regeln (Ordnungsrahmen) für die Sicherung der Funktionsfähigkeit eines solchen produktiven Standortwettbewerbs zu fragen. Auch wenn dieses Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen bisher noch kaum ausgearbeitet ist, so ist man zwangsläufig mit der Frage nach der Funktionsfähigkeit eines solchen Wettbewerbs konfrontiert, wenn man – wie viele liberale Ökonomen – gleichzeitig die uneingeschränkte Mobilität und eine möglichst weitgehende Dezentralisierung staatlicher Aktivitäten (Subsidiarität) anstrebt.

Zentrale These dieses Beitrags ist, daß in dem System der EU-Wettbewerbsregeln die Dimension eines solchen Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen innerhalb der EU nicht nur nicht berücksichtigt ist, sondern die EU-Wettbewerbsregeln für die Sicherung des Wettbewerbs zwischen Unternehmen auf dem Binnenmarkt sich sogar negativ auf die Funktionsfähigkeit eines solchen Standortwettbewerbs auswirken können. Theoretischer Hintergrund hierfür sind bisher nicht untersuchte Spannungsfelder zwischen der Sicherung eines von staatlich verursachten Verzerrungen freien Unternehmenswettbewerbs einerseits und einem funktionsfähigen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen andererseits. Dies soll in diesem Beitrag exemplarisch anhand der Konzeption und Praxis der EU-Beihilfenkontrolle gezeigt werden, die sich als Regel, die Jurisdiktionen bei ihren staatlichen Aktivitäten beachten müssen, unmittelbar auf die Menge der ihnen in ihrem Standortwettbewerb zur Verfügung stehenden Aktionsparameter auswirkt. Eine zentrale wirtschaftspolitische Folgerung dieses Beitrags wird sein, daß die Regeln einer umfassenden EU-Wettbewerbsordnung im Gegensatz zu der heutigen einseitigen Ausrichtung sowohl den Wettbewerb zwischen Unternehmen als auch den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen sichern sollten, was jedoch erhebliche Konsequenzen nicht nur für die Weiterentwicklung der EU-Beihilfenkontrolle, sondern für die gesamte EU-Wettbewerbsordnung nach sich zöge.

Im folgenden sollen zunächst das Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen (Abschnitt B.) und wesentliche Grundzüge der EU-Beihilfenkontrolle (Abschnitt C.) kurz vorgestellt werden. Anschließend werden mögliche negative Auswirkungen der bisherigen EU-Beihilfenkontrolle auf den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen herausgearbeitet, wobei auf durch die Beihilfenkontrolle ausgelöste Zentralisierungstendenzen (Abschnitt D.) und auf prinzipielle Spannungen zwischen der bisherigen Praxis der Durchsetzung des Prinzips des Abbaus von Wettbewerbsverzerrungen und dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen (Abschnitt E.) eingegangen wird. Dem folgen einige grundsätzliche theoretische Überlegungen zum Problem der Rechtfertigung einer übergeordneten Beihilfenkontrolle innerhalb eines funktionsfähigen Systems wettbewerblicher Jurisdiktionen (Abschnitt F.), bevor abschließend in knapper Form die Ergebnisse zusammengefaßt und Folgerungen gezogen werden (Abschnitt G.).

B. Das Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen

Aufgrund der zunehmenden Mobilität von Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren (Kapital) hat sich der Wettbewerb zwischen Staaten, Regionen und Kommunen als Standorte für Investitionen und damit Arbeitsplätze erheblich verstärkt und dieses Phänomen auch in der wissenschaftlichen Diskussion stärker in den Mittelpunkt gerückt. Hierfür sind so unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet worden wie „Standortwettbewerb“, „institutioneller Wettbewerb“ oder „Systemwettbewerb“. In Anlehnung an den angelsächsischen Begriff „jurisdiction“ soll hier von einem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen gesprochen werden, mit dem der Wettbewerb zwischen territorial definierten staatlichen Einheiten („Gebietskörperschaften“) um Nachfrager nach ihren Leistungen bezeichnet werden soll. Obwohl dieses Phänomen als empirisches Faktum unbestritten ist und seine Bedeutung durch die wachsende Mobilität aufgrund des Fortschritts der Kommunikations- und Verkehrstechnologien stark zunimmt, befindet sich die wissenschaftliche Analyse solcher Wettbewerbsprozesse noch in den Anfängen.² Im folgenden sollen aber zumindest einige zentrale Grundideen präsentiert werden.³

Ausgangspunkt ist das Ziel der Erfüllung der Präferenzen von Individuen, d. h. die Lösung ihrer Probleme. Während eine Fülle von diesen Problemen durch private Güter gelöst werden können, können andere nur kollektiv mit Hilfe einer Instanz gelöst werden, die innerhalb eines bestimmten Territoriums Zwangsgewalt ausüben kann. Ausgehend von der konstitutionellen Ökonomie ergeben sich hieraus die Begründungen für die Existenz des Staates in seinen Formen des Rechtsschutz- und des Leistungsstaats (*Buchanan* 1975). Solche Jurisdiktionen können folglich auch als Clubs aufgefaßt werden, die für ihre Mitglieder kollektive Leistungen in Form von öffentlichen Leistungen⁴ und allgemein verbindlichen Regeln (einschließlich Regulierungen) erbringen und hierfür Steuern erheben (Steuer-Leistungs-Pakete). Hierbei treten nun zwei zentrale Probleme auf: Erstens stellt sich die Frage, wie sichergestellt werden kann, daß sich die Regierungen der Jurisdiktionen (Clubmanagement) bei der Bereitstellung der kollektiven Problemlösungen an den Präferenzen der Indivi-

² Vgl. hierfür z. B. *Tiebout* (1956); *Dye* (1990); *Siebert / Koop* (1990); *H.-W. Sinn* (1990, 1994, 1995); *Vanberg / Buchanan* (1991); *Kenyon / Kincaid* (1991); *S. Sinn* (1992); *Casella / Frey* (1992); *Vihanto* (1992); *Vanberg / Kerber* (1994); *Frey / Eichenberger* (1995); *Siebert* (1995); *Streit* (1995, 1996); *Streit / Mussler* (1995); *Breton* (1996); *Vanberg* (1996, 1997); *Kerber* (1998a).

³ Vgl. zum folgenden ausführlicher *Vanberg / Kerber* (1994) sowie insbesondere *Kerber* (1998a).

⁴ Die von den Jurisdiktionen tatsächlich kostenlos oder verbilligt angebotenen öffentlichen Leistungen müssen nicht identisch mit den öffentlichen Gütern im Sinne der Finanzwissenschaft sein.

duen (Clubmitglieder) orientieren (Prinzipal-Agent-Problem bzw. Rent-seeking-Problem)? Zweitens tritt das Wissensproblem im Sinne von *v. Hayek* auf, nämlich daß die Regierungen der Jurisdiktionen immer nur über ein beschränktes Wissen über die jeweiligen Präferenzen der Individuen und über die zur Erfüllung ihrer Präferenzen möglichen wirtschaftspolitischen Problemlösungen verfügen. Konkret zeigt sich dieses Wissensproblem darin, daß es in einer bestimmten historischen Situation für viele wirtschaftspolitische Probleme aufgrund konkurrierender wissenschaftlicher Theorien unterschiedliche wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen gibt, von denen die Wissenschaft vorab nicht sicher angeben kann, welche sich als die besten Problemlösungen herausstellen.⁵

Die Grundidee des Konzepts des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen besteht darin, ob nicht durch die Übertragung des Wettbewerbsmechanismus auf die Bereitstellung kollektiver Problemlösungen durch Jurisdiktionen diese beiden grundlegenden Probleme gelöst werden können. Hierbei soll bewußt die Analogie zum Wettbewerb auf Gütermärkten angestrebt werden. So wie der Wettbewerb zwischen Unternehmen dafür sorgt, daß sie als Anbieter privater Güter die Nachfrager ihrer Leistungen nicht durch zu hohe Preise ausbeuten können (Begrenzung von Marktmacht) und ihre Leistungen an den Präferenzen der Nachfrager orientieren, so könnte auch der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen sicherstellen, daß die Regierungen (Agenten) die kollektiven Leistungen der Jurisdiktionen an den Präferenzen der Bürger (Prinzipale) ausrichten und hierfür keine überhöhten Steuern (zur Finanzierung von Vorteilen für Interessengruppen) erheben.

Ebenso könnte auch das Wissensproblem durch Wettbewerb gelöst werden. Auch bei privaten Gütern besteht das Problem, daß die Anbieter im allgemeinen über kein sicheres Wissen über die jeweils aktuellen Präferenzen der Individuen und die jeweiligen bestmöglichen Problemlösungen verfügen. Insofern fungiert der Wettbewerb als ein Prozeß, in dem die Anbieter in einem Trial-and-error-Prozeß ständig neue Lösungsversuche (Lösungshypothesen) für die von ihnen vermuteten Probleme der Individuen generieren und ausprobieren (Nachfrager als Schiedsrichter), wobei den Anbietern der relative Erfolg ihrer Problemlösungen in Form von Gewinnen und Verlusten rückgekoppelt wird (Wettbewerb als Hypothesentest).⁶ Auch der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen könnte nun als ein solcher wissenschaftender Prozeß angesehen werden, in dem genauso wie auf privaten Gütermärkten nach neuen Innovationen im

⁵ Vgl. z. B. *v. Hayek* (1970); *Vanberg / Buchanan* (1991); *Wegner* (1996) sowie in knapper Form *Kerber* (1998c).

⁶ Für eine solche evolutorische Konzeption von Wettbewerb als wissenschaftenden Prozeß, in dem Hypothesen generiert und getestet werden, die auf grundlegenden Überlegungen von *v. Hayek* (1968) und *Schumpeter* (1952) aufbaut, vgl. *Kerber* (1994, 1997).

Bereich von kollektiven Problemlösungen gesucht wird, wie beispielsweise neue Regeln, neue öffentliche Leistungen oder neue, billigere Wege der Erstellung bisheriger Problemlösungen (Wettbewerb als Entdeckungsverfahren). Zwar können auch im politischen Wettbewerb mehrere Parteien mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Konzepten um die Wähler konkurrieren und hierbei auch innovativ tätig werden, allerdings ist hier nur ein sequentieller Prozeß des Experimentierens und Lernens möglich, dessen Funktionsfähigkeit zusätzlich durch das Problem des „rational ignorance“ beeinträchtigt wird. Ein Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen dagegen würde die Chance eröffnen, auch in bezug auf kollektive Problemlösungen einen Prozeß zu haben, in dem parallel und in Konkurrenz zueinander nach neuen, besseren kollektiven Lösungen für die Probleme der Bürger gesucht wird.⁷

Die Funktionsweise eines solchen Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen kann in Analogie zum Wettbewerb zwischen Unternehmen gesehen werden. Die Jurisdiktionen (EU, Nationalstaat, Bundesländer, Kommunen) entsprechen den Unternehmen, die Regierungen dem Management und die Pakete von öffentlichen Leistungen, Regeln und Steuern der Jurisdiktionen den Leistungen und Preisen von Unternehmen. Durch die Mobilität von Individuen und Unternehmen können diese jene Jurisdiktion auswählen, deren Steuer-Leistungs-Paket ihnen jeweils am attraktivsten erscheint. Gleichzeitig können die Jurisdiktionen versuchen, durch die Gestaltung ihrer Steuer-Leistungs-Pakete als Standort für Individuen und Produktionsfaktoren attraktiver zu werden als ihre Konkurrenten. Ihre diesbezüglichen Aktionsparameter umfassen den gesamten Bereich der Wirtschaftspolitik, insbesondere die Institutionen (Recht, Regulierungen), die öffentliche Infrastruktur (Verkehr, Kommunikation), aber auch die Erbringung oder Förderung anderer Leistungen wie beispielsweise Bildung, Forschung, soziale Leistungen und Kultur. Hierzu kann auch gehören, Deregulierungen durchzuführen und bisher kollektiv erbrachte Leistungen zu privatisieren, mit den daraus entstehenden Spielräumen für Steuersenkungen.

Ebenso wie im Wettbewerb zwischen Unternehmen könnten auch in diesem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen unterschiedliche Steuer-Leistungs-Pakete als Hypothesen über die bestmögliche Lösung von Problemen ausprobiert werden. Durch die Wanderungen der Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren würde aufgedeckt, in welchen Jurisdiktionen die Standortbedingungen relativ attraktiver sind, so daß in diese mehr Investitionen fließen und Arbeitsplätze entstehen. Insofern könnte auch hier von einem rivalisierenden Wettbewerb ausgegangen werden, in dem Jurisdiktionen mit besonders attraktiven Steuer-Leistungs-Paketen vorstoßen, damit ihre Wettbewerber unter Druck

⁷ Vgl. auch *Streit* (1996, S. 524 ff.), der zwei Grundvermutungen über die Wirkungsweise des Systemwettbewerbs unterscheidet: Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren und Systemwettbewerb als Kontrollverfahren.

setzen, bis diese ebenfalls ihre Leistungen verbessern oder ihre Steuern senken und damit in diesem Wettbewerb nachziehen. Durch diesen Wettbewerb könnten folglich zum einen immer wieder neue Hypothesen über adäquate kollektive Problemlösungen generiert und getestet sowie durch Imitation von anderen Jurisdiktionen verbreitet werden, d. h. in diesem Wettbewerb würde Wissen über die kollektiven Möglichkeiten der Lösung von Problemen geschaffen. Zum anderen würden die Regierungen der Jurisdiktionen durch die Abwanderungsdrohung unter Druck gesetzt, die Effizienz staatlicher Aktivitäten zu erhöhen und diese tatsächlich an den Präferenzen der Bürger zu orientieren, wodurch auch die Möglichkeiten für Rent-seeking-Aktivitäten begrenzt würden.

In der wissenschaftlichen Diskussion ist bisher noch weitgehend ungeklärt, unter welchen Voraussetzungen solche Wettbewerbsprozesse zwischen Jurisdiktionen tatsächlich funktionieren können. Selbstverständlich werden sich hier genauso wie beim Wettbewerb auf Märkten für private Güter Fälle von Markt- und Wettbewerbsversagen feststellen lassen, so daß auch für diesen Wettbewerb eine übergeordnete Wettbewerbsordnung erforderlich sein wird, die die Funktionsfähigkeit dieser Wettbewerbsprozesse sichert (*Vanberg / Kerber 1994, S. 208 ff.*). Auch wenn dies hier nicht im einzelnen diskutiert werden kann, so sollen aber zumindest einige Überlegungen kurz angeführt werden.⁸

Die unterschiedliche räumliche Reichweite kollektiver Problemlösungen macht es zur Vermeidung von nichtinternalisierten externen Effekten (spillovers) erforderlich, ein föderales Mehr-Ebenen-System von Jurisdiktionen einzuführen, wobei bei der vertikalen Aufteilung der Kompetenzen auf die einzelnen Ebenen z. B. auch Skalenvorteile bei der Erstellung der Problemlösungen sowie Heterogenitäten bei den Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen wären. Auf jeder föderalen Ebene könnten dann die Jurisdiktionen miteinander in Wettbewerb treten. Wird eine Aufgabe jedoch auf eine höhere Ebene gehoben, so würde damit für die bisherigen unteren Jurisdiktionen eine zentral bestimmte Lösung festgelegt, womit der Wettbewerb um diese Lösung auf der unteren Ebene ausgeschaltet wird. Während jede Dezentralisierung somit einen zusätzlichen Wettbewerbsprozeß unterer Jurisdiktionen mit seinen potentiellen machtbegrenzenden und wissenschaffenden Wirkungen ermöglicht, führt umgekehrt jede Zentralisierung zur Ausschaltung dieses Wettbewerbs. Andere Probleme, die ausführlich diskutiert werden, ist die Frage nach den Auswirkungen des Steuerwettbewerbs z. B. auf die effiziente Versorgung mit öffentlichen Gütern sowie der Finanzierung von Umverteilungen. Weiterhin können Trittbrettfahrerprobleme im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Individuen

⁸ Vgl. zu dieser Diskussion über die Probleme und Grenzen eines solchen Wettbewerbs z. B. *Oates / Schwab (1988); H.-W. Sinn (1990, 1994, 1995); Vanberg / Kerber (1994); Feld / Kirchgässner (1995); Dercks (1996); Streit (1996)* sowie speziell zum Problem einer adäquaten Wettbewerbsordnung für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen *Kerber (1998a)*.

auftreten. Im Bereich der Regulierungen stellt sich die Frage, ob der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen nicht zu einem „race to the bottom“ führt. Ein weiteres Problem besteht darin, daß es aufgrund zu hoher Exitkosten auch immobile Individuen und Produktionsfaktoren gibt. Ein besonderes Problem ist, wie sich die Gewinne und Verluste von Jurisdiktionen in ihrem rivalisierenden Wettbewerb in die Anreize der verantwortlichen Politiker übersetzen, attraktive Standortbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit ihrer jeweiligen Jurisdiktion zu schaffen. Auch können Regierungen in ähnlicher Weise wie Unternehmen durch Ex-ante-Absprachen bzw. Harmonisierungen den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen zu beschränken versuchen (ausführlicher *Kerber 1998a* mit weiterer Literatur).

In allen diesen Fällen wäre nach den geeigneten Regeln zu suchen, um solche Fälle des Markt- und Wettbewerbsversagens auszuschließen und den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen funktionsfähig zu machen. Obwohl viele dieser Fragen noch relativ ungeklärt sind, ist nicht auszuschließen, daß es gelingen könnte, eventuell auftretende Probleme durch eine geeignete Ordnung für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen zu lösen. Das Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen könnte somit prinzipiell die Perspektive bieten, den Wettbewerb als Selbststeuerungsmechanismus auch für kollektive Problemlösungen nutzbar zu machen und damit sowohl das Rent-seeking-Problem als auch das Wissensproblem in bezug auf erfolgreiche kollektive Problemlösungen zu vermindern. Der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen würde auch bedeuten, daß die Staaten ihre Zwangsgewalt über die Individuen verlieren, weil diese sich durch die Mobilität dem einzelnen Staat entziehen und somit wählen können, unter welcher Ordnung sie leben wollen. Insofern impliziert ein Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen auch die Freiheit der Individuen, zwischen verschiedenen Ordnungen wählen zu können, so daß dieser Prozeß auch als ein ständiger Prozeß der Suche nach Ordnungen verstanden werden kann, der den Präferenzen der Individuen entspricht (*Vanberg 1997*).

Abschließend ist aber nochmals darauf hinzuweisen, daß es ein Mißverständnis wäre zu glauben, daß es darum geht, ob wir einen solchen Wettbewerb einführen wollen oder nicht. Wie die Diskussion um Standortwettbewerb und Globalisierung zeigt, existiert ein solcher Wettbewerb bereits. Verhindert werden könnte dieser Wettbewerb nur durch eine massive, künstliche Beschränkung der Mobilität oder – wie noch genauer deutlich wird – durch eine weitgehende Beseitigung der dezentralen Entscheidungsspielräume von Jurisdiktionen mit der Konsequenz eines letztlich globalen Einheitsstaates. Beides kann nicht ernstlich gewünscht werden. In diesem Sinne kann es nicht um die Frage gehen, ob wir einen solchen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen wollen oder nicht, sondern letztlich nur darum, welche Ordnung notwendig ist, damit er in produktiver Weise funktionieren kann.

C. Die EU-Beihilfenkontrolle: Rechtliche Struktur und die Praxis der Kommission

I. Einführung

Zu dem Teil des Systems der europäischen Wettbewerbsordnung, der den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt gegen einzelstaatliche Eingriffe und Verfälschungen schützen soll, gehören zum einen die vier Grundfreiheiten und die in diesem Rahmen vom EuGH entwickelte *Cassis de Dijon*-Rechtsprechung, die durch Verankerung des Ursprungslandprinzips nationale Regulierungen aufgebrochen hat, die „wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen wirken“ (Art. 30 EGV) und somit den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigen. Zum anderen ist hier der Art. 90 EGV anzuführen, mit dem sichergestellt werden soll, daß die Mitgliedsstaaten ihre öffentlichen Unternehmen nicht gegenüber privaten Unternehmen bevorzugen oder durch Zuweisung von Monopolrechten vor Wettbewerb schützen. Die Beihilfenkontrolle (Art. 92 ff. EGV) soll nun die weitere Möglichkeit verschließen, daß die Mitgliedsstaaten durch Subventionen an „ihre“ einheimischen privaten Unternehmen den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen. Im folgenden soll diese Beihilfenkontrolle sowohl mit ihrer rechtlichen Struktur als auch mit der sich inzwischen herausgebildeten Praxis der Beihilfepolitik der Kommission in knapper Form vorgestellt werden.⁹

Prinzipiell besteht die Beihilfenkontrolle aus einem allgemeinen Beihilfenverbot, das jedoch um weitreichende Ausnahmeregelungen ergänzt ist, in welchen Fällen Beihilfen trotz ihrer wettbewerbsverfälschenden Wirkungen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind (Art. 92 EGV). Bezuglich des Verfahrens (Art. 93, 94 EGV) besteht zum einen eine Notifizierungspflicht für alle bestehenden, neuen oder umgestalteten Beihilfen. Zum anderen müssen alle Beihilfen vorab von der Kommission genehmigt werden (präventive Kontrolle). Des weiteren unterliegen die Beihilfen auch einer laufenden Kontrolle, d. h. die Kommission muß sicherstellen, daß die Beihilfen zu jedem Zeitpunkt mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind und nicht nur zum Zeitpunkt ihrer Einführung. Obwohl die Beihilfenkontrolle von Anfang an Bestandteil des EG-Vertrags war, ist erst im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms ab Anfang der 80er Jahre ernsthaft begonnen worden, sie systematisch umzusetzen (vgl. zu den verschiedenen Phasen *Ciresa* 1992, S. 43 ff.). Ei-

⁹ Umfassende Darstellungen der EU-Beihilfenkontrolle finden sich aus juristischer Sicht in v. *Wallenberg* (1992); *Wenig* (1991); *Rawlinson* (1994). Aus ökonomischer Sicht in *Färber* (1995); *Rosenstock* (1995) sowie in *Europäische Kommission* (1991). Vgl. aber auch *Caspari* (1987); *Müller-Graff* (1988); *Immenga* (1992); *Seidel* (1992); *Ciresa* (1992).

ne besondere Rolle spielte hierbei die Schaffung von Transparenz über die staatlichen Beihilfen in der EU.¹⁰

II. Das allgemeine Beihilfenverbot nach Art. 92(1) EGV

Die Grundsatzregelung des allgemeinen Beihilfenverbot lässt sich am besten anhand des Wortlauts von Art. 92(1) EGV erklären:

„Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.“

Zunächst müssen die Beihilfen direkt oder indirekt aus staatlichen Mitteln stammen (v. *Wallenberg* 1992, Art. 92, Rdnr. 17 f.). Der Beihilfebegriff selbst wird von der Kommission aufgrund der Umgehungsmöglichkeiten sehr weit ausgelegt. Er umfaßt nicht nur Subventionen im Sinne von direkten Zuschüssen, sondern alle Formen der Verminderung der Belastung von Unternehmen, falls sie wie eine Subvention wirken, beispielsweise auch Steuervergünstigungen und die Befreiung von Abgaben. Grundsätzlich gilt, daß jede Leistung ohne Gegenleistung eine Beihilfe darstellt, bzw. noch genauer: jede Leistung, die unter dem Marktpreis abgegeben wird. Insofern gehören zu Beihilfen auch die unentgeltliche oder besonders preiswerte Überlassung von Grundstücken, verbilligte Darlehen, die Lieferung von Gütern zu Vorzugsbedingungen oder die Übernahme von Verlusten.¹¹ Ein besonders schwieriges Problem sind staatliche Kapitalbeteiligungen an privaten Unternehmen. Hier prüft die Kommission, ob sich auch ein privater Investor in gleicher Weise an dem Unternehmen beteiligt hätte („market investor principle“; vgl. hierzu *Europäische Kommission* 1997, Tz. 170).

Beihilfen in diesem Sinne sind aber nur insoweit verboten, als sie bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen (Selektivität). Hierbei geht es um die Abgrenzung zu Maßnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die

¹⁰ Seit 1989 erscheinen zu diesem Zweck regelmäßig Berichte über staatliche Beihilfen in der Gemeinschaft. Vgl. auch die Transparenzrichtlinie von 1980, die die Aufgabe hatte, die finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den öffentlichen Unternehmen zu klären (ABl. L 195 vom 29.7.1980). Für eine Bestandsaufnahme von Subventionen in der EU und den diesbezüglichen Erfassungsproblemen vgl. *Färber* (1995, S. 55-136).

¹¹ Vgl. v. *Wallenberg* (1992, Art. 92, Rdnr. 3 ff.); *Wenig* (1991, Art. 92, Rdnr. 3 ff.). Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist es entscheidend, ob eine Maßnahme „dem betreffenden Unternehmen einen wirtschaftlichen oder finanziellen Vorteil verschafft, den es im normalen Verlauf seiner Tätigkeit nicht erhalten hätte ...“; *Europäische Kommission* (1997, S. 63).

die Gesamtheit der Unternehmen eines Mitgliedsstaates treffen (v. *Wallenberg* 1992, Art. 92, Rdnr. 19 ff.). Keine Beihilfen sind z. B. die staatliche Infrastrukturpolitik (*Europäische Kommission* 1996, Tz. 175) oder andere allgemeine Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, soweit sie die Wirtschaft der Mitgliedsstaaten in gleicher Weise begünstigen (*Seidel* 1992, S. 26 f.), wobei sich die Abgrenzung häufig als sehr schwierig erweist (*Europäische Kommission* 1991, S. 56 f.; 1997, S. 65 f.).

Ein weiteres zentrales Tatbestandsmerkmal ist die Frage, ob eine solche Beihilfe den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. In der Regel wird davon ausgegangen, daß eine Beihilfe immer die Position des begünstigten Unternehmens gegenüber seinen Konkurrenten verstärkt und deshalb den Wettbewerb verfälschen kann, so daß fast automatisch von der Beihilfegewährung auf die Wettbewerbsverfälschung geschlossen wird (*Europäische Kommission* 1997, Tz. 173). In engem Zusammenhang damit ist zu prüfen, ob der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigt wird. Dieses Kriterium dient nur der Abgrenzung, ob eine Beihilfe überhaupt für den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt relevant oder beispielsweise nur von lokaler Bedeutung ist, und wird in der Praxis weit ausgelegt (*Wenig* 1991, Art. 92, Rdnr. 22). Auf der anderen Seite hat die Kommission eine „De-minimis“-Mitteilung herausgegeben, nach der ihres Erachtens Beihilfen an ein Unternehmen bis 100.000 ECU über einen Zeitraum von drei Jahren nicht unter die Gemeinschaftskontrolle fallen (*Europäische Kommission* 1997, Tz. 174).

III. Die Ausnahmen und die Beihilfepolitik der Kommission

Zu diesem grundsätzlichen Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen gibt es drei verschiedene Gruppen von Ausnahmen. Die erste Gruppe umfaßt spezielle Beihilfen, die in anderen Artikeln geregelt sind, nämlich Art. 42 EGV (Landwirtschaft) und Art. 77 EGV (Verkehr). Eine zweite Gruppe umfaßt die Ausnahmen in Art. 92(2) EGV. Im einzelnen geht es hier um (a) Beihilfen sozialer Art an Verbraucher, (b) Katastrophenbeihilfen und (c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter Gebiete, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung Deutschlands verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind. Diese Beihilfen werden als generell vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen.

Die eigentlich interessanten Ausnahmen sind jedoch in Art. 92(3) EGV geregelt. Hiernach können als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden:

- Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung droht (Art. 92(3)lit.a EGV).

- Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedsstaates (Art. 92(3)lit.b EGV).
- Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (Art. 92(3)lit.c EGV).¹²

Von entscheidender Bedeutung ist, daß die Kommission in bezug auf diese Ausnahmen über einen weiten Ermessensspielraum verfügt, d. h. sie kann damit eine eigenständige Beihilfepolitik betreiben. Dieses weite Ermessen ist in der juristischen Literatur unbestritten.¹³ Bei der Frage, ob Beihilfen trotz ihrer wettbewerbsverfälschenden Wirkung mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, kann die Kommission eine Abwägung des Ziels des Schutzes des unverfälschten Wettbewerbs mit anderen Zielen der Gemeinschaft (Art. 2 EGV), insbesondere auch strukturpolitischen Zielen, vornehmen (*Immenga* 1992, S. 23 f.; *Wenig* 1991, Art. 92, Rdnr. 41). Insofern liegt die Verzahnung der Beihilfepolitik mit anderen Politiken der EU nahe (insbesondere Kohäsionspolitik, Industriepolitik und Forschungs- und Technologiepolitik).

Die konkrete Vorgehensweise der Kommission im Rahmen ihrer Beihilfepolitik bestand jedoch nicht darin, am Reißbrett – z. B. unter Verwendung der Theorie des Marktversagens – eine Systematik von Kriterien zu entwickeln, welche Subventionen sie unter welchen Umständen für gerechtfertigt hält. Vielmehr ging sie pragmatisch von den jeweils konkret auftretenden Problemen mit Beihilfen aus und versuchte in einem schrittweisen Prozeß Kriterien für deren Beurteilung zu entwickeln. Für bestimmte Fallgruppen hat sie dann ihre verwendeten Kriterien in sogenannten Leitfäden, Mitteilungen und Gemeinschaftsrahmen veröffentlicht und Schritt für Schritt weiterentwickelt, woraus inzwischen eine Fülle von Detailregelungen über die Behandlung unterschiedlichster Arten von Beihilfen entstanden ist.¹⁴ Im folgenden wird ein knapper Überblick über die wichtigsten Fallgruppen gegeben.

¹² Darüber hinaus können Beihilfen zur Förderung der Kultur und des kulturellen Erbes sowie sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden (Art. 92(3)lit.d und e EGV).

¹³ Vgl. z. B. *v. Wallenberg* (1992, Art. 92, Rdnr. 41 ff.); *Immenga* (1992, S. 23 f.); *Hakenberg / Tremmel* (1997, S. 219); *Schütterle* (1995, S. 391). Der EuGH kontrolliert dieses Ermessen „lediglich im Hinblick auf Ermessensfehlgebrauch und Einhaltung der Verfahrensregeln“ (ebenda).

¹⁴ Für eine Zusammenstellung dieser konkreten Regelungen vgl. *Europäische Kommission* (1995a).

Regionalbeihilfen: Da auch Beihilfen der Mitgliedsstaaten für die Entwicklung ihrer jeweils wirtschaftsschwachen Gebiete wettbewerbsverzerrende Wirkungen haben können und man „auf dem Gebiet der Beihilfen mit regionaler Zielsetzung die Gefahr des Überbietens“¹⁵ sah, hat die Kommission bereits früh angefangen, Regeln für die Beurteilung von Regionalbeihilfen aufzustellen und diese seitdem schrittweise weiterentwickelt.¹⁶ Unter besonderer Berücksichtigung des Kohäsionsziels ist dabei von der Grundidee ausgegangen worden, den wirtschaftsschwächeren Mitgliedsstaaten höhere Intensitäten bei der Subventionierung von Erstinvestitionen und Arbeitsplätzen zu gestatten als den Mitgliedsstaaten mit überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft. Hierdurch kann ein Konflikt zwischen dem Ziel des unverfälschten Wettbewerbs und dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsionsziel) entstehen (Lammers 1996, S. 510 f.). Die heutige Regelung unterscheidet zwischen sogenannten Art. 92(3)a und (3)c-Beihilfen (v. Wallenberg 1992, Art. 92, Rdnr. 48 u. 52 ff.). Im Rahmen von Art. 92(3)a EGV geht es um Regionalbeihilfen für besonders benachteiligte Gebiete, und zwar im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt. Konkret bedeutet dies, daß das Bruttoinlandsprodukt nicht größer sein darf als 75% des Gemeinschaftsdurchschnittseinkommens. Für die einzelnen Fördergebiete legt die Kommission dabei Höchstgrenzen für die Beihilfenintensität fest (in sogenannten Nettosubventionsäquivalenten). In den am meisten benachteiligten Gebieten dürfen danach Investitionen mit bis zu 75% gefördert werden. Bei den Regionalbeihilfen nach Art. 92(3)c EGV geht es dagegen um Beihilfen für Regionen, die im Vergleich zu anderen Regionen desselben Mitgliedsstaates (und nicht der EU) besondere Probleme aufweisen.¹⁷

Sektorale Beihilfen: Nach Art. 92(3)c EGV können Beihilfen auch zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden. Aufgrund von strukturellen Krisen und wachsender Arbeitslosigkeit ist es zu einem starken Anwachsen solcher sektoralen Beihilfen gekommen. Meist befindet sich der entsprechende Industrie-

¹⁵ Entschließung des Rats vom 20. Oktober 1971 (ABl. C 111 vom 4.11.1971, S. 1); abgedruckt in *Europäische Kommission* (1995a, S. 209). Vgl. auch *Europäische Kommission* (1994, S. 3).

¹⁶ Vgl. allgemein zur EU-Regionalpolitik und der Kontrolle von Regionalbeihilfen Franke (1989); *Europäische Kommission* (1991, S. 64 ff.); Waniek (1992); Beckmann (1995).

¹⁷ Hier gibt es ein etwas komplizierteres Prüfverfahren. So wird in einem ersten Schritt geprüft, ob die Einkommen in der betreffenden Region mindestens 15% unter dem Durchschnitt des jeweiligen Mitgliedsstaates oder die strukturelle Arbeitslosigkeit mindestens 10% über dem Durchschnitt des jeweiligen Mitgliedsstaates liegt oder die Bevölkerungsdichte kleiner als 12,5 Einwohner pro qkm ist. In einem zweiten Prüfschritt wird dann eine Anzahl weiterer Indikatoren wie Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsdichte, Beschäftigungszahlen, Wirtschaftsstruktur, Infrastruktur usw. berücksichtigt und daraus dann im einzelnen bestimmt, ob und in welcher Höhe solche nationalen Regionalbeihilfen von der Kommission als zulässig angesehen werden.

zweig dabei in strukturellen Schwierigkeiten (Überkapazitäten) mit der Folge, daß die Mitgliedsstaaten ihren jeweiligen Unternehmen Beihilfen zukommen lassen, wodurch die Gefahr von Subventionswettläufen entsteht. In solchen Fällen stellt die Kommission Gemeinschaftsrahmen oder Richtlinien auf, mit denen sie versucht, ein Gesamtkonzept für die Lösung solcher strukturellen Krisen zu entwickeln, d. h. beispielsweise, daß sie bei strukturellen Überkapazitäten die Genehmigung nationaler Beihilfen von der Verminderung der Produktionskapazitäten der begünstigten Unternehmen abhängig macht. Solche Richtlinien oder Gemeinschaftsrahmen gibt es in der Textil- und Bekleidungsindustrie, der Kunstfaserindustrie, der Kraftfahrzeugindustrie und dem Schiffsbau.¹⁸

Horizontale Beihilfen: Unter der Überschrift „horizontale Beihilfen“ sind verschiedene sonstige Arten von Beihilfen zusammengefaßt, die weder als regionale noch sektorale klassifiziert werden können:¹⁹

- *Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen:* Ausgehend von dem Ziel der Gemeinschaft, die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie der Gemeinschaft zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern (Art. 130f EGV), steht die Kommission nationalen Beihilfen an Unternehmen für Forschung und Entwicklung sehr positiv gegenüber und hat diesbezüglich einen entsprechenden Gemeinschaftsrahmen erlassen.
- *Umweltschutzbeihilfen:* Auch der Umweltschutz gehört zu den vorrangigen Zielen der Gemeinschaft. Insofern hat die Kommission auch einen Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen erstellt, in dem die verschiedenen Möglichkeiten geregelt sind, für die nationale Beihilfen für Zwecke des Umweltschutzes zulässig sind.
- *KMU-Beihilfen:* Auch kleine und mittlere Unternehmen können nach Auffassung der Kommission besonders gefördert werden.
- *Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen:* Ein besonderes Problem stellen die in vielen Mitgliedsstaaten üblichen Beihilfen für in Schwierigkeiten geratene Unternehmen dar. In ihren Leitlinien von 1994 geht die Kommission prinzipiell davon aus, daß Unternehmen, die eigentlich geschlossen oder umstrukturiert werden müßten, nicht künstlich durch Beihilfen am Leben erhalten werden dürfen, weil dies die notwendige Anpassung verzögert, gesunde Konkurrenzunternehmen belastet und die Gefahr von Subventionswettläufen in sich birgt. Andererseits könnten regional- oder sozialpolitische Erwägungen eine Ausnahme machen.

¹⁸ Sektorale Regelungen gibt es aber auch in den Bereichen Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag) sowie Verkehr (Art. 77 EGV) und Landwirtschaft und Fischerei (Art. 42 EGV); vgl. *Europäische Kommission* (1995a, S. 317-539). Für eine umfassende Wirkungsanalyse der Kontrolle sektoraler Beihilfen vgl. *Rosenstock* (1995, S. 129 ff.).

¹⁹ Vgl. z. B. *Europäische Kommission* (1991, S. 66 ff.); v. *Wallenberg* (1992, Art. 92, Rdnr. 74 ff.); *Jestaedt / Miehle* (1995).

gen auch Umstrukturierungs- und Rettungsbeihilfen rechtfertigen, allerdings müßten die Wettbewerbsverzerrungen möglichst gering bleiben und eine Anzahl weiterer Bedingungen erfüllt werden.²⁰

D. Zentralisierungstendenzen durch die Beihilfenkontrolle und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen

I. Zur Zentralisierung der Kompetenz für Subventionen in der EU

Vor der Durchsetzung der Beihilfenkontrolle konnte jeder Mitgliedsstaat (und alle Jurisdiktionen innerhalb dieser Mitgliedsstaaten) nach eigenem Ermessen Subventionen vergeben, d. h. die Kompetenz zur Festlegung von Subventionskriterien war faktisch dezentralisiert. Dagegen impliziert eine Beihilfenkontrolle notwendigerweise, daß auf EU-Ebene und damit zentral definiert wird, welche Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erlaubt und welche verboten sind. Die Leitlinien und Gemeinschaftsrahmen, die die Kommission für die Beurteilung von Beihilfen entwickelt hat, sind nichts anderes als Ausdruck für die Zentralisierung und damit Harmonisierung der Kriterien für die weiter zulässigen Subventionen untergeordneter Jurisdiktionen.

Sollen die einzelstaatlichen Subventionen auf ihre wettbewerbsverfälschenden Wirkungen hin kontrolliert werden, so ist eine solche zentrale Definition nicht erlaubter Subventionen unvermeidlich. Insofern kann auch aus liberaler Sicht an einer solchen Zentralisierung kein prinzipieller Anstoß genommen werden, eröffnet sie doch die Möglichkeit, einzelstaatliche Subventionen, die den Wettbewerb verzerrn, zu unterbinden und damit auf europäischer Ebene einen von staatlichen Eingriffen freien und unverzerrten Wettbewerb zu etablieren. Faktisch tritt aber das Problem auf, daß die europäische Beihilfenkontrolle einen wesentlich von dieser liberalen Vorstellung verschiedenen Charakter aufweist. Nach dieser Vorstellung müßte in Art. 92 EGV klar und eindeutig im Sinne einer allgemeinen Regel festgelegt sein, daß wettbewerbsverfälschende Beihilfen unzulässig sind bzw. welche genauen Kriterien bei Ausnahmen zu berücksichtigen wären, so daß die Kommission nur für die Anwendung dieser Regeln zuständig wäre.

Tatsächlich aber ist die Ausnahmeregelung des Art. 92(3) EGV nicht im Sinne einer allgemeinen Regel formuliert, sondern stellt mit ihrem weiten Ermessensspielraum mehr eine Vorschrift dar, die der Kommission eine umfas-

²⁰ Stark verkürzt legt die Kommission dabei Wert auf die Existenz eines realistischen Umstrukturierungsplans, nach dessen Ablauf das Unternehmen keine weiteren staatlichen Beihilfen benötigt. Oft müssen hierbei strukturelle Überkapazitäten abgebaut werden.

sende Kompetenz zur Formulierung einer eigenständigen Politik der Definition von Kriterien für zulässige Subventionen überträgt. Von daher ist es nur konsequent, wenn die Kommission die Beihilfepolitik konsistent in ihre umfassendere Konzeption europäischer Wirtschaftspolitik zu integrieren versucht und bei der konkreten Formulierung der Kriterien für die zulässige Subventionsvergabe von Mitgliedsstaaten auch von den Leitlinien ihrer sonstigen Politiken ausgeht, d. h. beispielsweise die Kriterien der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik in die Kriterien für die Zulässigkeit von nationalen FuE-Beihilfen einfließen läßt (*Europäische Kommission* 1995a, S. 157 ff.). Hieraus folgt, daß die Kommission im Umweg über ihren Spielraum bei der Festlegung von Subventionskriterien in der Beihilfenkontrolle die Subventionspolitiken der einzelnen Mitgliedsstaaten nicht nur auf etwaige wettbewerbsverfälschende Wirkungen hin kontrollieren, sondern vielmehr darüber hinaus für ihre eigenen Politiken instrumentalisieren kann.²¹

Insofern kann die Beihilfenkontrolle nur begrenzt verstanden werden als eine Politik, die für einen von staatlichen Eingriffen freien Wettbewerb im Binnenmarkt sorgt. Vielmehr führt sie vor allem dazu, den Mitgliedsstaaten die nationalen Kompetenzen für Subventionspolitik zu entziehen, um diese Kompetenzen für staatliche Eingriffe in den Wettbewerb auf die europäische Ebene zu verlagern. Im Ergebnis läuft die Beihilfenkontrolle aufgrund der umfangreichen, aber zunehmend detaillierter werdenden Ausnahmeregelungen der Kommission weniger auf einen Abbau wettbewerbsverfälschender Beihilfen, sondern vielmehr auf deren systematische Harmonisierung innerhalb der EU hinaus.²²

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Harmonisierung der Beihilfen für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen innerhalb der EU? Zunächst wird hierdurch der wirtschaftspolitische Spielraum der Jurisdiktionen, innerhalb dessen diese die spezifischen Präferenzen ihrer Bürger befriedigen und sich als Standort attraktiver machen können, eingeschränkt bzw. genauer gesagt, die Beihilfegewährung wird innerhalb der einzelnen Jurisdiktionen in eine bestimmte (von der Kommission vorgegebene) Richtung kanalisiert. Durch den

²¹ Zur Gefahr einer industriepolitischen Instrumentalisierung der EU-Beihilfenkontrolle vgl. Stehn (1993, S. 58); Immenga (1992, S. 23 f.); Färber (1995, S. 384 ff.). Damit in Verbindung steht, daß die Kommission auch selbst mit eigenen Mitteln eine Subventionspolitik betreibt. So umfassen die Gemeinschaftsinterventionen, also vor allem die Strukturfonds, Subventionen in der Größenordnung von über 40 Mrd. ECU (oder knapp 1% des BIP), was von der Größenordnung her knapp die Hälfte der von den Mitgliedsstaaten vergebenen Beihilfen ausmacht, wobei die von der EU direkt vergebenen Beihilfen im Gegensatz zu den nationalen Beihilfen deutlich ansteigen und die Kommission auch immer neue Subventionsfelder erschließt; vgl. *Europäische Kommission* (1995b, S. 82 ff.).

²² Darüber hinaus hält sich die Kommission im Einzelfall auch nicht an ihre selbst aufgestellten Leitlinien, was zu einem weiteren diskretionären Spielraum führt; vgl. Schütterle (1995, S. 394).

Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen kontrollierte wissenschaftende Experimentierungsprozesse mit unterschiedlichen Subventionskriterien durch verschiedene Jurisdiktionen werden damit unterbunden und durch eine zentralisierte Entscheidung ersetzt. Würde man unterstellen, daß Subventionen aus wirtschaftspolitischer Sicht generell negativ zu beurteilen sind, so würde die Eliminierung eines solchen wirtschaftspolitischen Experimentierungsprozesses mit Beihilfen durch ein allgemeines Beihilfenverbot kein Problem darstellen, da Jurisdiktionen dann das wirtschaftspolitische Instrument Subventionen von vornherein nicht einsetzen sollten. Geht man aber – wie ein großer Teil der Literatur und auch die Kommission²³ – davon aus, daß es sehr wohl ökonomisch rechtfertigbare Subventionen geben kann, dann verhindert die Zentralisierung der Entscheidung über die zulässigen Beihilfen erstens einen parallelen Prozeß der Suche nach geeigneteren Beihilfepolitiken auf dezentraler Ebene und zweitens eine an den jeweiligen Präferenzen orientierte differenzierte Beihilfepolitik. In jedem Fall setzt die Zentralisierung aber ein adäquates Wissen über die richtige Beihilfepolitik auf der zentralen Ebene voraus.²⁴

II. Weitere Zentralisierungstendenzen aufgrund des Umgehungsproblems

Wesentlich problematischer sind jedoch die in der bisherigen Praxis der Beihilfenkontrolle bereits beobachtbaren weiteren Zentralisierungstendenzen, die aus den Schwierigkeiten der faktischen Durchsetzung der Beihilfenkontrolle aufgrund des Umgehungsproblems resultieren. Besonders interessant sind dabei die Sachverhalte, die sich aus dem Wettbewerb der Jurisdiktionen (insbesondere Kommunen) um die Ansiedlung von Unternehmen ergeben. Die Bereitschaft von Jurisdiktionen, Unternehmen bei der Suche nach Standorten mit spezifischen Vorteilen anzulocken, ist ein weithin beobachtbares Phänomen, das im Rahmen der Beihilfenkontrolle von besonderer Relevanz ist. An diesem Beispiel soll gezeigt werden, welche praktischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Beihilfenkontrolle auftreten können und welche Konsequenzen sich aus dem Versuch einer vollständigen Durchsetzung der Beihilfenkontrolle ergeben würden.

Welche Möglichkeiten hat beispielsweise eine Kommune, Vorteile, die man einem Unternehmen für die Ansiedlung zukommen lassen möchte, so zu „verstecken“, daß sie nach außen hin nicht als Beihilfen in Erscheinung treten?

²³ Vgl. die Zusammenstellungen möglicher Subventionsgründe bei *Färber* (1995, S. 139 ff.); *Rosenstock* (1995, S. 5 ff.); *Europäische Kommission* (1991, S. 19 ff.).

²⁴ Zu den Gefahren einer Vereinheitlichung von Beihilfen vgl. *Soltwedel* (1988, S. 55): „Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, daß Fehler bei der Beihilfenvergabe, die bislang einzelne Mitgliedsstaaten gemacht haben, jetzt in großem Maßstab auf EG-Ebene wiederholt werden.“

Ausgehend von den praktischen Erfahrungen wird in der Literatur eine große Anzahl von Möglichkeiten beschrieben, die hier nur mit wenigen Beispielen angedeutet werden können:²⁵

- *Verkauf von Grundstücken*: Beim Verkauf von Grundstücken und Gebäuden durch Kommunen an ansiedlungswillige Unternehmen ist es oft sehr schwer festzustellen, ob der Preis wirklich dem Marktpreis entsprochen hat oder tatsächlich darunter lag.²⁶
- *Erschließungskosten*: Erschließungskosten der Kommune für ein ganzes Gewerbegebiet, das mehrere Unternehmen in gleicher Weise nutzen, stellen keine Beihilfen dar. Erschließungskosten dagegen, die spezifisch für bestimmte Unternehmen anfallen, müssen von diesen Unternehmen getragen werden. Erhebliche Spielräume bei der Kostenzurechnung sind hier unvermeidlich.²⁷
- *Vorzugskonditionen durch ortansässige öffentliche Unternehmen*: Eine weitverbreitete Umgehungsmöglichkeit besteht darin, Unternehmen durch bestimmte günstige Ausgestaltungen von Tarifen bei öffentlichen Versorgungsbetrieben (z. B. Stromversorgung oder Abfallentsorgung) spezielle Vorteile zukommen zu lassen. Da Großabnehmer aber immer spezielle Tarife aushandeln können und die Bestimmung der richtigen, an den Kosten orientierten Preisen aufgrund des Problems der Verteilung von Gemeinkosten kaum überwindbare Schwierigkeiten aufwirft, sind solche speziellen begünstigenden Tarifgestaltungen schwer nachweisbar (vgl. ausführlich *Färber* 1995, S. 107 ff.).
- *Bauplanungsrecht*: Spezielle Vorteile kann man Unternehmen auch zukommen lassen durch Änderungen von Bebauungsplänen, wodurch sich der Wert von Grundstücken verändert.²⁸

²⁵ Vgl. v. *Wallenberg* (1992, Art. 92, Rdnr. 4 ff.); *Europäische Kommission* (1991, S. 56 ff.) sowie vor allem die breite Menge von Fällen, die als Definitions- und Abgrenzungsprobleme in bezug auf Beihilfen von *Färber* (1995, S. 62-136) angeführt werden.

²⁶ Vgl. *Färber* (1995, S. 127 ff.). Dieses Problem versucht nun die Kommission mit einer eigenen Mitteilung über Beihilfeelemente in Grundstücksgeschäften der öffentlichen Hand in den Griff zu bekommen; vgl. *Europäische Kommission* (1997, Tz. 168); vgl. aber kritisch zu einem solchen Versuch *Schütterle* (1993).

²⁷ „Die Grenze zwischen beihilfenfreier Bereitstellung von Gewerbegebäuden als Beitrag zur wirtschaftlichen Infrastruktur und der Verbilligung von Grundstücken als einem der Kontrolle durch die EG-Kommission unterliegenden Subventionstatbestand ist häufig schwer zu ziehen“; *Schütterle* (1993, S. 627).

²⁸ Zum Beispiel drohte die Firma Knorr-Bremse, aus ihrem bisherigen Standort München nach Berlin abzuwandern. Sie verlangte von der Stadt München eine Änderung des Bebauungsplans für ein ihr gehörendes Grundstück in der Weise, daß hierdurch eine höhere Geschoßflächenzahl möglich würde, um dieses Grundstück dann zu einem höheren Preis verkaufen zu können und damit wiederum die Finanzierung eines Werkneubaus zu erleichtern. Die Stadt München kam diesem Begehrten nach und Knorr-Bremse konnte durch den

- *Selektive Anwendung von Regulierungen:* Besonders interessant sind auch die Möglichkeiten der Kommunen, die Spielräume, die sie bei der Anwendung von Regulierungen besitzen, dazu zu benutzen, um einem Unternehmen spezifische Vorteile zukommen zu lassen. Zum Beispiel kann ein besonderes Entgegenkommen der kommunalen Genehmigungs- bzw. Aufsichtsbehörden bei der konkreten Anwendung von Umweltschutzvorschriften einem Unternehmen erhebliche spezifische Vorteile bieten.

Theoretisch stellt sich das Problem der Umgehungs möglichkeiten bei Beihilfen in der Weise, daß jeder diskretionäre Spielraum, den Jurisdiktionen bei ihren Aktivitäten einschließlich der konkreten Anwendung von Regulierungen besitzen, für die Gewährung von spezifischen Vorteilen an einzelne Unternehmen benutzt werden kann, die – ökonomisch gesehen – direkten Subventionen äquivalent sind. Hieraus folgt, daß die Beihilfenkontrolle auf massive Grenzen ihrer praktischen Durchführbarkeit stößt.²⁹ Nimmt man zu allen diesen Umgehungs möglichkeiten jetzt noch die zusätzlichen vielfältigen Möglichkeiten hinzu, die sich aus den Ausnahmeregelungen des Art. 92(3) EGV ergeben, nach denen nach der Praxis der Kommission in einem erheblichen Umfang horizontale, sektorale und regionale Beihilfen möglich sind, wodurch sich viele weitere argumentative Möglichkeiten des „Versteckens“ an sich wettbewerbsverfalschender Beihilfen ergeben, und bezieht weiter die sehr begrenzten personellen Ressourcen der zuständigen Generaldirektion IV in Brüssel mit ein, so stellt sich die Frage nach den Grenzen der Durchsetzbarkeit der europäischen Beihilfenkontrolle in massiver Weise.

Die Antwort in der Literatur auf das Problem der Umgehungen besteht – neben der Forderung einer Einschränkung der Ausnahmemöglichkeiten – hauptsächlich darin, eine weitere Ausweitung des Beihilfenbegriffs sowie eine weitere Verbesserung der Kontrolle dieser Umgehungs möglichkeiten und die Verschärfung der Sanktionen zu fordern. Dies ist auch die Strategie der Kommiss-

neuen Bebauungsplan einen um 110 Mio. DM höheren Preis für das Grundstück erzielen; vgl. Färber (1995, S. 90). Solche Möglichkeiten werfen für die Beihilfenkontrolle zusätzlich das Problem auf, daß diese Vorteile nicht aus staatlichen Haushalten stammen.

²⁹ Aus der sehr ausführlichen, sorgfältigen und detaillierten Zusammenstellung der konkreten Probleme bei der Definition, Abgrenzung und Feststellung von Beihilfen bei Färber (S. 62-136) läßt sich eigentlich nur der Schluß ziehen, daß eine Beihilfenkontrolle in der angestrebten Form praktisch nicht umsetzbar ist. Vgl. allgemein zu den Problemen ihrer Durchsetzung Rosenstock (1995, S. 325 ff.); Färber (1995, S. 369 ff.). Dies schließt nicht aus, daß es auch Erfolge im Zusammenhang mit einer besseren Durchsetzung von Kommissionsentscheidungen gegenüber den Mitgliedsstaaten, z. B. bezüglich der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen, oder der Möglichkeiten von Konkurrentenklagen gibt; vgl. Hakenberg / Tremmel (1997, S. 221 ff.); Immenga (1992, S. 29 ff.).

sion.³⁰ Was wären aber die letztlichen Konsequenzen einer solchen Strategie? Um eventuelle Begünstigungen durch Bauplanungsänderungen, Vorteile aus speziellen Tarifen von öffentlichen Unternehmen oder aus einer selektiven Anwendung von Regulierungen usw. kontrollieren zu können, müßte die Kommission faktisch die gesamten Aktivitäten aller Jurisdiktionen (also Mitgliedsstaaten, Bundesländer und Kommunen) systematisch kontrollieren. Dies impliziert, daß für alle diese staatlichen Aktivitäten zentral festgelegt werden müßte, wann diese als neutral für den Wettbewerb zwischen Unternehmen anzusehen wären und wann nicht. Zum Beispiel müßte auf europäischer Ebene zentral definiert werden, wie öffentliche Unternehmen ihre Tarife zu gestalten hätten, weil jeder dabei bestehende Spielraum von den Kommunen dafür benutzt werden könnte, einzelnen Unternehmen Vorteile zukommen zu lassen.³¹ Die Folge wäre eine weitere gravierende Einschränkung der Gestaltungsspielräume der Mitgliedsstaaten, der Bundesländer und der Kommunen bei fast allen ihren Aktivitäten und damit eine weitere erhebliche Verlagerung von Kompetenzen von unten nach oben auf die EU-Ebene.

Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen? Der Versuch der zentralen Ebene, Umgehungsmöglichkeiten der untergeordneten Jurisdiktionen zu verhindern, führt zu einer erheblichen Ausweitung der zentralen Kontrolle über den Einsatz vieler weiterer Aktionsparameter der Jurisdiktionen, d. h. ihre „Wettbewerbsfreiheit“ wird weiter eingeschränkt. Damit wird die Dezentralität von Entscheidungen über kollektive Problemlösungen und damit die Möglichkeiten für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen weiter vermindert, mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für die Innovation neuer kollektiver Problemlösungen und die Befriedigung der regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger. Vielmehr kommt es über die zur Vermeidung von Umgehungen notwendige weitere Zentralisierung der Definition von nicht wettbewerbsverfälschenden einzelstaatlichen Aktivitäten zu einer weiteren Ex-ante-Harmonisierung in allen Aktivitätsbereichen untergeordneter Jurisdiktionen. Als Fazit ist festzustellen, daß

³⁰ Vgl. hierzu insbesondere die konkreten Vorschläge von *Färber* (1995, S. 417 ff.); *Rosenstock* (1995, S. 405 ff.) sowie *Europäische Kommission* (1997, S. 61).

³¹ Dieser Prozeß findet bereits Schritt für Schritt statt. Siehe hierzu z. B. die Mitteilung der Kommission über Beihilfeelemente in Grundstücksgeschäften der öffentlichen Hand (vgl. *Europäische Kommission* 1997, Tz. 168) oder neue Gerichtsurteile des EuGH, unter welchen speziellen Bedingungen ein Vorzugstarif keine staatliche Beihilfemaßnahme darstellt; vgl. *Hakenberg / Tremmel* (1997, S. 218 f.). Zu den bereits bestehenden Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung durch die Beihilfenvorschriften der EU vgl. *Thies* (1994, S. 121 ff.) sowie allgemeiner *Schütterle* (1995, S. 393), der explizit auf die Einschränkung der Möglichkeiten der Beeinflussung der Standortqualität hinweist.

man vor dem prinzipiellen Problem steht, entweder die Beihilfenkontrolle nur unzureichend durchzusetzen oder die Gefahr einer massiven weiteren Zentralisierung und Harmonisierung staatlicher Aktivitäten innerhalb der EU hinzunehmen.³²

E. Zur Problematik des Prinzips des Abbaus von Wettbewerbsverzerrungen als Leitprinzip der Beihilfenkontrolle

Diese Diskussion kann jedoch auf einer noch grundsätzlicheren Ebene geführt werden. Das zentrale Leitprinzip, auf dem die Beihilfenkontrolle basiert, ist der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen durch einzelstaatliche Aktivitäten der Mitgliedsstaaten. Die Beihilfenkontrolle geht diesbezüglich parallel zu der Regelung von Art. 90 EGV über die Behandlung öffentlicher Unternehmen und zum Abbau von handelshemmenden Regulierungen der Mitgliedsstaaten, der durch die Cassis de Dijon-Rechtsprechung mit der Einführung des Ursprungslandprinzips eingeleitet worden ist. Die Grundidee dieses Leitprinzips besteht darin, daß die staatlichen Einheiten innerhalb des Gemeinsamen Marktes durch ihre Aktivitäten nicht verzerrend auf die Wettbewerbsbedingungen auf den europäischen Gütermärkten einwirken sollen, d. h., daß durch Aktivitäten der Mitgliedsstaaten nicht einzelne Unternehmen begünstigt werden und damit Wettbewerbsvorteile gegenüber Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten gewinnen. Betrachtet man nur den Wettbewerb zwischen Unternehmen, so erscheint dies als ein sinnvolles Prinzip, hat es doch zur Konsequenz, daß sich im Wettbewerb die Unternehmen mit den besten Problemlösungen durchsetzen, ohne daß einzelstaatliche Aktivitäten den im Wettbewerb stattfindenden Selektionsprozeß beeinflussen oder stören.

Wann liegt aber ein Wettbewerb ohne solche Verzerrungen vor? Eine Möglichkeit würde darin liegen, daß die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der gesamten EU identisch wären, d. h. die Unternehmen überall die gleichen Bedingungen für die Produktion ihrer Güter vorfinden würden. Dies kann aber aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll sein, weil der Vorteil der räumlichen Arbeitsteilung und damit des Binnenmarktes gerade darin besteht, die unterschiedlichen komparativen Kostenvorteile besser auszunutzen, die sich aus den unterschiedlichen Standortbedingungen ergeben. Mit dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen im Sinne des obigen Leitprinzips kann folglich nur gemeint sein, daß die einzelnen Jurisdiktionen nicht mit ihren letztlich auf staatlichem Zwang beruhenden Aktivitäten diese Wettbewerbsbedingungen „künstlich“ verzerrn sollen. Von den Jurisdiktionen unbeeinflußte „natürliche“ Unter-

³² Dieses Problem tritt auch bereits bei einer Beihilfenkontrolle ohne die bisher existierenden diskretionären Spielräume bei den Ausnahmeregelungen auf, d. h. auch schon bei einem einfachen Beihilfenverbot.

schiede in den Wettbewerbsbedingungen würden dagegen keine Wettbewerbsverzerrungen darstellen, die durch ein System zum Schutz des unverfälschten Wettbewerbs abgebaut werden müßten.³³

Was bedeutet dies für die staatlichen Aktivitäten der einzelnen Jurisdiktionen? Wie müssen die Pakete an Regeln, öffentlichen Leistungen und Steuern der einzelnen Jurisdiktionen gestaltet sein, damit keine solchen „künstlichen“ Verzerrungen auftreten, d. h. die einzelstaatlichen Aktivitäten in bezug auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen verschiedener Jurisdiktionen „neutral“ bleiben? Zu bedenken ist hierbei, daß öffentliche Leistungen wie eine gut ausgebauten Infrastruktur oder ein hervorragendes öffentliches Bildungssystem, die kostenlos genutzt werden können, den Unternehmen direkt oder indirekt einen genauso großen Wettbewerbsvorteil gegenüber Unternehmen in anderen Jurisdiktionen mit weniger steuerfinanzierten öffentlichen Leistungen verschaffen können wie beispielsweise direkte Subventionen. Für die Frage nach so definierten Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen in- und ausländischen Unternehmen macht die Unterscheidung zwischen spezifischen Beihilfen und allgemeiner Wirtschaftspolitik der einzelnen Jurisdiktionen keinen Sinn.³⁴ Es liegt nahe, daß die Antwort darin besteht, daß die Steuer-Leistungs-Pakete aller Jurisdiktionen in irgendeinem Sinne vereinheitlicht werden müßten, um solche künstlichen Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.³⁵ Ein so verstandenes Prinzip des Abbaus von Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen würde folglich – zu Ende gedacht – zu einer Zentralisierung der Entscheidungen über staatliche Aktivitäten führen und somit zur Ausschaltung von Entscheidungsspielräumen auf dezentraler staatlicher Ebene.

Die Konsequenzen für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen sind eindeutig. Haben die einzelnen Jurisdiktionen nicht mehr die Freiheit, mit eigenen Aktionsparametern die Bedingungen ihres Standorts aktiv zu beeinflussen, so kann ein solcher Wettbewerb per definitionem nicht stattfinden.³⁶ Es ist gerade die Grundidee des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen (Standorten), daß diese die Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen aktiv beeinflussen, mit

³³ Solche Disparitäten können jedoch Ausgangspunkt für eine am Kohäsionsziel orientierte EU-Regionalpolitik sein.

³⁴ Auch die Kommission sieht, daß allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen Unternehmen ebenso einen Wettbewerbsvorteil verschaffen können wie spezifische Subventionen; vgl. *Europäische Kommission* (1991, S. 56 f.; 1997, Tz. 172).

³⁵ Es kann hier offen bleiben, ob eine völlige Vereinheitlichung zwingend ist oder ob sich diese Pakete auch in einem bestimmten, zentral festgelegten Verhältnis unterscheiden dürfen. In jedem Fall aber dürften die einzelnen Jurisdiktionen keinen eigenen *Spielraum* zur Gestaltung ihrer kollektiven Problemlösungen behalten, weil dieser für solche künstlichen Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen ausgenutzt werden könnte.

³⁶ „Systemwettbewerb ist nur in dem Maße möglich, wie die Mitgliedsstaaten (noch) über Regelungskompetenz verfügen“; *Streit* (1996, S. 527).

neuen kollektiven Problemlösungen experimentieren und damit versuchen, ihren Standort relativ zu anderen Standorten für Unternehmen attraktiver zu machen. Die Möglichkeit der freien Entscheidung über die einzelstaatlichen Aktivitäten und damit die Möglichkeit „künstlich“ verursachter Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen zwischen verschiedenen Jurisdiktionen ist eine notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen. Ohne eine solche Heterogenität ist weder ein wissenschaftlicher Experimentierungsprozeß in bezug auf kollektive Problemlösungen noch die machtbegrenzende Wirkung dieses Wettbewerbs möglich. Auch die mobilen Nachfrager können ihre zentrale Funktion als Schiedsrichter über die Attraktivität der Steuer-Leistungs-Pakete der Jurisdiktionen in diesem Wettbewerb nur erfüllen, wenn einzelstaatlich verursachte Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen zwischen Jurisdiktionen zugelassen werden.

Hieraus ergibt sich folgendes Problem: Auf der einen Seite scheint eine Neutralisierung und damit Homogenisierung einzelstaatlicher Aktivitäten erforderlich zu sein, damit der Wettbewerb zwischen Unternehmen ohne „künstliche“ Verzerrungen funktionieren kann. Auf der anderen Seite führt gerade dies zu einer Ausschaltung der Möglichkeit des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen, weil hierfür die Jurisdiktionen Spielräume für das Experimentieren mit dem Angebot unterschiedlicher Pakete von öffentlichen Leistungen, Regeln und Steuern benötigen, wodurch jedoch wiederum die Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen zwischen verschiedenen Jurisdiktionen verzerrt würden. Tatsächlich sind aber beide Arten des Wettbewerbs notwendig: der Wettbewerb zwischen Unternehmen zur Lösung des Marktmachtproblems und zur Suche nach besseren Problemlösungen im Bereich der privaten Güter *und* der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen für die Kontrolle staatlicher Macht und für die Suche nach besseren kollektiven Problemlösungen.³⁷

Gibt es folglich ein Spannungsverhältnis zwischen beiden Arten des Wettbewerbs? Dies wäre auf einer theoretischen Ebene noch einer genaueren Untersuchung zu unterziehen.³⁸ Ein prinzipielles Dilemma aber muß es nicht geben. Denn unter der Voraussetzung der Mobilität der Unternehmen zwischen den Jurisdiktionen, die wir für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen unterstellt haben und die beispielsweise innerhalb der EU auch kein Problem darstellt, führen unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen in verschiedenen Jurisdik-

³⁷ Dies würde auch helfen, die heterogenen Präferenzen für Steuer-Leistungs-Pakete in den einzelnen Jurisdiktionen besser zu erfüllen.

³⁸ Für eine etwas tiefgehendere Erörterung dieses Problems vgl. Kerber (1998a). In bezug auf das prinzipielle Problem, daß die Dezentralität staatlicher Entscheidungen zu Hemmnissen bei der Mobilität von Gütern und Personen führen kann, vgl. ausführlicher Kincaid (1995); Vanberg (1996), der diesbezüglich von einem „dilemma of libertarian subsidiarity“ spricht.

tionen zumindest längerfristig³⁹ nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen, weil die Unternehmen die Freiheit der Standortwahl haben. Denn bietet eine Jurisdiktion besonders günstige Bedingungen – z. B. durch Abbau von bürokratischen Regulierungen –, so steht es allen Unternehmen frei, in diese Jurisdiktion zu wechseln. Insofern wird durch unterschiedliche Steuer-Leistungs-Pakete der Jurisdiktionen der Wettbewerb zwischen Unternehmen nicht verzerrt.

Dies kann auch für Beihilfen gelten, die im Rahmen von Industrieansiedlungen gezahlt werden. Die Beihilfen für VW Sachsen (*Waniek* 1996) haben nicht den Wettbewerb zwischen den europäischen Automobilunternehmen verzerrt. Jedes andere Automobilunternehmen hätte ähnliche Subventionen bekommen, wenn es in entsprechender Weise Arbeitsplätze in Sachsen geschaffen hätte. Was diese Beihilfen beeinflußt haben, ist, daß diese Arbeitsplätze in Sachsen geschaffen worden sind und nicht beispielsweise in Spanien; d. h. der Wettbewerb zwischen Standorten ist durch diese Subventionen beeinflußt und eventuell verzerrt worden, nicht aber der Wettbewerb zwischen den Automobilunternehmen.⁴⁰ Entscheidend ist, daß hier zwei verschiedene Wettbewerbsprozesse – nämlich Wettbewerbsprozesse zwischen Unternehmen und Wettbewerbsprozesse zwischen Standorten / Jurisdiktionen – gleichzeitig stattfinden, die auf komplexe Weise miteinander verknüpft sind und sich wechselseitig beeinflussen, sich aber deshalb nicht gegenseitig ausschließen oder behindern müssen.

Das Problem an der bisherigen Interpretation des Prinzips des Abbaus von Wettbewerbsverzerrungen besteht darin, daß der Wettbewerb zwischen Standorten (Jurisdiktionen) nicht mit einbezogen worden ist.⁴¹ Der mit Steuer-Leistungs-Paketen ausgetragene Standortwettbewerb ist aber als ein produktiver Wettbewerb zu sehen. Entscheidend ist letztlich, daß die staatlichen Aktivitäten der einzelnen Jurisdiktionen bei Mobilität der Unternehmen ihren Charakter

³⁹ Kurz- und mittelfristig können aufgrund von irreversiblen Investitionen (versunkene Kosten) Mobilitätsprobleme der Unternehmen auftreten. Solche zeitlich begrenzten Bindungen treten aber auf normalen Gütermärkten in gleicher Weise auf.

⁴⁰ Vgl. kritisch zu den wettbewerbsverfälschenden Wirkungen in diesem Beihilfenfall auch *Bishop* (1997, S. 85).

⁴¹ Interessanterweise sind dem Verfasser in der Literatur zur Beihilfenkontrolle keine ökonomischen Argumentationen begegnet, weshalb ein wirtschaftspolitischer Wettbewerb zwischen Mitgliedsstaaten sinnvoll sein könnte. In den umfassenden ökonomischen Monographien von *Färber* (1995) und *Rosenstock* (1995) über die Beihilfenkontrolle wird der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen – außer am Rande als negativ zu beurteilender Subventionswettlauf – überhaupt nicht thematisiert. Lediglich in Veröffentlichungen zu Regionalbeihilfen wird der Wettbewerb zwischen Regionen auch als positiv gesehen; vgl. *van Suntum* (1984); *Franke* (1989); *Waniek* (1992) sowie insbesondere *Lammers* (1996). *Lammers* (1996, S. 512) hat auch bereits kurz auf den möglichen Konflikt zwischen einem unverfälschten Wettbewerb zwischen Unternehmen und dem Standortwettbewerb zwischen Mitgliedsländern und Regionen hingewiesen.

grundlegend ändern. Sie stellen aus Sicht der Unternehmen keine „Daten“ im Sinne von *Eucken* mehr dar, sondern sind selbst Ergebnisse der Wettbewerbsprozesse zwischen Jurisdiktionen. Insofern ist für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen Unternehmen keine Homogenisierung der Wettbewerbsbedingungen in den einzelnen Jurisdiktionen notwendig, vielmehr würden diese umgekehrt den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen – wie oben gezeigt – gerade unmöglich machen. Unterschiedliche Steuer-Leistungs-Pakete der Jurisdiktionen dürfen insofern nicht an sich als wettbewerbsverzerrend angesehen werden. Anders ausgedrückt: die Jurisdiktionen müssen in ihrem Wettbewerb sehr wohl durch ihre Aktivitäten die komparativen Kostenvorteile „künstlich“ verändern dürfen, denn deren Entwicklung ist gerade ihre Aufgabe im Rahmen des Standortwettbewerbs.

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, daß es keine Regeln geben darf, die die Aktionsparameter der Jurisdiktionen und damit ihre Freiheit der Gestaltung ihrer Pakete von Regeln, öffentlichen Leistungen und Steuern einschränken. Auch der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen hat ebenso wie der Wettbewerb auf normalen Gütermärkten ein Leistungswettbewerb zu sein, d. h. die Lösung der Probleme der Individuen hat im Mittelpunkt der Leistungen der Anbieter zu stehen (*Vanberg / Kerber 1994, S. 213 f.*). Insofern kann es sehr wohl sinnvoll sein, bestimmte Verhaltensweisen der Jurisdiktionen, die den Wettbewerb auf internationalen Gütermärkten durch ihre protektionistischen Wirkungen einschränken, durch übergeordnete Regeln zu verbieten, ebenso wie auch übergeordnete Regeln für die Sicherung des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen notwendig sein können (Abschnitt B.). Was erforderlich ist, ist vielmehr ein integriertes System von Wettbewerbsregeln, das beide Arten von Wettbewerb gleichzeitig sichern hilft: den Wettbewerb zwischen Unternehmen auf den Gütermärkten und den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen auf den Standortmärkten. Das Prinzip des Abbaus von durch einzelstaatlichen Aktivitäten verursachten Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen ist aber für sich genommen in seiner bisherigen Interpretation kein sinnvolles Leitprinzip für die Suche nach solchen Wettbewerbsregeln bzw. müßte in der Weise weiterentwickelt werden, daß es den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen in adäquater Weise berücksichtigt.

F. Zum Problem der Rechtfertigung einer Beihilfenkontrolle aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen: Einige theoretische Überlegungen

In den beiden letzten Abschnitten wurde gezeigt, daß die europäische Beihilfenkontrolle und das hinter ihr stehende Leitprinzip des Abbaus von einzelstaatlich verursachten Wettbewerbsverzerrungen inhärente Tendenzen zu einer weiteren Zentralisierung staatlicher Entscheidungen in sich trägt und folglich

den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen mit seinen wissenschaftenden und machtbegrenzenden Wirkungen einzuschränken droht. Welche Regeln notwendig sind, damit sowohl der Wettbewerb zwischen Unternehmen als auch der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen gesichert wird, muß in diesem Beitrag offen bleiben. Allerdings sollen in diesem Abschnitt noch einige Überlegungen zu der Frage angestellt werden, wie sich eine übergeordnete Beihilfenkontrolle aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen darstellt und welche Folgerungen sich daraus für ihre Beurteilung ziehen ließen.

In Abschnitt B. wurde gezeigt, daß in Analogie zum Wettbewerb zwischen Unternehmen auf Gütermärkten die Jurisdiktionen als Anbieter von kollektiven Problemlösungen (Regeln und öffentliche Leistungen) angesehen werden können, die im Wettbewerb um Nachfrager stehen. Auch hier handelt es sich um einen Prozeß der innovativen Suche nach neuen Problemlösungen (innovative Verbesserungen von Standortbedingungen), wobei die Individuen oder Unternehmen, die zwischen verschiedenen Jurisdiktionen als Standort wählen, Schiedsrichter über die Attraktivität der angebotenen Steuer-Leistungs-Pakete sind. Aus dieser Perspektive ist der überall zu beobachtende Wettbewerb von Staaten, Regionen und Kommunen um die Ansiedlung von Unternehmen und damit um Investitionen und Arbeitsplätze ein normales Phänomen. Im Zusammenhang mit diesem Industrieansiedlungswettbewerb können Beihilfen durch die in solchen Wettbewerbsprozessen stehenden Jurisdiktionen beobachtet werden, was wiederum zu sogenannten Subventionswettläufen führen kann, bei denen sich verschiedene Jurisdiktionen wechselseitig mit Beihilfen für die Ansiedlung von Unternehmen überbieten. Wie sind nun solche Beihilfen im Rahmen der Ansiedlung von Unternehmen aus dem Blickwinkel des Standortwettbewerbs zu interpretieren?

Da die Jurisdiktion Anbieter eines Steuer-Leistungs-Pakets in bezug auf kollektive Problemlösungen und das Unternehmen ein Nachfrager ist, der zwischen verschiedenen Anbietern auswählen kann, kann die Beihilfe als eine Form des Preisnachlasses interpretiert werden und damit als ein spezifischer Rabatt, den der Anbieter diesem Nachfrager gewährt. Aus der Sicht des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen sind Beihilfen folglich als Rabatte zu verstehen, die auf dem Markt für Standorte zwischen Anbietern und Nachfragern aufgrund der jeweils bestehenden Marktlage ausgehandelt werden, gleichgültig ob dies nun die Form direkter Zuschüsse, Steuervergünstigungen, verbilligter Kredite oder Grundstücke oder andere Formen annimmt.⁴² Haben die Juris-

⁴² Beihilfen können folglich sowohl die Form eines direkten oder indirekten Rabatts als auch die Form einer zusätzlichen Leistung ohne Gegenleistung annehmen. Die hierbei auftretenden Sachverhalte weisen erhebliche Parallelen zu den Phänomenen auf, die im Rahmen der Diskussion um die Nachfragemacht des Handels gegenüber der Industrie aufgetreten sind. Auch hier ging es um spezielle Rabatte oder zusätzliche Leistungen ohne Gegenleistungen, die zwischen den Handels- und den Industrieunternehmen ausgehandelt worden sind; vgl. hierzu allgemein Kerber (1989).

diktionen ein großes Interesse an der Attrahierung zusätzlicher Unternehmen, so werden sie auch zu hohen Rabatten gegenüber dem Normalpreis (Normalbesteuerung) bereit sein.⁴³

Aus dieser Sicht ist die Beihilfenkontrolle folglich als eine Kontrolle der Rabattgewährung von Jurisdiktionen und ein Beihilfenverbot somit als ein Rabattverbot zu interpretieren. Da Art. 92(1) EGV aber nur Beihilfen verbietet, die einzelne Unternehmen begünstigen, allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen, die alle Unternehmen gleich treffen, aber nicht erfaßt werden, impliziert das allgemeine Beihilfenverbot aber kein Verbot des Preiswettbewerbs, d. h. des Steuerwettbewerbs. Steuervergünstigungen, die sich an alle Unternehmen richten, sind folglich erlaubt. Die Beihilfenkontrolle verbietet nur spezifische Preisnachlässe gegenüber einzelnen Unternehmen oder ganzen Wirtschaftszweigen, d. h. im Mittelpunkt steht eher das Problem von Diskriminierungen. Es ist in diesem Beitrag nicht möglich, eine umfassende wettbewerbstheoretische Diskussion darüber zu führen, ob solche Rabatte tatsächlich ein Problem darstellen, das durch ein solches Rabattverbot gelöst werden müßte. Es sollen im folgenden jedoch zumindest einige aus der üblichen wettbewerbspolitischen Diskussion von Rabatten und Diskriminierungen geläufige Argumentationen kurz angeführt werden.⁴⁴

Falls auf beiden Marktseiten Wettbewerb besteht, müssen unterschiedliche Rabatte für verschiedene Nachfrager aus wettbewerbstheoretischer Sicht kein Problem darstellen. Zum einen ist zu berücksichtigen, daß nach der ökonomischen Theorie unterschiedliche Preise nicht gleichzusetzen sind mit einer Preisdiskriminierung. Eine solche liegt vielmehr nur dann vor, wenn ein Anbieter verschiedenen Nachfragern unterschiedliche Preise berechnet, ohne daß diese durch Unterschiede in den von den Nachfragern verursachten Kosten gerechtfertigt sind (*Machlup* 1955, S. 398). Kostendifferenzen erlauben nicht nur Preisdifferenzen, sondern erzwingen sie sogar, falls Diskriminierungen vermieden werden sollen. Gleichermaßen gilt, falls verschiedene Unternehmen als Nachfrager nach Standortleistungen den Jurisdiktionen unterschiedliche große Vorteile bringen. Beispielsweise können manche Unternehmen für bestimmte Jurisdiktionen attraktiver sein als andere, weil sie weitere Zulieferbetriebe anziehen oder weil ihr spezifischer Bedarf an Arbeitskräften besser den spezifischen Qualitäten des einheimischen Reservoirs an Arbeitslosen entspricht. Aus diesen Gründen kann es auch für eine wohlwollende Regierung einer Jurisdiktion, die sich strikt an den Interessen ihrer Bürger orientiert, optimal sein, bei ihrer Ansiedlungspolitik mit Preisdifferenzierungen zu arbeiten. Geht man realisti-

⁴³ Hierbei kann es um die Ansiedlung neuer Unternehmen, aber auch um die Verhinderung der Abwanderung einheimischer Unternehmen gehen. Vgl. den in Abschnitt D.II. angeführten Fall der Firma Knorr-Bremse in München.

⁴⁴ Vgl. für eine Übersicht z. B. *Fehl* (1981); *Kerber* (1989, S. 121 ff.; S. 431 ff.).

scherweise davon aus, daß auf Standortmärkten sowohl die Jurisdiktionen als Anbieter als auch die Unternehmen als Nachfrager für die jeweilige Marktgegenseite heterogen sind, so stellt die Differenzierung von Preisen durch bilaterale Aushandlung spezifischer Rabatte ein völlig normales Ergebnis dieser Wettbewerbsprozesse dar wie sie genauso auf entsprechenden Gütermärkten zu erwarten wäre.⁴⁵

Unklar ist auch, weshalb in einem solchen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen eine Regel notwendig ist, die Preisnachlässe verbietet. Auch aus der Sicht des Konzepts des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen ist der Preiswettbewerb in Form des Steuerwettbewerbs positiv zu bewerten.⁴⁶ Dieser wird innerhalb des Systems der europäischen Wettbewerbsregeln auch zugelassen. Da Rabatte nichts anderes als Preisnachlässe sind, stellt sich die Frage, weshalb der Rabattwettbewerb ein Problem sein soll. Im Gegenteil ist in der wettbewerbstheoretischen Diskussion seit langem bekannt, wie wichtig der Wettbewerb mit Rabatten und anderen Formen von Preisnachlässen für die Möglichkeit des Preiswettbewerbs ist (Geheimwettbewerb). Gerade bilateral ausgehandelte spezifische Preiszugeständnisse spielen für das Aufbrechen von kollusiven Verhaltensweisen seitens der Anbieter und damit für die Funktionsfähigkeit von Preissenkungsprozessen eine zentrale Rolle.⁴⁷ Subventionswettläufe um die Ansiedlung von Unternehmen könnten deshalb aus dem Blickwinkel des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen auch als ein normaler Wettbewerb mit Preisnachlässen angesichts eines nicht funktionierenden Preiswettbewerbs (Steuerwettbewerbs) bei nicht ausgelasteten Kapazitäten (Produktionsfaktoren) der Jurisdiktionen interpretiert werden. Ein Beihilfenverbot, das solche Subventionswettläufe verhindern möchte, würde dann den Preiswettbewerb in bezug auf die kollektiven Problemlösungen der Jurisdiktionen beschränken und

⁴⁵ Betrachtet man z. B. ein Einkaufscenter, in dem Ladenflächen vermietet werden, so können selbst gleich große Flächen sehr wohl zu unterschiedlichen Preisen vermietet werden. So können bestimmte besonders attraktive Geschäfte als Einkaufsmagnete für das gesamte Einkaufscenter wirken, was zu relativ niedrigeren Ladenmieten führen würde. Preisdifferenzierungen können sich auch aus verschiedenen Zeitpunkten des Vertragsabschlusses ergeben, falls sich in der Zwischenzeit die relative Knappheit von Ladenflächen verändert hat. Solche Preisdifferenzierungen würden auf normalen Märkten nicht nur als unproblematisch angesehen werden, sondern könnten gerade ein Zeichen für die Effizienz solcher Märkte sein. Vgl. zu dem wettbewerbstheoretischen Problem von Differenzierungen und Diskriminierungen und den etwaigen Konsequenzen von Diskriminierungsverboten aus evolutorischer Sicht Kerber (1989, S. 412-440).

⁴⁶ Dies setzt selbstverständlich voraus, daß der Steuerwettbewerb im Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen keine prinzipiellen Probleme aufwirft, was eventuell geeignete Regeln für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen erfordert.

⁴⁷ Vgl. hierzu z. B. Hoppmann (1966); Mestmäcker (1984, S. 283 ff.); Kerber (1989, S. 204 ff.).

zu hohe Standortpreise (Steuern) stabilisieren, was angesichts des Standortwettbewerbs von außerhalb der EU keine Lösung sein kann.⁴⁸

Ergebnis dieser Überlegungen wäre folglich, daß Beihilfen von Jurisdiktionen, die sich als Folge von Wettbewerbsprozessen zwischen Standorten um die Ansiedlung von Unternehmen interpretieren lassen, aus wettbewerbspolitischer Sicht kein Problem darzustellen brauchen, da sie ein normales Phänomen funktionierender Wettbewerbsprozesse auf Standortmärkten sein können. Auch wenn eine wettbewerbstheoretische Analyse zweifellos wesentlich differenzierter und tiefgehender sein müßte, als sie hier durchgeführt werden kann, so wird zumindest deutlich, daß sich aus dieser Perspektive erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit und Nützlichkeit einer solchen Beihilfenkontrolle ergeben. Ob aus wettbewerbstheoretischer Sicht eine Kontrolle über Beihilfen an Unternehmen notwendig ist, die von Jurisdiktionen vergeben werden, die selbst im Wettbewerb um diese Unternehmen stehen, bedarf weiterer theoretischer Analyse, muß aber nach diesen Überlegungen zumindest als offen angesehen werden.⁴⁹

Jenseits des Ziels der Sicherung eines von staatlichen Eingriffen freien und folglich unverzerrten Wettbewerbs könnte sich die Beihilfenkontrolle aber auch als Lösungsmöglichkeit im Rahmen einer Rent-seeking-Interpretation von Subventionen anbieten (vgl. als knapper Überblick *Rosenstock* 1995, S. 47 ff., mit weiterer Literatur). Ausgehend von unvollkommenen politischen Märkten, auf denen das Handeln der Politiker von den Präferenzen der Bürger abweichen kann, können Subventionen nach der Rent-seeking-Theorie auch als Umverteilungen verstanden werden, bei denen sich bestimmte Interessengruppen nicht durch Leistung verdiente Vorteile auf Kosten anderer Bürger über den politischen Prozeß verschaffen (*Europäische Kommission* 1991, S. 29 f.). Das Rent-seeking-Problem kann dann als Gefangenendilemma rekonstruiert werden, in dem alle Akteure jeweils individuell einen Anreiz haben, durch Rent-seeking-Aktivitäten an diesen Umverteilungen teilzuhaben, obwohl dies insgesamt zu

⁴⁸ *Kasper* (1996, S. 19 ff.), der gerade aus der Perspektive eines Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen das Problem des Subventionswettkaufs bei Industriean-siedlungen untersucht und sich für ein striktes Subventionsverbot einsetzt, führt zwar elf verschiedene gute Gründe dafür an, weshalb es für die einzelnen Jurisdiktionen negativ sein kann, Subventionen zur Anziehung von Unternehmen zu geben, aber es bleibt offen, weshalb es eine übergeordnete Regel für die Jurisdiktionen geben muß, die solche Subventionen verbietet. Wenn es sich für die einzelnen Jurisdiktionen tatsächlich negativ auswirkt, solche Subventionen zu geben, so werden dies die Jurisdiktionen in ihrem Wettbewerb von selbst lernen. Eine Beschränkung ihrer Aktionsparameter wäre hierfür nicht notwendig. Dagegen sieht *Kasper* nicht, daß ein solches Subventionsverbot als ein Rabattverbot zu interpretieren ist und folglich den Preiswettbewerb zwischen den Jurisdiktionen behindern kann.

⁴⁹ Ein weiterer Anwendungsfall für diese Überlegungen ist auch der auf globaler Ebene bestehende GATT-Subventionskodex, der – obwohl kaum durchgesetzt – von ähnlichen Argumentationen wie die EU-Beihilfenkontrolle geprägt ist; vgl. *Conrad* (1996).

Wohlfahrtsverlusten für alle führt (*Vanberg* 1997, S. 27 f.). Eine allgemeine Regel, die solche Subventionen generell verbietet, könnte dann im Interesse aller sein. Ein Beihilfenverbot ließe sich dann als eine konstitutionelle Beschränkung der Macht von Politikern rechtfertigen, um eine kollektive Selbstschädigung durch Rent-seeking-Verhalten zu verhindern.

Ließe sich die EU-Beihilfenkontrolle in dieser Weise verstehen? Zweifellos könnte es zur Lösung des Rent-seeking-Problems sinnvoll sein, daß die Macht der Politiker in den einzelnen Jurisdiktionen, Beihilfen zu geben, beschränkt wird. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob hierfür eine zentrale Beihilfenkontrolle auf der übergeordneten Ebene notwendig ist oder ob nicht der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen selbst zu einer Zurückdrängung von Rent-seeking-Aktivitäten führt. Wenn Rent-seeking ein Negativsummenspiel ist, wie von der Rent-seeking-Theorie behauptet, dann müßten Jurisdiktionen, die durch geeignete Verfassungsregeln solche ressourcenverzehrenden Umverteilungsaktivitäten reduzieren, gegenüber anderen Jurisdiktionen mit einem größeren Ausmaß an Rent-seeking im Wettbewerb überlegen sein und sich – langfristig gesehen – durchsetzen (*Vanberg* 1997, S. 27 f.).⁵⁰ Wenn aber die Zurückdrängung von Rent-seeking-Aktivitäten zu einem Wettbewerbsvorteil im Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen führt, stellt sich die Frage, weshalb dies den Wettbewerbern von einer zentralen Stelle in Form einer verbindlichen Regel vorgeschrieben werden muß.

Nun kann man eventuell Argumente finden, daß die Bürger sich leichter auf eine solche übergeordnete Kontrollinstanz einigen können und die Entfernung vom politischen Geschehen in der einzelnen Jurisdiktion auch Vorteile bei der konkreten Durchsetzung haben kann. Die EU-Beihilfenkontrolle ist angesichts ihrer Ausgestaltung aber für eine solche Funktion ungeeignet. Denn erstens fallen ihre eigenen Beihilfen nicht unter die Beihilfenkontrolle und zweitens ist die Beihilfenkontrolle durch die großen diskretionären Spielräume der Kommission bei den Ausnahmeregelungen selbst offen für Rent-seeking-Aktivitäten.⁵¹ Vielmehr besteht umgekehrt die Gefahr, daß sich die EU über ihre Ausnahmespielräume zu einem wesentlich potenteren Anbieter von Renten entwickelt als es die einzelnen Mitgliedsstaaten je waren. Zwar könnte eine EU-Beihilfenkontrolle mit weniger oder keinen Ausnahmen dieses Problem zweifellos stark vermindern. Entscheidend ist aber die Frage, ob man das auf der Ebene der einzelnen Jurisdiktionen zweifellos vorhandene Rent-seeking-Problem nicht durch konsequente Realisierung einer Wettbewerbsordnung, die den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen innerhalb der EU funktionsfähig macht,

⁵⁰ Denn die Verlierer bei solchen Umverteilungen würden in andere Jurisdiktionen mit weniger oder keinen auf Rent-seeking basierenden Umverteilungen abwandern.

⁵¹ Im übrigen hat die Kommission die Beihilfenkontrolle nie als Instrument zur Einschränkung des Rent-seeking-Verhaltens gesehen. Vgl. aber *Immenga* (1992, S. 20) sowie allgemein zur Problematik Rent-seeking und Zentralisierung in der EU *Vaubel* (1992).

langfristig wesentlich besser lösen kann als durch eine zentrale Beihilfenkontrolle mit ihren erheblichen Durchsetzungsproblemen, ihren diskretionären Spielräumen und den daraus folgenden gravierenden weiteren Zentralisierungstendenzen.⁵²

Wenn die Ergebnisse dieser Überlegungen überraschend und vielleicht auch provokant wirken, weil sie die Notwendigkeit einer Beihilfenkontrolle anscheinend in Frage stellen, so liegt das zum einen daran, daß die Wirtschaftspolitik von einzelnen im Wettbewerb stehenden Jurisdiktionen einen grundlegenden anderen Charakter aufweist als die staatliche Wirtschaftspolitik im traditionellen Sinne, der Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren eben nicht durch Wechsel in andere Jurisdiktionen ausweichen können.⁵³ In einer Welt der Mobilität zwischen Jurisdiktionen bekommen Beihilfen einzelner Jurisdiktionen eine andere Qualität als ohne diese Mobilität.⁵⁴ Zum anderen aber darf weder vergessen werden, daß die obigen Überlegungen die jeweiligen Probleme nicht umfassend analysieren, noch übersehen werden, daß die Ergebnisse auf der Annahme funktionierender Wettbewerbsprozesse zwischen den Jurisdiktionen basieren. Liegen dagegen zentrale Voraussetzungen für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen nicht vor, so können sich hieraus unter Umständen wiederum Argumente für die Notwendigkeit einer zentralen Beihilfenkontrolle ableiten lassen.

Ein solcher Fall könnte beispielsweise bestehen, wenn ein großer Teil der Individuen immobil ist und folglich nicht zwischen den Jurisdiktionen wechseln kann. Aus wettbewerbstheoretischer Sicht bestünde dann das Problem, daß diese immobilen Individuen in bezug auf ihre jeweilige Jurisdiktion einem monopolistischen Anbieter gegenüberstehen, dessen Marktmacht sie nicht ausweichen können. Dies würde der traditionellen Sichtweise der Situation des Bürgers gegenüber dem Staat entsprechen. Eine sich gewinnmaximierend verhaltende Jurisdiktion würde folglich Preise (Steuern) in Abhängigkeit von der Preiselastizität (Mobilitätsgrad) setzen, so daß es auf diese Weise zu einer „Ausbeutung“ des immobilen Teils der Einwohner kommen könnte. In einem solchen Fall könnte es vielleicht möglich sein, ein als Diskriminierungsverbot

⁵² Hierzu sei auch angemerkt, daß die Tatsache, daß in der EU eine Beihilfenkontrolle mit vielen diskretionären Ausnahmeregelungen existiert, aus polit-ökonomischer Sicht kein Zufall ist, sondern vermutlich lediglich den Reflex der Rent-seeking-Aktivitäten auf der Ebene der Mitgliedsstaaten darstellt. Die scheinbar einfache Lösung einer Beseitigung der Ausnahmeregelungen würde deshalb wahrscheinlich an der politischen Durchsetzbarkeit scheitern. Eine Verminderung des Rent-seeking über einen anonymen Wettbewerbsmechanismus könnte aus politökonomischer Sicht dagegen die erfolgversprechendere Strategie sein.

⁵³ Vgl. hierzu auch in bezug auf die Forschungs- und Bildungspolitik aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen *Kerber (1998b)*.

⁵⁴ Darüber hinaus wäre es notwendig, zwischen verschiedenen Arten von Beihilfen zu differenzieren. Selbstverständlich kann nur ein Teil der Beihilfen in direktem Zusammenhang mit dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen gebracht werden.

zu verstehendes übergeordnetes Beihilfenverbot zu begründen, das als Gleichbehandlungsgebot eine Ausbeutung der immobilen Einwohner durch mobile Individuen verhindern soll.⁵⁵ Allerdings ist das Problem der gleichzeitigen Existenz von mobilen und immobilen Einwohnern im Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen hoch komplex und erfordert tiefgehende theoretische Analysen. Auch ist darauf hinzuweisen, daß der Mobilitätsgrad und damit die Reichweite des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen nicht exogen gegeben ist, sondern auch vom Ausmaß der Dezentralität staatlicher Aufgaben abhängt. Je dezentraler über bestimmte kollektive Problemlösungen entschieden wird, desto leichter können die Individuen den Anbietern kollektiver Problemlösungen durch Wechsel in eine benachbarte Jurisdiktion ausweichen (*Kerber 1998a*).

Ein anderer Fall liegt vor, wenn die Beihilfen zur Ansiedlung von Unternehmen nicht vollständig von den betreffenden Jurisdiktionen selbst finanziert werden, d. h. das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz durchbrochen ist. Werden diese Beihilfen – über Finanztöpfe übergeordneter Jurisdiktionen oder entsprechend wirkende Finanzausgleichssysteme zwischen den Jurisdiktionen – zumindest zum Teil auch von Steuerzahlern anderer Jurisdiktionen finanziert, so können die von den Jurisdiktionen in ihrem Wettbewerb um Unternehmen angebotenen Beihilfen (Rabatte) systematisch überhöht sein, so daß entsprechende Subventionswettläufe tatsächlich den Charakter eines pervertierten Wettbewerbs annehmen können, der die Struktur eines Gefangenendilemmas aufweist.⁵⁶ Gibt es auf direkte oder indirekte Weise solche Finanzströme zwischen konkurrierenden Jurisdiktionen, so können sich daraus Verzerrungen bei den Anreizen für die Gewährung von Beihilfen (Rabatten) ergeben, aus der sich eventuell eine zentrale Kontrolle von Beihilfen rechtfertigen ließe.⁵⁷ Umgekehrt bedeutet dies aber auch, daß die konsequente Schaffung der Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen – in diesem Fall die Durchsetzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz⁵⁸ – eine Alternative für eine zentrale Kontrolle von Beihilfen sein könnte.

⁵⁵ Die wettbewerbspolitische Analogie bestünde darin, daß die Jurisdiktion in ihrem Wettbewerb mit anderen Jurisdiktionen in bezug auf die Gruppe der immobilen Nachfrager als ein marktbeherrschendes Unternehmen angesehen würde, das im Rahmen einer Mißbrauchsaufsicht ein Diskriminierungsverbot zu beachten hätte.

⁵⁶ Die Aufregung der Kommission über den Fall des Automobilunternehmens Renault, das in Belgien Fabriken schließt und gleichzeitig Subventionen für den Ausbau seiner Werke in Spanien beantragt (höhere Regionalbeihilfen), die teilweise durch den zentralen EU-Strukturfonds finanziert werden, ist aus dieser Sicht auch gerechtfertigt; vgl. *Handelsblatt* v. 11.3.1997. Ein solcher Subventionswettlauf ist tatsächlich problematisch. Das Problem liegt jedoch in der Konstruktion der EU-Regionalförderung, die genau dies ermöglicht.

⁵⁷ Solche Fragen wären einer genaueren Untersuchung zu unterziehen. Insbesondere wäre zu klären, von welchen Determinanten die Zahlungsbereitschaft einer Jurisdiktion für die Ansiedlung von Unternehmen abhängt.

⁵⁸ Dies ist eine altbekannte Forderung der Finanzwissenschaft; vgl. hierzu z. B: *Blankart* (1994, S. 535 ff.); *Hansjürgens* (1998).

G. Ergebnisse und Folgerungen

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Idee, daß nicht nur die von Unternehmen auf normalen Gütermärkten angebotenen privaten Problemlösungen wettbewerblich angeboten werden können, sondern ausgehend von der zunehmenden Mobilität von Individuen und Unternehmen auch die von staatlichen Einheiten bereitgestellten kollektiven Problemlösungen. Unter geeigneten Regeln ließe sich von einem solchen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen – vergleichbar zum Wettbewerb auf Gütermärkten – die Schaffung und Verbreitung neuer innovativer kollektiver Problemlösungen und die wechselseitige Begrenzung der Macht von Jurisdiktionen gegenüber ihren Nachfragern erwarten. Untersucht werden sollte, wie sich die EU-Beihilfenkontrolle als ein Teil der europäischen Wettbewerbsordnung, die den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützen soll, auf einen solchen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen auswirkt.

Hierbei konnten mehrere grundlegende Probleme herausgearbeitet werden. Zunächst muß eine zentrale Kontrolle von Beihilfen auf wettbewerbsverfälschende Wirkungen eine Zentralisierung der Entscheidungen über die Abgrenzung zwischen erlaubten und nicht erlaubten Beihilfen und damit eine gewisse Zentralisierung der Entscheidungen über Subventionskriterien implizieren. An der europäischen Beihilfenkontrolle aber ist vor allem problematisch, daß sie nicht im Sinne einer allgemeinen Regel mit klar definierten Kriterien formuliert ist, sondern über den großen Ermessensspielraum der Kommission bei den Ausnahmeregelungen zu einer umfassenden Entscheidungskompetenz der Kommission über die innerhalb der EU zulässigen Subventionen auf der EU-Ebene führt. Aber auch ohne einen solchen diskretionären Spielraum weist die Beihilfenkontrolle erhebliche Probleme auf. Erstens führen die Versuche, die vielfältigen Umgehungsmöglichkeiten bei der Beihilfenkontrolle zu verhindern, zu einer erheblichen Verringerung der dezentralen Entscheidungsspielräume der Jurisdiktionen und mit der damit stattfindenden weiteren Zentralisierung zu einer Einschränkung des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen. Zweitens zeigte sich, daß das hinter der Beihilfenkontrolle stehende Prinzip des Abbaus von einzelstaatlich verursachten Wettbewerbsverzerrungen – zumindest in seiner bisherigen Interpretation – die generelle Tendenz zu einer Zentralisierung und Vereinheitlichung aller staatlichen Aktivitäten innerhalb der EU in sich trägt und damit den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen systematisch einzuschränken und letztlich unmöglich zu machen droht.

Das anscheinend bestehende Dilemma zwischen dem Wettbewerb zwischen Unternehmen, der nicht durch einzelstaatliche Aktivitäten verzerrt werden soll, und dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen, der aber Spielräume der Jurisdiktionen für die Verbesserung von Standortbedingungen benötigt, scheint sich aber zumindest längerfristig durch die Mobilität der Unternehmen zwischen

den Jurisdiktionen wieder aufzulösen, auch wenn dies noch genauerer Untersuchungen bedarf. Insofern bräuchte die gleichzeitige Existenz beider Arten von Wettbewerb, d. h. der gleichzeitigen innovativen Suche nach privaten und kollektiven Problemlösungen durch Unternehmen und Jurisdiktionen, kein prinzipielles Problem darzustellen. Allerdings wäre nach den geeigneten Regeln für eine Wettbewerbsordnung zu fragen, die beide Arten des Wettbewerbs gleichzeitig sichern hilft. Am Beispiel der EU-Beihilfenkontrolle wurde gezeigt, daß das bisherige System der europäischen Wettbewerbsordnung das grundlegende Problem aufweist, nur einseitig auf die Sicherung des Wettbewerbs zwischen Unternehmen abzustellen und mit den dafür als notwendig angesehenen Regeln eine Zentralisierung der Entscheidungen über einzelstaatliche Aktivitäten herbeizuführen, die den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen systematisch einzuschränken droht. Die Tatsache, daß aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen die im Rahmen der Ansiedlung von Unternehmen gewährten Beihilfen auch als normale Rabatte in diesem Wettbewerb angesehen werden können und der daraus folgenden Interpretation des Beihilfenverbots als nicht leicht rechtfertigbares Rabattverbot, zeigt die Komplexität der Problematik und damit die Notwendigkeit, über die Konzeption einer europäischen Wettbewerbsordnung, in der beide Arten des Wettbewerbs gleichzeitig funktionieren sollen, grundlegend nachzudenken. Hier besteht für die Zukunft erheblicher Forschungsbedarf, der jedoch auch eine weitere Ausarbeitung des allgemeinen Konzepts des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen erfordert.

Welche wirtschaftspolitischen Perspektiven lassen sich jedoch bereits aus den bisherigen Überlegungen für die EU ziehen? In der Diskussion um die Weiterentwicklung der Europäischen Union dominiert seit langem die Auseinandersetzung zwischen Kräften der Zentralisierung und Kräften der Dezentralisierung. Daß die diskretionären Spielräume in den Ausnahmeregelungen der europäischen Beihilfenkontrolle eine zentralisierende Wirkung ausüben, ist wenig überraschend. Neu ist dagegen das Ergebnis, daß auch Regeln gegen (durch einzelstaatliche Aktivitäten verursachte) Wettbewerbsverzerrungen zu einer weiteren Verlagerung von Entscheidungskompetenzen über staatliche Aktivitäten von untergeordneten Jurisdiktionen auf die zentrale EU-Ebene führen und damit die Dezentralität staatlicher Entscheidungen innerhalb der EU zugunsten einer weiteren Zentralisierung zurückdrängen können. Klarer als bisher wird auch deutlich, daß eine zu dieser Zentralisierung alternative Strategie, in der möglichst viele staatliche Aufgaben auf möglichst niedrigen föderalen Ebenen erfüllt werden (Subsidiarität) und gleichzeitig Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren zwischen den Jurisdiktionen mobil sind, *identisch* mit einem System ist, in dem die Jurisdiktionen auf allen föderalen Ebenen im Wettbewerb zueinander stehen. Denn wenn untergeordnete Jurisdiktionen Freiheitsspielräume bei ihren staatlichen Aktivitäten besitzen und Individuen und Unternehmen gleichzeitig die Freiheit haben, zwischen Juris-

diktionen zu wechseln, dann folgt hieraus zwangsläufig, daß die Jurisdiktionen in Wettbewerbsbeziehungen zueinander stehen.

Gegenwärtig besitzen die einzelnen Mitgliedsstaaten zwar noch erhebliche Spielräume für die Gestaltung ihrer Steuer-Leistungs-Pakete, so daß auch weiterhin die Dezentralität staatlicher Entscheidungen und somit ein wirtschaftspolitischer Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen um die Gestaltung attraktiverer Standortbedingungen möglich erscheint (*Wenig 1991, Art. 92, Rdnr. 12; Seidel 1992, S. 26 f.*). Für die weitere Entwicklung der EU bezüglich der Frage von Zentralisierung und Dezentralisierung besteht allerdings das gravierende Problem, daß diese noch bestehenden Kompetenzen der Jurisdiktionen unterhalb der EU-Ebene nicht Konsequenz einer systematisch durchdachten Konzeption für eine europäische Wettbewerbsordnung sind, die sowohl den Wettbewerb zwischen Unternehmen als auch den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen sichert, sondern sich eher als schlichte Folge immer noch bestehender nationaler politischer (und damit ökonomisch irrational erscheinender) Widerstände gegen einen weiteren Ausbau des Gemeinsamen Marktes zeigt, die im weiteren Integrationsprozeß zu überwinden wären. Nur wenn der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen seinen systematischen Platz in der umfassenden europäischen Wettbewerbsordnung erhält, besteht eine Alternative zur Strategie einer umfassenden Zentralisierung staatlicher Aktivitäten in der EU. Die Konzeption aber, wie eine solche Integration des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen in eine europäische Wettbewerbsordnung auszusehen habe, ist noch zu entwickeln.

Literaturverzeichnis

- Beckmann, K. (1995), Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, Frankfurt, u. a.*
- Bishop, S. (1997), The European Commission's Policy Towards State Aid: A Role for Rigorous Competitive Analysis, in: European Competition Law Review, S. 84-86.*
- Blankart, Ch.B. (1994), Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. A., München.*
- Breton, A. (1996), Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge.*
- Buchanan, J.M. (1975), The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan, Chicago / London.*
- Casella, A. / Frey, B. (1992), Federalism and Clubs. Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions, in: European Economic Review 36, S. 639-646.*
- Caspari, M. (1987), Die Beihilferegeln des EWG-Vertrags und ihre Anwendung, in: Mestmäcker, E.-J. / Möller, H. / Schwarz, H.-P., Hg., Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden, S. 69-91.*
- Ciresa, M. (1992), Beihilfenkontrolle und Wettbewerbspolitik in der EG, Köln, u. a.*

- Conrad, Ch.A. (1996), Der neue GATT-Subventionskodex, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 45, S. 187-198.*
- Dercks, A. (1996), Redistributionspolitik und föderale Ordnung, Köln.*
- Dye, Th.R. (1990), American Federalism. Competition Among Governments, Lexington / Mass.*
- Europäische Kommission (1991), Fairer Wettbewerb im Binnenmarkt: Die Beihilfepolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft Nr. 48, S. 7-123.*
- (1994), Die Kontrolle staatlicher Beihilfen im Kontext der anderen Bereiche der Politik der Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft Serie A Nr. 4, S. 1-12.
 - (1995a), Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften. Band II A: Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Brüssel-Luxemburg.
 - (1995b), Vierter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, Brüssel-Luxemburg.
 - (1996), Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft. XXV. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1995, Brüssel-Luxemburg.
 - (1997), Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft. XXVI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1996, Brüssel-Luxemburg.
- Färber, G. (1995), Binnenmarktgerechte Subventionspolitik in der Europäischen Union. Strukturen, Normen und Defizite, Frankfurt-New York.*
- Fehl, U. (1981), Art. Preisdifferenzierung (Preisdiskriminierung), in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 6, S. 160-172.*
- Feld, L.P. / Kirchgässner, G. (1995), Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: Wirtschaftsdienst, S. 562-568.*
- Franke, J. (1989), Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine theoretische und empirische Analyse ihres Wirkungsgrades und der Entwurf eines Systems konkurrierender Regionen als Ergänzung zur Strategie der Marktintegration in der Gemeinschaft, Bochum.*
- Frey, B.S. / Eichenberger, R. (1995), Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCI, in: Gerken, L., Hg., Competition among Institutions, Houndsmill / London, S. 209-229.*
- Hakenberg, W. / Tremmel, E. (1997), Die Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen im Jahre 1996, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, S. 217-225.*
- Hansjürgens, B. (1998), Äquivalenzprinzip und Finanzpolitik: Ein Besteuerungsprinzip (erneut) auf dem Prüfstand, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (erscheint demnächst).*
- Hayek, F.A. v. (1968), Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel.*
- (1970), Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde, München und Salzburg; wiederabgedruckt in: ders., Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien (hrsg. von Kerber, W.), Tübingen 1996, S. 16-36.
- Hoppmann, E. (1966), Preismeldestellen und Wettbewerb, in: Wirtschaft und Wettbewerb, S. 97-121.*
- Immenga, U. (1992), Nationale Beihilfen an Unternehmen im Widerspruch zur europäischen Wettbewerbspolitik – Aktuelle und grundsätzliche Probleme, in: FIW, Hg., Schwerpunkte des Kartellrechts 1990/91 (FIW-Schriftenreihe, Heft 146), Köln, S. 19-36.*
- Jestaedt, Th. / Miehle, A. (1995), Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen für Unternehmen in Schwierigkeiten, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, S. 659-664.*

- Kasper, W. (1996), Federations: Competing Jurisdictions (Diskussionsbeiträge des MPI zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 05-96), Jena.*
- Kenyon, D.A. / Kincaid, J. (1991), Hg., Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism, Washington.*
- Kerber, W. (1989), Evolutionäre Marktprozesse und Nachfragemacht. Das Nachfragemachtproblem im Rahmen einer evolutionären Spielraumanalyse und Kritik seiner bisherigen wettbewerbspolitischen Behandlung, Baden-Baden.*
- (1994), Evolutorischer Wettbewerb. Zu den theoretischen und institutionellen Grundlagen der Wettbewerbsordnung, Freiburg (unveröffentlichte Habilitationsschrift; erscheint in überarbeiteter Form 1998).
 - (1997), Wettbewerb als Hypothesentest: Eine evolutorische Konzeption wissenschaftenden Wettbewerbs, in: Delhaes, K.v. / Fehl, U., Hg., Dimensionen des Wettbewerbs: Seine Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen, Stuttgart, S. 29-78.
 - (1998a), Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie (erscheint demnächst).
 - (1998b), Bildung, Forschung und Entwicklung: Grenzen staatlicher Politik aus der Perspektive internationalen Wettbewerbs, in: Cassel, D., Hg., 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Stuttgart, S. 321-365.
 - (1998c), Grenzen der Wirtschaftspolitik, in: Engel, Ch. / Morlok, M., Hg., Das Öffentliche Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung – die Begegnung der deutschen Staatsrechtslehre mit der Konstitutionellen Ökonomie, Tübingen 1998, S. 207-218.
- Kincaid, J. (1995), Liberty, Competition, and the Rise of Coercion in American Federalism, in: Gerken, L., Hg., Competition among Institutions, Houndsmill und London, S. 259-281.*
- Lammers, K. (1996), Die europäische Beihilfenaufsicht im Spannungsfeld zwischen Wettbewerbsziel und Kohäsionsanliegen, in: Wirtschaftsdienst, S. 509-512.*
- Machlup, F. (1955), Characteristics and Types of Price Discrimination, in: Stigler, G.J., u. a., Hg., Business Concentration and Price Policy, Princeton, S. 397-440.*
- Mestmäcker, E.-J. (1984), Der verwaltete Wettbewerb: eine vergleichende Untersuchung von Freiheit und Lauterkeit im Wettbewerbsrecht, Tübingen.*
- Müller-Graff, P.-Ch. (1988), Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftsrechtlicher Sicht, in: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 152, S. 403-438.*
- Müller-Ibold, T. (1996), The AEA Proposal for a Regulation on State Aid Procedure, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, S. 677-682.*
- Oates, W.E. / Schwab, R.M. (1988), Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?, in: Journal of Public Economics 35, S. 333-354.*
- Rawlinson, F. (1994), Staatliche Beihilfen, in: Lenz, C., Hg., EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln, S. 536-577.*
- Rosenstock, M. (1995), Die Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt.*
- Schumpeter, J.A. (1952), Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 5. A., Berlin.*
- Schütterle, P. (1993), EG-Beihilfenkontrolle und kommunale Grundstücksverkäufe. Schutz des Wettbewerbs oder vermeidbares Investitionshemmnis?, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, S. 625-628.*

- (1995), Die Beihilfenkontrollpraxis der Europäischen Kommission im Spannungsfeld zwischen Recht und Politik, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, S. 391-396.
- Seidel, M. (1992), Das Subventionsrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 51, S. 25-30.
- Siebert, H. (1995), Hg., *Locational Competition in the World Economy*, Tübingen.
- / Koop, M.J. (1990), Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: *Aussenwirtschaft*, S. 439-462.
- Sinn, H.-W. (1990), Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34, S. 489-504.
- (1994), How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, in: *Scottish Journal of Political Economy* 41, S. 85-107.
- (1995), Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 240-249.
- Sinn, S. (1992), The Taming of Leviathan: Competition among Governments, in: *Constitutional Political Economy* 2, S. 177-196.
- Soltwedel, R., u. a. (1988), *Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG. Theoretische Analysen und Fallbeispiele*, Kiel.
- Stehn, J. (1993), Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt: Ungelöste Probleme nach Maastricht, in: *Die Weltwirtschaft*, S. 43-60.
- Streit, M.E. (1995), Dimensionen des Wettbewerbs – Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, S. 113-134.
- (1996), Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß, in: Immenga, U. / Möschel, W. / Reuter, D., Hg., *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum 70. Geburtstag*, Baden-Baden, S. 521-535.
- / Mussler, W. (1995), Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Gerken, L., Hg., *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin, u. a., S. 75-107.
- Stuart, E.G. (1996), Recent Developments in EU Law and Policy on State Aids, in: *European Competition Law Review*, S. 226-239.
- Suntum, U. van (1984), Regionalpolitik in der Marktwirtschaft. Fremdkörper oder notwendige Ergänzung?, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 1984, S. 110-128.
- Thies, M. (1994), Zur Situation der gemeindlichen Selbstverwaltung im europäischen Eingangsprozeß. Unter besonderer Berücksichtigung der Vorschriften des EG-Vertrages über staatliche Beihilfen und der EG-Umweltpolitik, Frankfurt, u. a.
- Tiebout, Ch.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy* 64, S. 416-424.
- Vanberg, V. (1996), Subsidiarity, Responsive Government and Individual Liberty, in: Nörr, K.W. / Oppermann, Th., Hg., *Überlegungen zur Subsidiarität*, Tübingen, S. 255-271.
- (1997), Systemtransformation. Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, in: Cassel, D., Hg., *Institutionelle Probleme der Systemtransformation*, Berlin, S. 11-41.
- / Buchanan, J.M. (1991), Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 10, S. 61-78.

- / *Kerber, W. (1994), Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach*, in: *Constitutional Political Economy* 5, S. 193-219.
- Vaubel, R. (1992), Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 11, S. 30-65.
- Vihanto, M. (1992), Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 148, S. 411-436.
- Wallenberg, G. v. (1992), Staatliche Beihilfen*, in: *Grabitz / Hilf, Hg., Kommentar zur Europäischen Union*, Bd. 2, München.
- Waniek, R.W. (1992), Ordnungspolitische Elemente und Defizite der europäischen Regionalpolitik*, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, S. 19-24.
- (1996), Die Beihilfenaufsicht der EU im Lichte des Falles Volkswagen Sachsen, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 464-471.
- Wegner, G. (1996), Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz*, Baden-Baden.
- Wenig, F.-H. (1991), Staatliche Beihilfen*, in: *Groeben, H. von der / Thiesing, J. / Ehlermann, C.-D., Hg., Kommentar zum EWG-Vertrag*, Bd. 2, 4. A., Baden-Baden, S. 2640-2709.

Korreferat zum Referat von *Wolfgang Kerber*

Von *Friedrich Schneider*, Linz

Die Arbeit von *Wolfgang Kerber* beschäftigt sich mit einem außerordentlich wichtigen Thema in der Europäischen Union, nämlich inwieweit die EU-Beihilfenkontrolle wettbewerbsverzerrend oder wettbewerbsfördernd wirken kann. Auch geht er der Frage nach, ob die Beihilfenkontrollen der EU zu mehr (oder weniger) Zentralismus mit weniger (mehr) wirtschaftspolitischen Freiheiten in den einzelnen EU-Staaten führen. Beides sind bedeutende Fragestellungen; zu beiden gibt es in bezug auf die EU sehr wenig fundierte Arbeiten und es bietet sich zur Analyse dieser Fragestellungen an, das Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen (Staaten oder staatliche Einheiten) anzuwenden. Die Arbeit von *Kerber* stellt somit einen wichtigen Beitrag zu dieser Diskussion dar; sie eröffnet interessante Perspektiven und bringt auch in einigen Gebieten neue und wesentliche Erkenntnisse. Wie der Autor selbst sagt, ist diese Arbeit ein erster Versuch an theoretischen Fundierungen dieser Fragestellung; daher wird die Arbeit anhand der folgenden drei Punkte kritisiert, die dazu dienen sollen, die Arbeit noch gehaltvoller zu machen.

I. Ist der Wettbewerb zwischen Regionen (oder Staaten) gleichzusetzen mit dem Wettbewerb von Firmen auf den Gütermärkten?

An mehreren Stellen setzt der Autor die Analogie des Wettbewerbes von Firmen auf Gütermärkten gleich mit dem Wettbewerb von Staaten (Jurisdiktionen). Normalerweise ist der Wettbewerb auf Gütermärkten nicht geprägt von öffentlichen Gütern, negativen Externalitäten und von staatlichen „Zwangspreisen“ (Steuern). Alle diese Phänomene finden sich jedoch im Wettbewerb um Regionen oder Jurisdiktionen: Jurisdiktionen stellen meist auch öffentliche Güter bereit, vermindern externe negative Effekte und produzieren positive externe Effekte. Sie tun dies in unterschiedlichem Ausmaß, je nachdem, wie groß die Leistung der Volkswirtschaft in diesen Regionen/Jurisdiktionen ist, die die Steuern für die Bereitstellung derartiger Güter und Dienstleistungen erhebt. Daher ist der Wettbewerb zwischen Regionen meiner Meinung nach keinesfalls mit dem Wettbewerb von Firmen auf Gütermärkten gleichzusetzen,

da, selbst wenn in diesen Regionen idealtypischerweise die Regierungen entsprechend den Präferenzen der Bürger eine bestimmte Menge an öffentlichen (und privaten) Gütern und Dienstleistungen anbieten, dies immer in unterschiedlichem Ausmaß geschehen wird, denn die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften in den Regionen der EU ist sehr verschieden. *Kerber* müßte daher in seiner Arbeit überzeugender zeigen, inwieweit er tatsächlich die Analogie von Wettbewerb auf den Gütermärkten mit dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen, Firmen und Betriebsansiedlungen gleichsetzen kann. Dazu kommt noch, daß in den allermeisten EU-Regionen die Regierungen ihre Macht als Monopolist auf Zeit ausüben: Sie werden vom Wähler nur alle 3 bis 5 Jahre aufgrund der Abhaltung allgemeiner Wahlen kontrolliert, und es besteht dann immer die Möglichkeit, eine andere Regierung zu wählen. In den meisten Jurisdiktionen haben die Wähler/Steuerzahler keine Möglichkeit, beispielsweise mit Hilfe der direkten Volksabstimmung bestimmte wirtschafts- oder finanzpolitische Sachverhalte in ihrem Sinne zu gestalten, und es ist daher unwahrscheinlich, daß sich in den Regionen die Regierungen immer an den Mehrheiten der Wählerpräferenzen orientieren, sondern sich eigennützig verhalten, um bestimmte Ziele durchzusetzen. Tritt nun Wettbewerb zwischen Regionen ein, gibt es für die Regierung die verschiedensten Diskriminierungsmöglichkeiten, den Wettbewerb einzuschränken oder sogar ein Kartell zu bilden, um auf Kosten des Wählers/Steuerzahlers bestimmte Vorteile über regionale Grenzen hinweg zu erhalten. Es ist daher aufgrund der Ausführungen von *Kerber* nicht ganz einsichtig, wie der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen „reibungslos“ verlaufen soll.

II. Fehlendes ökonomisches Modell der handelnden Akteure

In der Arbeit von *Kerber* wird von Jurisdiktionen auf der einen Seite und von Firmen und Konsumenten auf der anderen Seite gesprochen. Hierbei fällt der Unterschied auf, daß die handelnden Akteure in den Regionen oder Jurisdiktionen kaum analysiert werden. Es wäre daher für den Erkenntniswert der Arbeit sehr nützlich gewesen, wenn der Autor ein einfaches Modell z. B. für 2 oder 3 unterschiedliche Regionen entwickelt hätte, in dem das Verhalten der dort handelnden Akteure (Regierungen, Verbände, Wähler/Steuerzahler, Firmen) analysiert worden wäre, um festzustellen, wie diese auf geänderte Beihilfen bzw. Beihilfenkontrollen reagieren würden; darüber hinaus wäre es wichtig zu untersuchen, wie sie reagieren würden, wenn eine zentrale Instanz bestimmte Beihilfen (und Beihilfenkontrollen) vorgibt, die dann unterschiedlich auf die einzelnen Regionen wirken. Mit Hilfe eines derartigen Modells hätten bestimmte Aussagen theoretisch wesentlich besser untermauert werden können, und es hätte gezeigt werden können, wie sich unterschiedliche institu-

tionelle Arrangements in bezug auf Beihilfen auf die einzelnen Regionen auswirken.¹

III. EU-Beihilfenkontrolle versus Beihilfenkontrolle in den Nationalstaaten – gilt das Subsidiaritätsprinzip?

In den letzten Teilen der Arbeit beschäftigt sich der Autor ausführlich damit, inwieweit EU-Beihilfenkontrollen und EU-Beihilfe zentralistisch verstärkend wirken und inwieweit derartige Regeln überhaupt notwendig sind. Hierbei wird meiner Meinung nach das Problem des Föderalismus ungenügend erörtert, und es sollte zunächst einmal die Frage gestellt werden, ob es nicht sinnvoller ist, daß die EU zuvor Beihilfen vergibt und auch bestimmte Beihilfenkontrollen erläßt, jedoch deren Ausführung strikt nach dem Subsidiaritätsprinzip auf die EU-Mitgliedsstaaten und deren nachgelagerte Gebietskörperschaften überträgt. Dies würde bedeuten, daß die EU durchaus Regionalbeihilfen vergeben könnte, wenn hierfür bestimmte „objektive“ Kriterien sprechen, die Ausführung jedoch den EU-Mitgliedsstaaten unter bestimmten Auflagen überlassen wird. Ebenso könnte der Kontrollmechanismus im Zuge des Subsidiaritätsprinzips „verordnet“ werden, z. B. daß bestimmte diskriminierende Marktverzerrungen in den EU-Staaten nicht vorkommen dürfen, und falls diese Regeln verletzt werden, die Beihilfe sofort eingestellt wird.

Darüber hinaus stellt der Autor in den letzten Abschnitten F. und G. die Frage, ob überhaupt (Beihilfe-)Regeln notwendig sind und ob diese Regeln nicht letztlich wettbewerbseinschränkend wirken. Hierbei muß man allerdings bedenken, daß, wenn man die These „so wenig Regeln wie möglich“ vertritt, jedoch die Ausgangssituation so ist, daß es sehr reiche EU-Regionen und sehr arme gibt, man sehr leicht in die Situation geraten kann, daß durch gezielte Subventionen von Regierungen in reichen EU-Regionen an dort ansässige Firmen diese immer mächtiger und marktbeherrschender werden, in die ärmeren EU-Regionen „hineingehen“ und dort vorhandene Firmen durch diskriminierende Preise aus dem Markt drängen und somit die Arbeitslosigkeit in den anderen EU-Regionen steigt, diese noch ärmer werden und in noch stärkere Abhängigkeit von den wenigen reichen Regionen geraten. Derartige Tendenzen können auftreten, wenn nicht entsprechende Wettbewerbsregeln aufgestellt

¹ Hierbei sei noch angemerkt, daß es meiner Meinung nach nicht sehr plausibel ist, daß der Autor behauptet, daß die Analyse von Wettbewerbsprozessen zwischen Regionen (und Jurisdiktionen) noch in den Anfängen steckt. Bereits *Tibout* hat im Jahr 1956, aber auch *Buchanan / Tullock* haben mit ihrem Buch „Calculus of Consent“ im Jahr 1962 ausführlich diese Fragen erörtert, und in der gesamten Public-Choice-Literatur ist der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen spätestens seit Anfang der 70er Jahre sehr ausführlich empirisch untersucht worden.

werden, die derartige diskriminierende Praktiken verhindern. Auch wäre es in diesem Fall wesentlich wichtiger zu überlegen, inwieweit ein lebendiger Föderalismus zwischen den EU-Regionen installiert werden kann, und inwieweit der Wettbewerb ohne diskriminierende Praktiken zwischen den Regionen um Firmen, Arbeitskräfte und Märkte angeregt werden kann. Wie schwierig derartige verbindliche Regeln sind, zeigt sich gerade bei der EU-Strombinnenmarktrichtlinie, mit der versucht wird, eine Liberalisierung der bislang geschützten (lokalen) Monopole des Strommarktes in den einzelnen EU-Staaten zu erreichen und den Wettbewerb auf zu schaffenden „Strommärkten“ einzuführen. Die schrittweise Liberalisierung und die Aufstellung eines ordnungspolitischen Regelwerks für die Elektrizitätswirtschaft in der EU ist als derartiger Versuch anzusehen, einen geordneten Wettbewerb auf dem Elektrizitätsmarkt einzuführen, von dem sowohl Konsumenten als auch Firmen durch niedrigere Preise profitieren sollen. Die Umsetzung dieser Richtlinie ist aber entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip ausschließlich Angelegenheit der EU-Mitgliedsstaaten.

Insgesamt gesehen ist die Arbeit von *Kerber* ein sehr anregender Beitrag, um sich einmal gezielt mit der Frage der EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung und generell mit dem Problem, wie Wettbewerbsordnungen innerhalb der EU aussehen sollten, auseinanderzusetzen. Die Arbeit vermittelt viele positive Denkanstöße und meine drei kritischen Einwände sollen so verstanden werden, die Arbeit zu verbessern und aussagekräftiger zu gestalten.

Das Subsidiaritätsprinzip als Baustein einer entstehenden europäischen Verfassung

Von *Jürgen Backhaus*, Maastricht

Mit dem Maastrichter Vertrag, in dessen Präambel es verankert ist, ist das Subsidiaritätsprinzip Element einer entstehenden Europäischen Verfassung geworden, denn die Europäische Verfassung besteht ja aus einer Anzahl von Verträgen oder genauer, aus jenen Vertragsteilen, denen Verfassungsrang kommt. Für den Volkswirt bietet sich hier eine einmalige Chance zur institutionellen Analyse seiner Relevanz, zumal es selbst aus der volkswirtschaftlichen Theorie entstand – was im allgemeinen nicht bekannt ist – und insofern die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Theorie in den rechtswissenschaftlichen Diskurs über europäische Verfassungsfragen eingehen kann. Hierin liegt die Stoßrichtung dieses Beitrages, darzustellen nämlich, worin das Subsidiaritätsprinzip volkswirtschaftlich gesehen überhaupt besteht, und seine Verankerung in der ökonomischen Theorie nachzuweisen sowie anschließend typische Problemfelder anzusprechen, auf denen dieses Verfassungsprinzip mit Sicherheit bei der Regelung wirksam werden muß. Es handelt sich also um einen Beitrag auf dem Überschneidungsgebiet zwischen der ökonomischen Rechtsanalyse einerseits und der Theorie der Wirtschaftssysteme andererseits.

Der Aufsatz hat eine einfache Struktur. Zunächst wird im ersten Teil darauf hingewiesen, daß es sich wirklich lohnt, dem Subsidiaritätsprinzip aus volkswirtschaftlicher Sicht nachzugehen, denn Unbegriff beherrscht das Feld. Im Abschnitt B. wird der ideengeschichtliche Hintergrund des Subsidiaritätprinzips im einzelnen dargetan. Dieser Teil soll zeigen, daß das Subsidiaritätsprinzip von Anfang an Teil des volkswirtschaftlichen Ideengutes gewesen ist, also von Subsidiarität die Rede war, solange die Volkswirte überhaupt an Universitäten gelehrt haben. Im Abschnitt C. geht es um typische Anwendungsformen, und hier wird beispielsweise auf Probleme in der Umwelt, bei der Regelung des Wettbewerbs und bei der Bestimmung der Rolle der öffentlichen Hand im Wirtschaftsprozeß eingegangen. Im Abschnitt D. werden dann die theoretischen Folgerungen gezogen, so daß die typischen Formen, in denen das Subsidiaritätsprinzip auftritt – horizontale Subsidiarität, vertikale Subsidiarität, laterale Subsidiarität – und die sogenannten „Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions (FOCJ)“ Revue passieren. Zusammenfassende Überlegungen und ein Ausblick bilden den Abschluß.

A. Mißverständnisse

Das Subsidiaritätsprinzip ist als Ergebnis eines folgenschweren Besuches, den die damals noch elf deutschen Ministerpräsidenten bzw. Bürgermeister dem damaligen Kommissionspräsidenten *Jacques Delors* gemacht haben, zu europäischem Verfassungsrang gelangt. In seltener Einmütigkeit wiesen die Ministerpräsidenten den Kommissionspräsidenten im Vorfeld des Maastrichter Vertrages darauf hin, daß die Bundesregierung keine Befugnisse an Brüssel abtreten könne, über die sie laut Grundgesetz nicht verfüge. Der Kompetenzschutz, auf dem die Ministerpräsidenten beharrten, erwies sich als verallgemeinerungsfähiges Prinzip, das auch den Interessen vieler anderer Mitgliedsstaaten entgegenkam. So ist das Subsidiaritätsprinzip an zentraler Stelle im Vertrag genannt: in der Präambel sowie anschließend in Artikel 3b2. In der Präambel lesen wir (im maßgeblichen englischen Text): "... RESOLVED to continue the process of creating an even closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity" sowie sogleich unter Titel 1 in Artikel b: "The objectives of the Union shall be achieved as provided in this Treaty and in accordance with the conditions and the timetable set out therein while respecting the principle of subsidiarity as defined in Article 3b of the Treaty establishing the European Community".

Dieser Artikel nun hat den folgenden Wortlaut: "*Article 3b. The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein. In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community. Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.*"

Obwohl der Text an und für sich eindeutig und auch einleuchtend ist, entstand doch inzwischen eine sehr umfangreiche juristische Literatur, aus der hervorgeht, daß eine Vielzahl von Autoren Schwierigkeiten mit dem Subsidiaritätsprinzip hat – bis hin zu offenkundigen Fehlinterpretationen und Mißverständnissen. Dies liegt daran, daß der ökonomische Kern des Prinzips nicht genügend berücksichtigt wird. Eine rechtsökonomische Darstellung der Zusammenhänge, die mit dem Subsidiaritätsprinzip auf den Punkt gebracht werden, kann insofern Klarheit schaffen. Welche Schwierigkeiten sich in der Literatur ergeben, läßt sich anhand von drei Beispielen zeigen, die natürlich keineswegs für die Fülle der Literatur stehen können, sondern eher illustrativ die Bandbreite dessen zeigen sollen, was sich hier an Problemen ergibt.

Ein besonders markantes Beispiel finden wir aus befugter Feder.¹ In einem Artikel für das Wall Street Journal Europe,² in dem er unter anderem ausführt, beim Subsidiaritätsprinzip handele es sich um “the undertaking that the community institutions should only exercise those tasks that they can carry out more effectively than the Member States acting separately”; und *Howell* fährt dann fort: “yet the more that is heard about the concept of subsidiarity the less protective of the roots of democracy it sounds. Even the word itself seems wrong. It is not actually in the Oxford English dictionary but the nearest word, subsidiary, means secondary or subordinate”.³ Es wird sich herausstellen, daß *David Howell* gleich drei Mißverständnisse in diese zwei Sätze gepackt hat. Erstens geht es tatsächlich beim Subsidiaritätsprinzip auch um Demokratischutz; und zwar zweitens von unten nach oben und nicht umgekehrt, da ja das Prinzip, so wie es im Vertrag niedergelegt wird, ausdrücklich von der Bürger Nähe spricht. Und drittens geht es nicht um sekundäre Einrichtungen, sondern um die Bestimmung der wirksamsten Einrichtung, der dann die Kompetenz im Hinblick auf eine spezielle politische Absicht oder Funktion zukommen soll.

Selbst wenn das Subsidiaritätsprinzip im Oxford English Dictionary nicht zu finden sein sollte, im führenden Oxford Standardwerk zum europäischen Gemeinschaftsrecht finden wir es durchaus.⁴ Die Erörterung erfolgt im Rahmen von Kapitel E., das den allgemeinen Rechtsprinzipien gewidmet ist. Es handelt sich hierbei um die Grundrechte (fundamental human rights) – Rechtssicherheit, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den Gleichheitssatz, das Recht auf rechtliches Gehör sowie die juristische Standesgrundsätze –, denen dann das Subsidiaritätsprinzip hinzugefügt wird, da es im Gegensatz zu den vorher genannten, die allesamt erst in der europäischen Rechtsprechung etabliert worden sind, explizit im Gemeinschaftsvertrag vorkommt. *Hartley* erwartet deshalb, daß dem Subsidiaritätsprinzip durch den europäischen Gerichtshof dieselbe Rolle eingeräumt werden wird, wie den übrigen genannten Prinzipien. Er macht aber sogleich auf Probleme aufmerksam, die er darin sieht, daß die Europäische Kommission das ihr zustehende Aufgabengebiet dynamisch interpretiert in dem Sinne, daß es zunimmt und insofern Schritt hält mit der wachsenden Integration der Europäischen Gemeinschaft. In diesen ihr allein zustehenden Aufgabenbereichen will die Kommission das Subsidiaritätsprinzip nicht gelten lassen. Es handelt sich jetzt um die Aufgabengebiete: 1. Aufhe-

¹ Der Autor *David Howell* war damals Vorsitzender des außenpolitischen Ausschusses (select committee on foreign affairs) des Britischen Unterhauses. Inzwischen ist *David Howell* in den nichterblichen Adel erhoben worden und sitzt als Baron (Peer) im Oberhaus, dem in gewisser Hinsicht die Funktionen eines Verfassungsgerichtshofes zukommt.

² Siehe *Howell* (1990).

³ Vgl. auch im einzelnen *Backhaus* (1995).

⁴ Ich beziehe mich auf *Hartley* (1994).

bung der Wettbewerbshemmnisse, die dem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital entgegenstehen; 2. die gemeinsame Handelspolitik; 3. die gemeinsame Wettbewerbspolitik; 4. die gemeinsame Agrarpolitik; 5. die gemeinsame Politik zur Erhaltung des Fischbestandes sowie 6. die Kernaufgaben der Verkehrspolitik (S. 162). Dieses umfangreiche Aufgabengebiete fallen in Deutschland weitgehend unter die konkurrierende Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern, und insofern erhält die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips hier natürlich noch eine weitere Dimension.

Hartley sieht nun drei Hauptprobleme, deren Formulierung sich hier wörtlich wiederzugeben lohnt:

- Erstens die Ausdehnung des Kompetenzbereiches der Kommission: “Moreover, if one looks at the decisions of the European Court on the implied treaty-making powers of the Community, it seems that whenever the EC Treaty gives the Community an internal power to take binding measures, and the Community exercises that power either by adopting legislation or by entering into an international agreement in a given area, that area is thenceforth regarded as falling within the exclusive jurisdiction of the Community as far as international agreements are concerned.⁵ In other words, once the Community has ‘occupied the field’, the Member States are no longer permitted to make treaties in that field. It is uncertain whether the European Court will apply a similar principle with regard to Article 3b, but if it does, any given area would be regarded as falling within the exclusive jurisdiction of the Community once the Community had occupied the field; consequently, subsidiarity would be applicable only when the Community legislated for the first time in a new field.”
- Zweitens die Verteidigungsstrategien: “In order to challenge a Community measure on the basis of Article 3b, an applicant must establish the objectives of the measure and show that those objectives could be attained just as well through action by the Member States. Both of these requirements present difficulties. Most measures adopted by the Community have a number of objectives, some general and some specific. If any one of the objectives could be better attained by Community action, the European Court would probably regard that as sufficient to justify the measure (though it might be prepared to strike down clearly severable parts which did not fulfil the requirements of Article 3b).”
- Drittens die Abwehrstrategie der Kommission: “In practice, it will almost always be possible to formulate the objectives of the measure in different ways. In defending the measure, the Commission or the Council will argue for a formulation which requires Community action. One can even expect

⁵ See below, S. 170-4.

that the preamble and wording of the measure might be drafted so as to facilitate this.”

Kennzeichnend für alle drei Überlegungen ist, daß *Hartley* von Einheiten in bestehenden Strukturen ausgeht und deren dynamische Interaktion zu bestimmen versucht unter der Voraussetzung, daß sowohl die Mitgliedsstaaten in ihrer jetzigen Konstitution als auch die Europäische Kommission ein Interesse daran haben, ihren Kompetenzbereich zu erweitern, zumindest jedoch zu wahren. Das Subsidiaritätsprinzip geht aber in seinen Auswirkungen viel weiter und stellt im Zweifel durchaus die Kompetenz sowohl der Kommission als auch der Mitgliedsstaaten in Frage. Aufgrund einer volkswirtschaftlichen Interpretation des Prinzips – und in der Volkswirtschaftslehre liegt ja sein ideengeschichtlicher Hintergrund – ergeben sich eine Vielzahl anderer Strategien, die im Hinblick auf einzelne Politikfelder im Abschnitt C. noch besprochen werden.

Auf eine andere Dimension des Subsidiaritätsprinzips macht *Manfred Brunner* aufmerksam,⁶ indem er auf die Spannung zwischen den zwei möglichen Formen der Beseitigung von Wettbewerbshemmissen im freien Verkehr von Menschen, Waren, Dienstleistungen und Kapital hinweist. Es sind dies die Prinzipien entweder der Totalharmonisierung oder aber der gegenseitigen Anerkennung. *Brunner* führt dann aus: „Bei diesem zweiten möglichen Ansatz darf das, was in einem Mitgliedsstaat zulässig ist, in einem anderen Mitgliedsstaat nicht zum Anlaß genommen werden, die Freiheit von Menschen, Waren, Dienstleistungen oder Kapital zu behindern oder Angebote aus diesem Staat zu diskriminieren. Daß die Kommission zunehmend vom ersten Ansatz zum zweiten Ansatz übergegangen ist, war schon ein Vorläufer der Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip. Denn wenn das Subsidiaritätsprinzip als der Grundsatz definiert wird, daß die untere Ebene für alle diejenigen Angelegenheiten zuständig ist, die die übergeordnete Ebene nicht nachweisbar besser erledigen kann, wobei die Beweispflicht bei der übergeordneten Ebene liegt, dann ist auch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung schon eine Ausformung der Überlegung, daß es sehr wohl möglich ist, das Ziel der Europäischen Gemeinschaft, jedenfalls das Ziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, dadurch zu erreichen, daß man die Regelungszuständigkeiten bei der unteren Ebene, in diesem Fall bei den Mitgliedsstaaten, beläßt. Beide Prinzipien, sowohl das Prinzip der Totalharmonisierung als auch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, haben Stärken und Schwächen. Die Schwäche des ersten Prinzips ist ohne Zweifel die historische Stärke Europas.“

Indem nun das Subsidiaritätsprinzip in den Kontext der Wahl auch ganz unterschiedlicher Politikformen (Totalharmonisierung oder gegenseitige Aner-

⁶ Siehe *Brunner* (1993a, 1994b).

kennung) gestellt wird, zeigt sich erneut, daß seine Tragweite viel weiter ist, als es zunächst den Anschein haben möchte. Das Subsidiaritätsprinzip ist auch geeignet, zur Auswahl nicht nur der Kompetenzträger, sondern auch der Kompetenzformen beizutragen – und wiederum ist dies eine eminent volkswirtschaftliche Frage.

B. Der ideengeschichtliche Hintergrund

Die naturrechtlichen Vorstellungen vom Wohlfahrtsstaat als Quelle des Subsidiaritätsprinzips. Die naturrechtliche Begründung des modernen Wohlfahrtsstaates und gleichzeitig die Begründung der Staatslehre verdanken wir *Christian Freiherr von Wolff* (1679-1754). Seit 1707 Professor der Mathematik, Philosophie und Naturlehre in Halle, gelang es Wolff im Wege seiner streng mathematisch demonstrativen Methode und auf der *Leibnizschen Philosophie* aufbauend, diese um den sittlich praktischen Teil systematisch zu erweitern und so die Grundlagen für die moderne Finanzwissenschaft zu legen. Dazu bedurfte es zunächst des Nachweises, daß eine Staatswissenschaft mit praktischen Anwendungen überhaupt möglich sein könne. Wir können diesen Beweis hier überspringen und uns gleich der praktischen Aufgabenstellung an den Staatswissenschaftler zuwenden. Diese beschreibt noch heute zutreffend die praktische Tätigkeit des Finanzwissenschaftlers, und findet sich noch wörtlich zum Beispiel in den Aufgabenstellungen der Rechnungshöfe:

„§ 4: Nachdem es nun bekannt ist, dass die Erwegung der Staatsgeschäfte nichts unmögliches sey (...): so gebühret es sich nun dieselbige in etwas genauer zu betrachten. So offt man wegen der Staatsgeschäfte zu Rath gehet, so kommen zweyerley Fragen vor. Die eine Art derselbigen betrifft das Recht, ob man nehmlich eine Be-fugniss zu etwas habe, und es ohne dem Rechte eines anderen zu nahe zu treten thun könne oder nicht; die andere betrifft den Nutzen ob es nehmlich einen Vortheil bringe, dergleichen zu thun oder nicht.“⁷

Neben der Rechtmäßigkeit einer Maßnahme ist somit vor allem die Zweckmäßigkeit, die ökonomische Nützlichkeit bzw. Effizienz zu prüfen.

Interessanterweise begegnen wir derselben Zweiteilung in der modernen Finanzwissenschaft, wo neben Fragen der allokativen Effizienz zunehmend Fragen der Verteilungsgerechtigkeit (equity) eine Rolle spielen, die abgelöst von der konkreten Rechtsordnung erörtert werden. Daraus ergibt sich die Gefahr eines Konflikts zwischen der tatsächlich vorgefundenen Rechtsordnung und jenen der Wohlfahrtstheorie entlehnten Gerechtigkeitsvorstellungen, wenn die Ergebnisse der finanzwissenschaftlichen Arbeit praktisch umgesetzt werden

⁷ Siehe Wolff (1740).

sollen. *Wolff* geht auf dieses Problem direkt ein, indem er auf die Zusammengehörigkeit der juristischen und ökonomischen Analyse für die Zwecke der Wirtschaftspolitik pocht:

„Es müssen demnach diejenigen, welchen die Sorge für die Staatsgeschäffte aufgetragen ist, zwey Tugenden vor andern besizen; nehmlich die Gerechtigkeit und Klugheit. Jene haben sie nöthig damit sie nichts so thun verlangen noch dazu ratthen dass man etwas thue, wenn es nicht gerecht ist, und damit sie vor der Ungerechtigkeit einen Abscheu haben: Diese aber wird dazu erforderl, damit sie keinen Schaden anrichten, indem sie Nuzen schaffen wollen (ebenda)“.

Der große Erfolg, dessen sich die ökonomische Rechtsanalyse in den letzten Jahren erfreut, beruht auf der Wiedervereinigung dieser beiden Aspekte in der politisch-ökonomischen Analyse; denn, so *Wolff*:

„Mann lehret ja die Staatskunst in keiner andern Absicht, als damit mann lerne, was dem Staat zuträglich seye, und demnach dazu nützlich seye, den Staatsgeschäfften kluglich vorzustehen. Ohnerachtet nun diejenige Staatskunst, welche gemeinlich in den Schulen gelehret wird, solchen gar wenig nützlich ist, welche mit einer Staatsklugheit versehen seyn müssen: so kan man jedoch nicht in Abrede seyn, dass in den Büchern verschiedener Schriftsteller, welchen man ihr Lob nicht nehmen kan, manches vorkommet, was dabei nützlich ist, wenn man einen Lehrbegriff aufsezet will.“⁸

Schließlich finden wir noch den wesentlichen Hinweis, daß man neben der Theorie auch deren Anwendung lernen müsse (§ 10), und daß eine bestimmte theoretische Erwägung kaum sinnvoll angewandt werden könne, wenn man nicht die konkreten Umstände dieser Anwendung ebenfalls ausführlich mit berücksichtigt (ebenda).

Soweit *Wolffs* Methode. Und was sagt er zu den Inhalten? Wir finden die Grundlegung seiner Staatswissenschaft eingebettet in sein *Staatsrecht* in der zweiten Abteilung des dritten Teils seines *Völkerrechts* in sechs Kapiteln. We sentlich ist die für ihn charakteristische Bestimmung des Staatszwecks als Wohlfahrtsstaat. Hier erscheint das Subsidiaritätsprinzip direkt:

„§ 972. Wir erkennen sehr leicht, dass eintzele Häuser sich selbst dasjenige nicht hinreichend verschaffen können, was zur Nothdurft, Bequemlichkeit und dem Vergnügen, ja zur Glückseligkeit erforderl wird, noch auch ihre Rechte ruhig geniessen, und was sie von andern zu fordern haben, sicher erhalten, noch auch sich und das ihrige wider anderer Gewaltthätigkeit schützen können. Es ist also nöthig, dasjenige durch gemeinschaftliche Kräfte zu erhalten, was eintzele Häuser vor sich nicht erhalten können. Und zu dem Ende müssen Gesellschaften errichtet werden (§ 836).“⁹

⁸ *Wolff*(1740, S. 409).

⁹ *Wolff*(1754).

Man beachte, daß *Wolff* nicht von Individuen, sondern von Haushalten als den kleinsten wirtschaftlichen Entscheidungseinheiten ausgeht. Was die Haushalte selbst nicht zu ihrer eigenen Wohlfahrt für sich erhalten können, wird Aufgabe des Staates. Trotzdem, und für die modernen Diskussionen rund um den Wohlfahrtsstaat nicht unwichtig, sind der Staatsgewalt wesentliche Schranken auferlegt.

„§ 980. Da die Herrschaft in einem Staate aus seiner Absicht ermessen werden muss (§ 976, 972.); so erstreckt sie sich nicht weiter als auf die Handlungen der Bürger, welche zur Beförderung der gemeinen Wohlfahrt gehören; folglich da nur bloss in Absicht dieser Handlungen die natürliche Freyheit der einzelnen Glieder eingeschränkt wird (§ 975,77.); so bleibt sie in Ansehung der übrigen Handlungen ungekränkt.“¹⁰

Die Staatsgewalt reicht nicht weiter als jenes klar umrissene Staatsziel, das seine Begrenzung in der wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit der Haushalte findet. Die Hauptaufgabe des Wohlfahrtsstaates besteht dann darin, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um die Haushalte in die Lage zu versetzen, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten:

„§ 1021. Auf dass was zum Leben erfordert wird hinlänglich da sey, so ist nöthig, dass die Wercke des Fleisses und der Kunst so sehr vervielfältigt werden, als es möglich ist, damit nicht diejenigen müssig gehen dürffen, welche Kräfte zum Arbeiten haben, und es denen nicht an Arbeit fehle, die Arbeiten wollen, dass der gestalt ein jeder durch seinen Fleiss und Arbeit so viel vor sich bringe, als erforderlich ist, wo nicht nützliche und zum Vergnügen gehörige, doch nothwendige Dinge anzuschaffen (§ 972.); diesem zu folge muss der Werth der Dinge und der Arbeit bestimmet, und dafür bestens gesorget werden, dass nicht die Unterthanen in Armut und Mangel, oder gar an Bettelstab gerathen. Und eben desswegen muss man nicht gestatten, dass Theurung gemachet werde, ja so viel als es sich thun lassen will, muss man den Unterthanen Erleichterung schaffen, dass die Theurung ihnen nicht zur Last falle. Weil auch der Holtzgebrauch ungemein gross und gantz unentbehrlich ist; so muss man sorgen, dass es nicht an hinlänglichen Holtzvorrath fehle, und daferne es rar werden sollte, so muss man die Unterthanen zum räthlichen Gebrauch desselben anhalten.“

Das Zitat aus § 1021 zeigt, daß *Wolff* bereits drei moderne Ziele der Finanzpolitik betont: die Vollbeschäftigung („dass es denen nicht an Arbeit fehle, die Arbeiten wollen“), die Preisstabilität („muss man nicht gestatten, dass Theuerung gemachet werde“) und die Umweltpolitik, nachdem Raubbau die natürliche Ressource Holz, das wesentliche Brenn- und Baumaterial, dramatisch verknappt hatte.

¹⁰ *Wolff*(1954).

Die sozialpolitischen Aufgaben orientieren sich wiederum an dem Prinzip der Funktionsfähigkeit der Haushalte. Wo diese nicht hinreichend leistungsfähig sind, muß der Staat eingreifen; dann aber über das ganze Spektrum der damals bekannten Wohlfahrtseinrichtungen, von der Armen- und Sozialpflege, den Waisenhäusern, den Beschäftigungs- und Schulungsprogrammen für Arbeitslose bis hin zur kostenlosen Ausbildung der Kinder armer Eltern:

„§ 1022. Das Leben gehörig hinzubringen, wird auch erfordert, dass man vor die Dürftige und Bettler besorge, was zur Nothdurft des Lebens nöthig ist, und, damit die Unterthanen nicht gar zu sehr mit Allmosengeben beschwehret werden, ist in sorgfältige Betrachtung zu ziehen, was das Naturgesetz von den Allmosen feste setzt (§ 488.seqq.). Daher sind Zuchthäuser aufzubauen, worinn diejenigen zur Arbeit angehalten werden müssen, welche, ob sie gleich Arbeiten könnten, doch lieber betteln wollen; ingleichen Armenhäuser, worinn man die dürftigen ernähret, die sich durch Arbeiten das nicht zu erwerben im Stande sind, was sie zur Lebensnothdurft gebrauchen, und keine Anverwandten oder Freunde haben, welche sich ihrer Bedürfnisse annehmen könnten; noch ferner Kranckenhäuser, worinn krancke Arme theils ernähret, theils geheilet werden; So auch Waisenhäuser, worinn man arme Waisen erziehet; endlich Armenschulen, in welchen man die Kinder armer Eltern umsonst in demjenigen unterrichtet, was ihnen zu wissen nöthig und nützlich ist.“¹¹

Ein derartig weitgespanntes sozialpolitisches Aufgabenprogramm führt zugleich zur Frage nach dessen Finanzierung. *Wolff* gibt einen ganzen Katalog der traditionellen Staatseinkünfte und warnt sogleich, daß man mit der Erhebung von Zöllen und Steuern und der Auferlegung von Sonderabgaben „behutsam verfahren müsse“, da die Steuern und Sonderabgaben den Wert der be-steuerten Sache senken, die Zölle aber die Preise erhöhen, somit beide das Einkommen der Haushalte senken (§ 1057). Die Akzisen erwähnt er noch nicht.

Wir können zusammenfassend den Schluß ziehen, daß *Wolff* die Staatswissenschaft bereits als eine praxisbezogene Wissenschaft systematisch begründet und sich mit dieser Wissenschaft direkt an identifizierbare, handelnde Personen wendet, denen er mit seinem wissenschaftlich begründeten praktischen Rat zur Seite stehen will. Ihr Verhältnis zueinander regelt das Subsidiaritätsprinzip.

C. Anwendungen

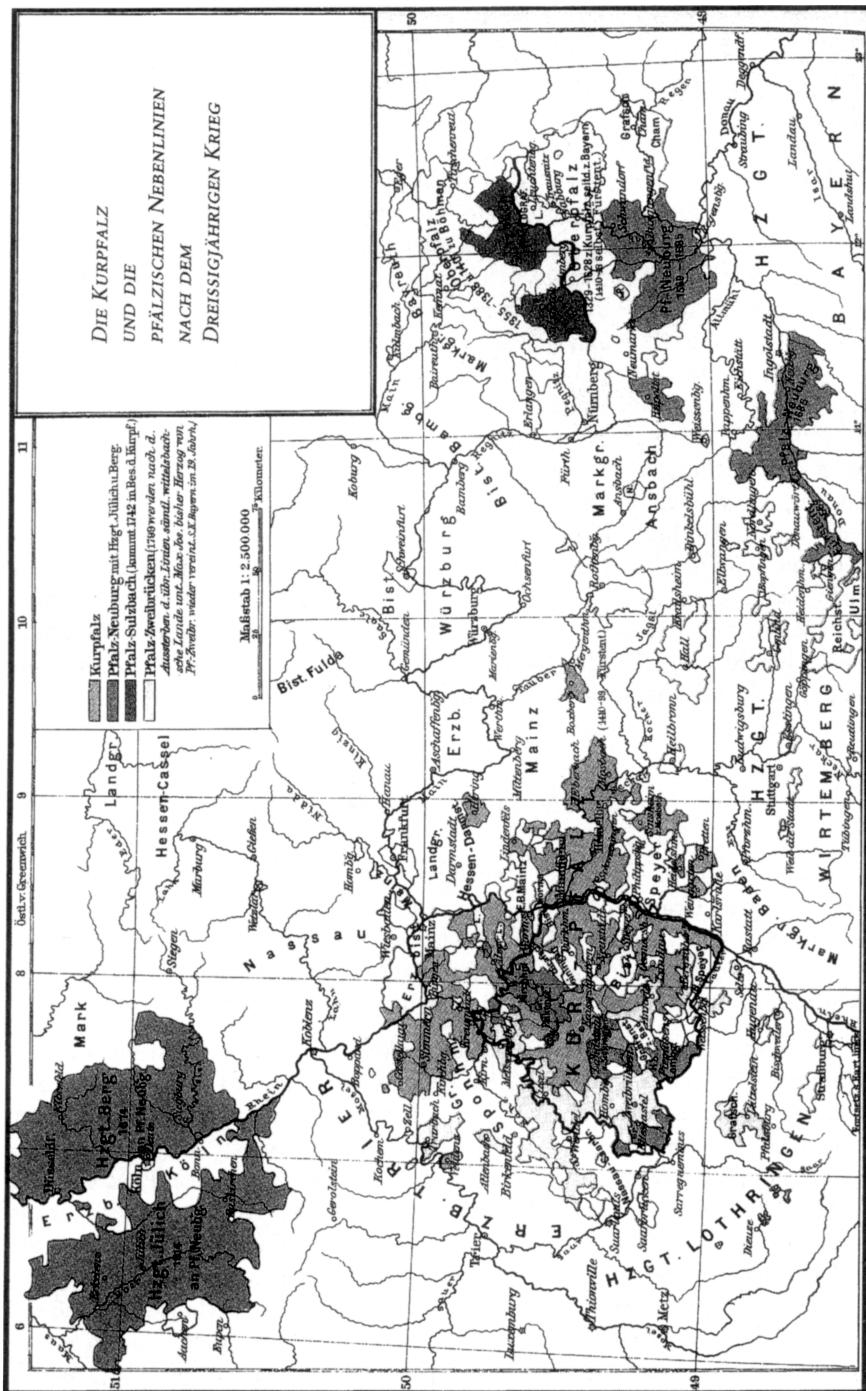
Das Subsidiaritätsprinzip entfaltet seine volle Kraft, wenn man es auf tatsächlich nachvollziehbaren Zustände und Tatbestände anwendet, denn dann müssen alle die Umstände in irgendeiner Weise zur Sprache kommen, die für das Subsidiaritätsprinzip eine wesentliche Rolle spielen. Wir müssen uns stets

¹¹ *Wolff* (1754).

vor Augen halten, daß Bürgernähe der zentrale Angelpunkt des Subsidiaritätsprinzips ist; und infolgedessen ist es sinnvoll, so wie es auch in der Ökonomie allgemein üblich ist, am einzelnen Bürger nicht nur als Nachfrager und Anbieter von wirtschaftlichen Leistungen, sondern auch als Stimmbürger anzusetzen. Man kann diese Problematik sehr unterschiedlich auffassen, aber eine Möglichkeit besteht sicherlich darin, bestimmte Problembereiche klar zu definieren. Ich möchte deshalb hier auch nur drei Problembereiche in den Vordergrund stellen, bei denen das Subsidiaritätsprinzip eine dynamische Wirkung entfaltet, die durchaus auch rechtswirksam, sogar rechtsschöpfend sein kann.

I. Umwelt

Der Bereich der Umwelt gehört zu jenen Bereichen, die eindeutig unter das Subsidiaritätsprinzip fallen, die aber auch ebenso eindeutig biologisch, ökologisch, aber auch staatsrechtlich nicht einzelnen Trägern zugewiesen werden können, sondern nach der Schaffung von neuen Einheiten verlangen. Flüsse zum Beispiel fließen durch Landschaften, und meist blühen die Landschaften rechts und links der Flüsse. Historisch und militärisch gesehen haben sie doch Frontlinien ergeben, die diese zu staatsrechtlichen Fakten gemacht haben. Man kann sich dies sehr gut vor Augen halten, wenn man einerseits den Rhein oder die Oder als eine ökologische Einheit begreift, andererseits das Staatswesen der Pfalz, wie es sich in verschiedenen Konfigurationen in der Zeit vor der französischen Revolution ergeben hat. Es ist wahrscheinlich mit einiger juristischer Genialität möglich, ein so zerfasertes Staatswesen wie die Pfalz beieinander zu halten, wenn ein begnadeter Fürst von guten Beratern umgeben wird. Einen geologisch gegebenen Fluß jedoch als Staatsgrenze anzunehmen, weil er militärisch relevant ist, macht ökologisch wenig Sinn. Das Flußgebiet rechts und links am Oberlauf und am Unterlauf bildet eine Einheit, und diese muß natürlich auch staatsrechtlich im Hinblick auf ökologische Fragen einheitlich regiert werden.



II. Wettbewerb

Wettbewerb findet immer nur auf begrenzten Märkten statt, und diese sind sehr unterschiedlich gekennzeichnet. Zum Beispiel hat die Steuergesetzgebung im Hinblick auf die Mineralölsteuer in den Niederlanden inzwischen dazu geführt, daß ein sogenannter Tanktourismus stattfindet, der zu wachsenden Umsätzen in Deutschland, Belgien und vor allem Luxemburg führt, aber durchaus zu Entlassungen in den Niederlanden. Selbst Steuerermäßigungen für die Grenzregionen werden inzwischen im Haag erwogen. Die allgemeine Lehre besteht darin, daß ein Markt auch aufgrund kultureller Unterschiede sehr virulent wirken kann. Kein einziger Staat nimmt sich z. B. (als Staat) der katalanischen Literatur an, obwohl diese stark ist. In Spanien haben die Regionen für eine gewisse, aber auch nicht immer unproblematische Abhilfe gesorgt. Die niederländische Sprache z. B. umfaßt etwa zwanzig Millionen Menschen, aber es ist noch nicht gelungen, eine allgemein akzeptierte niederländisch-flämische Zeitung zu gründen und mit Erfolg auf den Markt zu bringen. Es ist ganz offensichtlich, daß hier Markthemmisse liegen, die auch in mühsamer Kleinarbeit von der Europäischen Kommission zutage gelegt werden. Es bleibt aber doch das Ergebnis, daß die niederländisch-flämische Sprachregion als subsidiäre Einheit überhaupt nicht zutage tritt; und diese nicht zu fördern, kann man wahrscheinlich der Europäischen Kommission anlasten, wenn es um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geht.

D. Verallgemeinerungen

Verallgemeinerungen sind möglich, da das Subsidiaritätsprinzip auf klaren ökonomischen Grundlagen beruht, vor allem auf der Theorie der Grenznutzen und Grenzerträge. Allerdings muß man sich von den herkömmlichen juristischen Denkschemata lösen, um den Zusammenhang zu begreifen: Aber der Schritt ist nicht sehr groß. Wir können von herkömmlichen Strukturen ausgehen.

- *Horizontale Subsidiarität*: Hier ist es denkbar, daß sich ein horizontales Problem ergibt, zum Beispiel, ein Fluß wie die Oder, und daß die Anliegerstaaten horizontal miteinander zu einer Vereinbarung kommen müssen. Im Falle der Oderüberschwemmungen ist es wohl inzwischen deutlich geworden, daß sie hätten verhindert werden können, wenn die Planungseinheit Preußens, die 1945 vernichtet worden ist, erhalten worden wäre. Denn in Preußen war als Folge der schlesischen Kriege, die zum Erwerb der Gebirgsketten führten, die Urbarmachung des Oderbruchs im Zuge einer allgemeinen Einwanderungspolitik durchgeführt worden, wohl aber im ökologischen Gleichklang so, daß der Zusammenhang zwischen den Gebirgsketten und den Wassermassen weiter unten deutlich war. Als Folge der Zerreißung des Gebietes und der Ziehung

von Grenzlinien entlang von Flüssen wurde vermutlich historisch jede Möglichkeit einer übergreifenden ökologischen Politik, wie sie in den bestehenden Institutionen verankert war, bereits unmöglich gemacht. Aber die staatssozialistischen Strukturen waren auch nicht dazu geeignet, diesen Mangel zu beheben. Wir können insofern festhalten, daß eine vertikale Form der Subsidiarität einer Zusammenarbeit der Länder Mecklenburg-Vorpommern, der Woiwodschaft Hinterpommern, des Landes Brandenburg, des nun polnischen östlichen Brandenburgs, des nun polnischen Landes Schlesien, des nun polnischen Landes Oberschlesien und auch der entsprechenden nun tschechischen Gebiete zu einer vernünftigen subsidiären Lösung dieses für Brüssel eventuell noch sehr kostspieligen Problems führen könnten, wenn man sich nur auf das Subsidiaritätsprinzip besinnen würde. Ähnliche Konzepte einer horizontalen Subsidiarität ließen sich für alle europäischen Flüsse entwerfen, insbesondere auch für den Rhein.

- *Lateralen Subsidiarität:* Hier geht es darum, überhaupt auf der richtigen Ebene die geeigneten Partner zusammenzufinden, die ein wirksames Verwaltungsgeschehen ins Werk setzen könnten. Allen Volkswirten ist bekannt, daß die Kieler Bibliothek alle international und national auf dem volkswirtschaftlichen Gebiet publizierten Schriften vorhält. Insofern gibt es eine Zentralbibliothek. Andere Sprachgebiete können sich einer solchen Institution nicht erfreuen. In den Niederlanden zum Beispiel gibt es eine derartige Institution nicht, auch nicht in Belgien, und die Folge ist, daß zum Beispiel auf dem Gebiet der Finanzwissenschaften das deutsche Theoriegut völlig unbekannt ist. Kein einziges Land kann es sich (ausweislich der Aussagen der Fachminister) leisten, den „Luxus“ einer Zentralbibliothek zu erlauben, und doch besteht die Nachfrage. Man könnte sich natürlich vorstellen, daß man nicht nur den niederländischen Minister, den flämischen Minister und den luxemburgischen Minister fragen müßte, sondern daß man eine einzelne Organisation zur Pflege der deutsch-flämisch-niederländischen Kultur stiften könnte, die sich dieser Aufgabe dann an einem geeigneten Ort widmen könnte. Die Möglichkeiten des Internet erlauben doch inzwischen, einen erheblichen Informationsaustausch möglich zu machen, so daß die Abkopplung eines ganzen Sprachbereiches von mehr als zwanzig Millionen Menschen von (in diesem Beispiel nur) der finanzwissenschaftlichen Forschung überwunden werden könnte. Auch hier fordert die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, daß eine neue Struktur geschaffen wird, die dann die Kompetenz in einem geregelten Verfahren an sich ziehen muß.

Die traditionelle laterale Subsidiarität besteht natürlich darin, daß bereits bestehende Institutionen zueinander finden. Zum Beispiel im Falle des Bodensees die Republik Österreich, die anliegenden schweizerischen Kantone, das Land Baden-Württemberg und der Freistaat Bayern. Diese Form der lateralen Subsidiarität erlaubt wirkungsvollen Eingriffe in das ökologische System, zum Beispiel

des Bodensees, und kann als Vorbild auch für andere Vorhaben genommen werden, in denen die Subsidiarität justizierbar wird.

Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions (FOCJ): Ursprünglich auf einen Vorschlag von *Sydney* und *Beatrice Webb* zurückgehend¹² hat *Bruno Frey* in den letzten Jahren mit mehreren Mitarbeitern die Vorstellung propagiert, öffentliche Entscheidungen auch in solchen Körperschaften stattfinden zu lassen, die keine Gebietskörperschaften sind.¹³ Dieser Gedanke entspricht einem Organisationsprinzip, das bereits im Mittelalter weitgehend gegolten hat. Tatsächlich ist ja die Affinität zwischen Bürgern, die mehr oder weniger zufällig in einer Gegend wohnen, weit weniger ausgeprägt als von Bürgern, die zum Beispiel demselben Beruf nachgehen. Insofern ist es nicht unvernünftig, entsprechend diesen Affinitäten, die ja auch die Bereitstellung öffentlicher Güter verlangen, einschlägige Körperschaften zu bilden, die dann ihrerseits auch staatliche Funktionen übernehmen könnten. Das bedeutet aber auch, daß auf diese ebenfalls das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden ist, so daß Aufgaben ohne weiteres auf diese gebietslosen Körperschaften übertragen werden können, was durchaus auch die Möglichkeit der Besteuerung einschließen kann.

Aus dieser Möglichkeit nun erwächst allen Gebietskörperschaften eine Konkurrenz über das Subsidiaritätsprinzip, die sie zu größeren Anstrengungen zwingen muß, den Wünschen der betreffenden Bürger nachzukommen, wenn diese alternativ von ihrer Austrittsmöglichkeit Gebrauch machen können und für wesentliche Aufgaben, die Gemeinde, das Land, den Staat oder eben auch die Europäischen Gemeinschaft verlassen.

E. Zusammenfassung und Ausblick

Wenn man in diesem Sinne das Subsidiaritätsprinzip strikt volkswirtschaftlich interpretiert, so erhält es eine erheblich stärkere Kraft, als der juristischen Literatur hierzu zu entnehmen ist. Das Prinzip erlaubt eine wirkungsvolle konstitutionelle Ausgestaltung des öffentlichen Sektors, die die Möglichkeit einschließt, Körperschaften auch ohne Gebietsabgrenzungen im Hinblick auf die effektive Nachfrage nach öffentlichen Gütern zu bilden.

Es stellt sich abschließend allerdings die Frage, wie mit der volkswirtschaftlichen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips verfassungsrechtlich umzugehen ist. Diese Frage hat eine eindeutige Antwort: Volkswirtschaftliche Erkenntnisse haben, soweit über sie Einigkeit unter den Volkswirten besteht und sie überprüfbar sind, den Charakter von Fakten – wie andere wissenschaftliche Erkenntnisse

¹² Vgl. *Webb* (1975).

¹³ Siehe *Frey* (1997).

auch. In dem Sinne, als Fakten, gehen sie in den Datenkranz der juristischen Entscheidung ein und müssen bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung berücksichtigt werden. Hier liegt nun die Sprengkraft des Subsidiaritätsprinzips: In dem Ausmaß, in dem die Volkswirte Einigkeit über das Subsidiaritätsprinzip als verfassungsmäßiges Organisationsprinzip zu erzielen in der Lage sind, hat dieses in dieser Interpretation dann auch Verfassungsrang.

Literaturverzeichnis

- Backhaus, J. (1995), "Subsidiarity and Ecologically Based Taxation: Aspirations and Options", in: Urban, S., Hg., Europe in Progress: Model and Facts, Wiesbaden, S. 223-263.*
- Brunner, M. (1993), Das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Prinzip, in: Mertens, D., Hg., Die Subsidiarität Europas, Berlin, 1993 (1), 1994 (2), S. 9-22.*
- Frey, B.S. (1997), Ein neuer Föderalismus für Europa, Tübingen.*
- Hartley, T.C. (1994,3), The Foundations of European Community Law, Oxford, S. 161-164*
- Howell, D. (1990), "Ridley and Europe's Power Balance", Wall Street Journal Europe, July 16, S. 6, columns 4-6.*
- Webb, S. / Webb, B. (1975), A Constitution for the Socialist Common Wealth of Great Britain, London 1975, die erste Ausgabe erschien in London 1920.*
- Wolff, Chr. Freiherr von (1740), „Von einer Erwegung der Staatsgeschäfte“, in: Gesammelte kleine philosophische Schriften, Halle, S. 372-373.*
- (1754), Grundsätze des Natur- und Völkerrechts, III. 2.1., Halle.

Korreferat zum Referat von *Jürgen Backhaus*

Von *Manfred Tietzel*, Duisburg

Jürgen Backhaus beginnt sein Papier mit der hoffnungsvoll stimmenden Bemerkung, das Subsidiaritätsprinzip biete dem Volkswirt, da es selbst aus der volkswirtschaftlichen Theorie entstand, eine einmalige Chance. Den interessanten Nachweis dieser edlen Abstammung führt er im zweiten Abschnitt anhand der Werke von *Christian von Wolff* (1679-1754).

Er schließt sein Papier mit der Bemerkung: „Volkswirtschaftliche Erkenntnisse haben, soweit über sie Einigkeit unter den Volkswirten besteht und sie überprüfbar sind, den Charakter von Fakten wie andere wissenschaftliche Erkenntnisse auch. In dem Sinne, als Fakten, gehen sie in den Datenkranz der juristischen Entscheidung ein und müssen bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung berücksichtigt werden.“

Das ist sicher sehr schmeichelhaft für unsere Profession.

Aber abgesehen davon, daß allgemein bekannt ist, daß zehn Volkswirte mindestens elf verschiedene Meinungen vertreten, wäre auch Konsens kein geeignetes Wahrheitskriterium für eine Theorie; mittelalterliche Alchimisten waren sich ebenso einig in der Wahrheit der Phlogiston-Theorie der Wärme wie sie – ebenso einmütig – von modernen Physikern verworfen wird.

Und schlimmer noch: Es war, glaube ich, *Max Planck*, der einmal sagte, wenn ein Interesse daran bestünde zu behaupten, daß zwei und zwei fünf ergibt, hätte auch das schon jemand getan.

Bei der Anwendung wirtschaftswissenschaftlicher Theorien sind solche Interessen nur allzu manifest. Warum, beispielsweise, mag *Norbert Blüm* so vehement wie dauerhaft die These verfechten, das Umlageverfahren sei in jeder Hinsicht dem Kapitaldeckungsverfahren überlegen?

Die Europäische Union ist nun eine politische Arena, in der noch mehr und noch zahlreichere und gegensätzlichere Interessen aufeinanderprallen als in einem Nationalstaat.

Unsere bedauernswerten Kollegen, die Agrarökonomen, fechten seit Jahrzehnten einen ebenso verzweifelten wie aussichtslosen Kampf mit der Lanze ökonomischer Ratio gegen politische Windmühlenflügel.

Public-Choice-Ökonomen erklären uns sogar, warum selbst eine geschlossene Phalanx aller Ökonomen keine Siegeschance hätte, warum die politische

Windmühle, ohne Änderungen in ihrem Getriebe, sich unverändert weiter drehen wird.

Ich fürchte, das gilt auch für das Prinzip der Subsidiarität.

Lassen Sie mich, um darzustellen, was ich meine, nicht ohne einen leichten Anflug von Ironie, den Sie mir in europäischen Angelegenheiten als verzeihlich nachsehen wollen, in die Rolle von *David Howell*, des früheren Vorsitzenden des außenpolitischen Ausschusses im Britischen Unterhaus, schlüpfen. Ihn zitiert *Jürgen Backhaus* mit der Bemerkung, daß im Oxford English Dictionary – offenbar irgendwo zwischen den Einträgen „submarine“ und „subway“ – das Wort „subsidiarity“ einfach fehle.

Wählt dieser Angelsachse nun, sei es zur Entspannung, sei es zur Abwechslung, statt des Oxford English Dictionary die englische Fassung des Vertrages von Maastricht als Lektüre, so findet er dort im Artikel 3b zwar den Ausdruck „principle of subsidiarity“, aber die Kenntnis des Wortes allein wird ihm keine Hilfe dabei sein, zu enträtseln, für welchen Vorstellungsinhalt dieses Wort steht.

Einige Hilfe mag ihm der Verwendungskontext des Wortes bieten; der Passus der Präambel, in dem es heißt „decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity“, wird ihn vermuten lassen, daß es sich hier nicht etwa um einen prinzipiell geforderten zweiten Bremskreislauf für europäische Kraftfahrzeuge handelt, sondern um die Ansiedlung oder Ausrichtung politischer Entscheidungskompetenzen.

Aus der etwas umständlichen Umschreibung des Wortes „Bürgernähe“ als „as close as possible to the citizens“ läßt sich auch entnehmen, daß zukünftigen deutschen Verhandlungsdelegationen noch eine weitere sprachliche Mission auf europäischer Ebene zu erfüllen bleibt; vielleicht würde sich – wegen der hübschen und einprägsamen Alliteration – „continuous citizen contact“ anbieten.

Daß es sich dabei nicht um häufige Fernsehansprachen von Queens, Prime Ministers oder Bundeskanzlern in volkstümlicher Sprache handeln kann, macht Artikel 3b deutlich: „The community“, heißt es hier, „shall take action only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale effects of the proposed action, be better achieved by the community.“

Any action by the community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.“

Der angelsächsische Leser des Maastrichter Vertrages erfährt also, daß der Gemeinschaft Handlungskompetenzen zur Erreichung von Zielen zufallen sollen, welche die Mitgliedsstaaten *nicht hinreichend* realisieren können, daß sie dabei aber nicht über das *Notwendige* hinausgehen soll, und schließlich, daß solches Handeln im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht.

Das Subsidiaritätsprinzip, so wird er daraus schließen, hat mit der Zuweisung von Kompetenzen zwischen politischen Entscheidungsebenen, speziell

zwischen Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten, zu tun, wobei die Kompetenzübertragung auf die Gemeinschaft *bedingt* („nicht hinreichend“) und dem Umfang nach *beschränkt* („notwendig“) erfolgt.

Der interessierte Angelsachse wird vielleicht versuchen, sich auch anhand von Beispielen zu vergegenwärtigen, in welchen Fällen diese Kompetenzübertragung wohl stattfinden könnte. Falls er überzeugter Vegetarier ist und beim Lesen gerade eine Euro-Banane verzehrt, wird er vielleicht überlegen, ob die Europäische Bananenmarktordnung im Einklang mit dem „principle of subsidiarity“ steht.

Wenn es, so möge er überlegen, das Ziel der Mitgliedsstaaten gewesen wäre, die Einkommen der europäischen Bananenerzeuger zu erhöhen, wäre die Gemeinschaft sicher ein überlegener Träger solcher Wirtschaftspolitik. Denn Einfuhrzölle und Kontingente sind auf dieser Ebene effizienter durchzusetzen, allein schon, weil die Summe der Längen der Grenzen einzelner Mitgliedsstaaten sehr viel größer ist als die Länge der Außengrenze der Gemeinschaft; ein eindeutiger Fall von economies of scale.

Mit Zögern wird er Zölle und Importkontingente als *notwendige* Maßnahmen anerkennen wollen, denn mit direkten Transfers würde das Ziel sicher billiger erreicht. Aber er wird auch zugeben, daß der Begriff „notwendig“ ausgesprochen dehnbar ist, so daß, wer will, das Kriterium als erfüllt ansehen kann.

Kurz: das „principle of subsidiarity“ hätte einer eindeutigen Kompetenzübertragung der Regulierung des Bananenmarktes wohl nicht im Wege gestanden.

Ihm werden weitere Beispiele in den Sinn kommen, vielleicht die Landesverteidigung, der Umweltschutz, die europäische Automobil- oder Chipproduktion; und er wird in jedem dieser Fälle bei Überprüfung zu dem Ergebnis kommen, daß einer Zentralisierung der jeweiligen Politikkompetenz nach dem „principle of subsidiarity“ nichts im Wege steht. Nur wird er die Zweckmäßigkeit dieser Kompetenzcentralisierung mindestens in einzelnen dieser Fälle bezweifeln wollen.

Nach Verzehr seiner Banane und Abschluß seiner Überlegungen wird er zu dem Ergebnis kommen, daß das „principle of subsidiarity“ anscheinend so etwas wie eine juristische Zentralisierungsbremse sein soll, der aber, nach ihren Konstruktionsmerkmalen, nur wenig Bremswirkung zuzutrauen ist.

Und vielleicht wird er in diesem Sinne an die Redaktion des Oxford English Dictionary schreiben und für eine Aufnahme des Wortes „subsidiarity“ im dargestellten Sinne plädieren.

Ist dieser englische Politiker nun nicht nur Vegetarier, sondern, was vorkommen soll, zugleich auch Ökonom, dann werden ihm in diesem Zusammenhang auch das Dezentralisierungstheorem von *William Oates* und das

Theorem von *Charles Tiebout* über Voraussetzungen und Wirkungen von Wettbewerb zwischen Regierungen in den Sinn kommen.

Ist er, was fast einem Pleonasmus gleichkommt, zugleich auch ein liberaler Ökonom, der also das Prinzip des normativen Individualismus billigt, dann wird er recht konkrete Vorstellungen darüber haben, wie ein aus Sicht der Bürgerpräferenzen optimaler Dezentralisierungsgrad staatlicher Aufgabenwahrnehmung zu bestimmen wäre.

Was er aber eben nicht weiß, ist, daß das Prinzip der Subsidiarität der katholischen Soziallehre entstammt, und – in den Worten von *Gustav Gundlach* – besagt: „... wie dasjenige, was der Einzelmensch aus Eigeninitiative und seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung.“ Wüßte er dies, so würde ihm an dieser Stelle die inhaltliche Ähnlichkeit dieser Norm mit dem Prinzip des normativen Individualismus auffallen.

Die deutsche Seite, welche die Nennung dieser Norm in den Maastrichter Vertrag eingebracht hat, wollte wahrscheinlich ein solches Anliegen durchsetzen, und am besten wäre ihr das gelungen, wenn sie entsprechende Kriterien, welche die Ökonomische Theorie des Föderalismus nahelegt, eingebracht und durchgesetzt hätte.

Was aber im Verhandlungsprozeß daraus geworden ist, stellt keine Norm dar, aus der in Verbindung mit der Ökonomischen Theorie Empfehlungen oder Handlungsanweisungen für einen optimalen Dezentralisierungsgrad ableitbar wären, sondern – eigentlich ganz im Gegenteil – eine Formulierung von Voraussetzungen einer Zentralisierung von weiteren Aufgaben auf europäischer Ebene.

So werden also die Angelsachsen weiter im Unklaren darüber bleiben müssen, was „principle of subsidiarity“ ursprünglich bedeutet; aber vielleicht gelingt es ja zukünftigen deutschen Delegationen zumindest einen nicht sinnentstellten Begriff für „Bürgernähe“ („continuous citizen contact“) im Oxford English Dictionary unterzubringen, irgendwo zwischen „continent“ und „contradiction“.

Integration durch Evolution: Die asiatisch-pazifische Alternative zur europäischen Integration

Von *Carsten Herrmann-Pillath*, Witten/Herdecke

A. Problemstellung: Die asiatisch-pazifische Integration als Alternative und Gegengewicht zu Europa?

Solange die Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen nicht erfolgreich abgeschlossen worden war, ließ das Gespenst eines globalen Regionalismus und Protektionismus die handelspolitischen Diskussionen nicht zur Ruhe kommen (OECD 1995, S. 17 ff.). Die erheblichen Fortschritte der europäischen Integration und die oft ambivalente Haltung der Europäischen Gemeinschaft in den multilateralen Verhandlungen hielten nicht nur die Befürchtung wach, Europa verwandele sich in die vielzitierte „Festung“: Mehr noch, der Ausbau von Integrationsprojekten auch in anderen Regionen der Welt schien darauf hinauszulaufen, handelspolitische Gegengewichte zu Europa zu schaffen und damit den Multilateralismus weltweit zu untergraben. Vor allem für die Integrationspolitik im dynamischen asiatisch-pazifischen Raum wurde befürchtet, daß die europäische Integration letzten Endes – jenseits aller erheblichen politischen und wirtschaftlichen Differenzen und Divergenzen in dieser Region – den Anstoß geben würde, im Gegenzug handelspolitische Präferenzregime einzurichten. Die Vereinigten Staaten hatten seit Beginn der 80er Jahre zunächst Handelspräferenzabkommen und dann Projekte regionaler Zusammenschlüsse wie die NAFTA (North American Free Trade Agreement) gezielt als Mittel eingesetzt, um neue multilaterale Verhandlungen anzustoßen und sie schließlich auch zum Abschluß zu bringen (Saxonhouse 1996, S. 112): Das erfolgreiche Ende der Uruguay-Runde wird von manchen Beobachtern direkt mit dem Umstand in Verbindung gebracht, daß 1993 die USA beim informellen Gipfeltreffen der APEC-Länder (Asia Pacific Economic Cooperation) eine Führungsrolle in diesem weltweit größten Integrationsprojekt übernahmen und auf diese Weise ihr Drohpotential in den multilateralen Verhandlungen insbesondere gegenüber den Europäern verstärkten.

Ungeachtet des Erfolges der Uruguay-Runde haben Intensität und Geschwindigkeit der Integrationsprozesse im asiatisch-pazifischen Raum weiter

zugenommen. Das Motiv, ein handelopolitisches Gegengewicht zu Europa zu schaffen, steht nicht mehr im Vordergrund: Aber weiterhin vertreten viele Betrachter die Auffassung, daß sich ein eigenständiges Integrationsmodell herausgebildet habe, das in wichtiger Hinsicht eine Alternative zum europäischen Weg darstellen könnte (Arndt 1993; Kim 1996). Einige herausragende Besonderheiten dieses Modells könnten sein:

- der Primat von marktvermittelten („market-driven“) Integrationsmechanismen im Gegensatz zu institutionellen Maßnahmen auf der zwischenstaatlichen Ebene (Drysdale / Garnaut 1993, S. 186 ff.; OECD 1995, S. 25 ff.),
- das Prinzip freiwilliger und einseitiger Liberalisierungsschritte einzelner Länder (Bergsten 1994),
- der institutionelle Pluralismus in Gestalt einer Vielfalt subregionaler Integrationsprojekte (Drysdale / Elek 1996, S. 121 ff.),
- die große Bedeutung informeller institutioneller Arrangements auf der Ebene der Markttransaktionen ebenso wie auf der Ebene der Regierungen (Hufbauer 1996, S. 12),
- der Verzicht auf ein politisches Integrationsziel und damit die Entkopplung zwischen wirtschaftlichen und politischen Aspekten der Integration.

Zum Teil werden auch theoretische Ansprüche mit diesem Modell verknüpft, das sich wesentlich von dem konventionellen „Stufenmodell“ der Integration von der Freihandelszone zur Wirtschaftsunion (Balassa 1987) unterscheide: Yamazawa (1996a, S. 129 ff.) spricht etwa im Falle der APEC von einer „Open Economic Association“ (OEA) und Ohmae (1993) sieht gar den Aufstieg völlig neuer Strukturen der Beziehung zwischen Staat, Nation und Wirtschaft. Besonders in Japan verbindet sich die Diskussion um die APEC mit der Vorstellung von einer politischen Dezentralisierung des Landes, im Extremfall bis hin zu einer Delegation außenwirtschaftspolitischer Funktionen an regionale Gebietskörperschaften, die dann eigenständig grenzüberschreitende Integrationsprojekte verfolgen könnten (wie etwa in der nordöstlichen Japanischen See; Koyama 1996a).

Derartige weitreichende Visionen stehen in einem scharfen Kontrast mit vielen stilisierten Fakten der europäischen Integration, die häufig mit einer wachsenden Zentralisierung wirtschaftspolitischer Funktionen und einer allmählichen Aufhebung des intraregionalen Standortwettbewerbes in Verbindung gebracht wird (Streit / Mussler 1994). In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit besteht immer wieder die Neigung, das weltwirtschaftliche Gewicht Europas mit demjenigen der APEC zu vergleichen (z. B. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.11.1997, S. 21). Zumindest auf der Ebene wirtschaftspolitischer Idealtypen scheint sich also tatsächlich ein aufschlußreicher Kontrast zwischen Europa und Asien abzuzeichnen. Im folgenden soll versucht werden, die vermuteten Besonderheiten des asiatisch-pazifischen Integrations-

prozesses herauszuarbeiten und aus theoretischer Sicht zu bewerten. Die Fragestellung ist deshalb nicht nur von empirischem, sondern auch von theoretischem Interesse, weil Gegenstand der ökonomischen Theorie der Wirtschaftsintegration in der Tat bislang die Integration durch zwischenstaatliche Vereinbarungen ist. Durch solche Vereinbarungen werden Beschränkungen im zwischenstaatlichen Verkehr der Güter und Faktoren zurückgenommen bzw. aufgehoben. Die entsprechenden Veränderungen relativer Preise ziehen dann Anpassungsmaßnahmen der Wirtschaftssubjekte nach sich. Insofern sind die Verhaltensweisen, Aktionen und Reaktionen der Wirtschaftssubjekte nicht eigentlich Gegenstand der konventionellen Integrationstheorie, die beispielsweise die Theorie internationaler Direktinvestitionen oder der multinationalen Unternehmung nicht systematisch in ihr Gedankengebäude aufnimmt.

Der normative Anspruch der Integration im asiatisch-pazifischen Raum besteht nun aber gerade darin, ein Politikregime zu bilden, das den autonomen Marktkräften und Verhaltensweisen der Akteure in besonderer Weise gerecht wird bzw. wesentlich durch diese bestimmt ist: Genau dieser Punkt scheint in der europäischen Entwicklung vernachlässigt (*Streit 1996*). Insofern muß die theoretische Analyse versuchen, einen einheitlichen Rahmen für die Behandlung der zwischenstaatlichen Integration ebenso wie der Integration als Marktprozeß zu schaffen. Weniger bedeutsam sind hier die wohlfahrtstheoretischen Überlegungen, die in der Regionalismus-Diskussion regelmäßig ein Übergewicht besitzen, weil sich stets die Gretchenfrage nach dem Für und Wider von Regionalismus und Multilateralismus bzw. globalem Freihandel stellt.

Die Arbeit geht in folgenden Schritten vor. Zunächst zeichne ich ein Bild des Status quo der asiatisch-pazifischen Integration auf der Grundlage bisheriger Studien, wobei die institutionellen Aspekte im Vordergrund stehen. Anschließend werden einige theoretische Überlegungen angestellt, die im wesentlichen an der Institutionentheorie von *North* (1990) anknüpfen. Es folgt dann eine Analyse der empirischen Tatbestände mit dem Ziel, ein spezifisches, idealtypisches Integrationsmuster zu identifizieren, das sich als Typus vom europäischen Fall differenzieren läßt. Abschließend wird nach den normativen Konsequenzen gefragt.

B. Einige Befunde zur Integration im asiatisch-pazifischen Raum

Der asiatisch-pazifische Raum ist heute einer der wichtigsten Wirtschaftsräume der Welt und schließt so unterschiedliche Volkswirtschaften wie die USA und Japan als höchst entwickelte Industrienationen ebenso ein wie die südostasiatischen Schwellenländer oder China als Transformations- und Entwicklungsland. Diese Unterschiede werfen sogleich die Frage auf, ob der bloße Bleistiftzug auf der Landkarte ausreicht, um einen „Raum“ als eine gleichwie

gekennzeichnete Einheit abzugrenzen (*Anderson* 1991, S. 28 f.). Als Kriterien könnten eine gemeinsame politisch-kulturelle Identität der betrachteten Länder gelten ebenso wie eine im Weltvergleich enge gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung oder eine vorlaufende institutionelle Integration.

I. Eine asiatisch-pazifische Identität?

Ungeachtet vieler Versuche, für Teilbereiche der Region eine gemeinsame Identität etwa in kultureller Hinsicht zu finden (wie den Konfuzianismus in Ostasien), ist dies für den gesamten Raum kaum sinnvoll möglich (*Rüland* 1996):

- Es gibt keine einheitliche religiös-weltanschauliche Bindung zwischen den Ländern des asiatisch-pazifischen Raumes, vielmehr treffen so unterschiedliche Wertesysteme aufeinander wie das Christentum (vornehmlich protestantischer Prägung) der Vereinigten Staaten, der Islam Malaysias oder die pragmatischen Lebenswelten Chinas (*Huntington* 1996, S. 203 ff.). Diese Differenzen kommen vor allem in grundsätzlichen Auseinandersetzungen über die Menschenrechtsfrage zum Tragen, die immer wieder die Politik der Region belasten (vor allem im Verhältnis zwischen China und den USA). Auf der anderen Seite führen genau solche Konflikte auch zu ideologischen „Blockbildungen“ innerhalb der Region und mithin zu einer Abgrenzung „asiatischer“ gegenüber „westlicher“ pazifischer Identität. Eine solche „asiatische Identität“ wird ihrerseits innerhalb mancher Länder der Region durch ethnische Spannungen unterminiert (wie insbesondere im Falle der Chinesen in Südostasien).
- Aus historischer Sicht sind solche weltanschaulichen Unterschiede unter Umständen auch Wurzel divergierender politischer Kulturen und besonderer Ausprägungen der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Praktisch bedeutsam wird dieser Punkt in den zentralen handelspolitischen Konflikten der Region, wie etwa in der Beziehung zwischen Japan und den USA. Es geraten „strukturelle“ Aspekte des Marktzugangs in das Zentrum der Aufmerksamkeit, die weniger durch staatliche Maßnahmen erklärbar sind, als vielmehr durch staatlich nur begrenzt gestaltbare gesellschaftliche Organisationsmuster (wie das japanische Distributionssystem oder die Rolle organisierter Kriminalität im Bauwesen Taiwans). Sie polarisieren tendenziell den asiatisch-pazifischen Raum zwischen den USA und dem „Rest“ (*Imada-Iboshi*, u. a. 1996, S. 156 ff.).
- Die Region weist einige Bereiche erheblicher politischer Spannungen auf, bis hin zu ungelösten Territorialkonflikten wie etwa bei den konkurrierenden Ansprüchen auf das Südchinesische Meer (*Low* 1996b, S. 63). Hinzu kommt, daß für viele Länder der Prozeß des „nation building“ noch nicht

abgeschlossen ist und daher auch im wirtschaftlichen Bereich nationale Zielsetzungen dominieren. Nationale Interessen finden beispielsweise im weitgehenden Verzicht auf eine Liberalisierung der Arbeitsmärkte Ausdruck. Es ist daher stets davon auszugehen, daß im Falle wirtschaftlicher Probleme nationale Zielsetzungen internationale Projekte in den Hintergrund drängen werden. Nach der Währungskrise des Jahres 1997 ist beispielsweise noch unklar, wie weit die Länder Südostasiens an weitergehenden Plänen der Liberalisierung ihrer Finanzsektoren festhalten werden; es scheint, daß weniger die regionalen Institutionen, als vielmehr der IMF als wichtigster Finanzgeber die entscheidende Rolle bei der künftigen Durchsetzung dieser Pläne spielen wird (*Asian Wall Street Journal* vom 24.11.1997, S. 1; *Handelsblatt* vom 27.11.1997, S. 2).

- Schließlich ist die Region nicht durch eine Hegemonialmacht dominiert. Vor allem besteht eine fundamentale Diskrepanz zwischen der wirtschaftlichen Rolle Japans und seiner politischen Bedeutung, die mit dem nicht abschließend verarbeiteten Erbe des Zweiten Weltkrieges zusammenhängt (Nagano 1997, S. 35). Japan kann daher weder sicherheitspolitisch noch im Sinne einer Quelle „asiatischer Ideale“ eine Führungsposition einnehmen. Damit bleibt aber eine „asiatische Identität“ gespalten (Bernard 1996, S. 349). Vor allem wäre es verfehlt, mit dem Begriff des „Konfuzianismus“ Japan und andere ostasiatische Länder zu einem kulturellen Subintegrationsraum zusammenzufassen. Andererseits sind die USA aus verschiedenen Gründen nicht gewillt oder in der Lage, die ihnen eigentlich zuwachsende Rolle als Hegemonialmacht zu übernehmen (Hellmann 1996).

Ungeachtet dieser verschiedenen Hemmschuhe einer Ausbildung asiatisch-pazifischer Identität muß festgestellt werden, daß gerade die Vielfalt des Raumes komplexere Mechanismen der Selbstzuschreibung von Akteuren zuläßt. Das Beispiel der USA zeigt, daß die unterschiedlichen Grade „kultureller Nähe“ durchaus auch als Faktor der Ausbildung spezifischer subregionaler Integrationsmodelle betrachtet werden (Mols 1996): Die NAFTA bezieht sich auf einen kulturell homogeneren „amerikanischen“ Wirtschaftsraum und ist institutionell erheblich stärker integriert als die APEC, die auch die Mitglieder der NAFTA einschließt; in beiden Integrationsregimen sind die USA jedoch ein Promotor der Integration.

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß eine Abgrenzung des asiatisch-pazifischen Raumes auf der Grundlage kultureller oder politischer Faktoren kaum möglich ist: Denkbar erscheint höchstens eine zunehmende Vernetzung zwischen subregionalen Kulturen. Auf der anderen Seite aber ist es gerade die gemeinsame wirtschaftliche Dynamik, die in den letzten Jahren zu einer Ausbildung von „asiatisch-pazifischen“ Selbstbezügen führt. Im Falle Australiens beispielsweise findet eine eindeutige Hinwendung zum asiatisch-pazifischen Raum statt, die freilich innenpolitisch auch mit wachsenden Verspannungen

hinsichtlich der asiatischen Immigration verbunden ist. Insofern wird die „asiatisch-pazifische“ Identität gegenwärtig durch die Beobachter der wirtschaftlichen Integrationsprozesse erst konstruiert. Wir werden diesen Punkt weiter unten näher betrachten.

II. Der asiatisch-pazifische Raum als Wirtschaftsraum

In der Regionalismus-Diskussion spielt der Gedanke eine wichtige Rolle, daß sich Integrationsregime entlang der Grenzen „natürlicher“ Wirtschaftsräume bewegen (Summers 1994). Die Frage ist also, ob der asiatisch-pazifische Raum im Vergleich zur Weltwirtschaft systematisch engere intraregionale Verflechtungen der Güter- und Faktorströme aufweist. Das zentrale Problem ist hier natürlich seine Abgrenzung, denn in der Vergangenheit waren wichtige Volkswirtschaften der asiatischen Region im engeren Sinne auf den Absatzmarkt der Vereinigten Staaten fixiert. Der Einschluß der USA in ein Konzept des „asiatisch-pazifischen Raumes“ verschiebt also in jedem Fall die Größenordnungen der Beziehung zwischen intra- und interregionalem Handel nachhaltig. Dies wird besonders deutlich, wenn nicht der asiatisch-pazifische Raum als Gesamtheit, sondern „Ostasien“ als Region separat betrachtet wird. Vor allem innerhalb von „Greater China“ (VR China, Hongkong, Taiwan) hat sich eine starke Zunahme des intraregionalen Handels ereignet, obgleich gerade der Handel zwischen Hong Kong und der VR China eigentlich als Binnenhandel betrachtet werden sollte. Andererseits sind die USA wichtigster Absatzmarkt dieser Subregion, so daß sich je nach Abgrenzung ganz andere Perspektiven der Beziehung zwischen intra- und interregionalem Handel ergeben.

In der Literatur ist bereits vielfach versucht worden, auf die Frage nach der tatsächlichen Integrationsdichte des asiatisch-pazifischen Raumes eine eindeutige Antwort zu finden. Vieles hängt davon ab, welche Meßzahl als die aussagekräftigste betrachtet wird. Fassen wir einige Studien zusammen, die sich auf die Handelsbeziehungen konzentrieren, wobei wir die Zeit bis in die frühen 90er Jahre betrachten – erst danach setzen gegebenenfalls Folgen einer verstärkten integrationsorientierten Politik ein.

- Der einfachste Indikator-Typ dürften verschiedene Relationen zwischen dem gesamten Außenhandel der Region und dem intraregionalen Handel bzw. von Teilmengen desselben sein. Insgesamt kommen die meisten Untersuchungen zu dem Schluß, daß sich eine – wenngleich keinesfalls spektakuläre – Zunahme der Bedeutung des intraregionalen Handels vollzogen hat (Anderson 1991, S. 29; Lloyd 1992, S. 15 ff.; Grant, u. a. 1993; Bowles / MacLean 1996, S. 395; Walraff, 1996b). Das Problem solcher einfachen Indikatoren besteht darin, daß sie zum einen den Einfluß unterschiedlicher Wachstumsraten von Weltregionen auf den Außenhandelsanteil nicht isolie-

ren, und daß zum anderen normale Faktoren der Außenhandelsintensität wie relative Transportkosten nicht hinreichend differenziert werden. Das heißt im Prinzip, es fehlt eine Ursachenanalyse, da die Beobachtung der Anteilsverschiebungen auch durch Faktoren erklärt werden kann, die nichts mit Regionalismus im eigentlichen Sinne zu tun haben.

- Eine Fortentwicklung solcher Meßverfahren besteht darin, den „trade bias“ zu identifizieren. Die einfachste Variante setzt das Verhältnis zwischen intra-asiatischem Handel und asiatischem Handel zum Verhältnis zwischen asiatischem Handel und Welthandel in Beziehung (Hirata 1996). Dann zeigt sich zwar, daß eindeutig das absolute Niveau des intra-asiatischen ebenso wie des asiatisch-US-amerikanischen Handels relativ zur Welt zugenommen hat, jedoch nicht der „bias“. Das bedeutet, daß die absolute Zunahme des intra-asiatischen Handels relativ zur Welt nur die Zunahme der Bedeutung des asiatischen Handels insgesamt im Welthandel widerspiegelt. Es gibt noch kompliziertere Verfahren, um einen „trade bias“ auf der Grundlage von Außenhandelsanteilen zu identifizieren. Anknüpfend an einen Vorschlag von Drysdale konstruieren Anderson / Norheim (1993) einen Intensitätsindex, der den „Grad der Offenheit“ von Volkswirtschaften sowie deren Komplementarität auf der Grundlage eines „Revealed Comparative Advantage“-Indikators berücksichtigt; außerdem wird ein Index der „propensity to export“ formuliert. Für Asien ohne die USA zeigt sich dann, daß im 20. Jahrhundert mehr oder weniger eine gleichbleibend hohe Intensität des intra-asiatischen Handels zu verzeichnen war, jedoch die Neigung zum extra-regionalen Handel stark zugenommen hat. Hier spielen erneut die USA eine besondere Rolle.
- Komplexere Ansätze zur Abgrenzung von Wirtschaftsräumen versuchen, sogenannte „natürliche“ Faktoren des Außenhandels wie vor allem die geographische Nähe gegen solche Faktoren abzugrenzen, die einen besonderen regionalen „bias“ erzeugen. Ausgangspunkt ist üblicherweise das „Gravitationsmodell“ des internationalen Handels, das bilaterale Handelsbeziehungen durch die Distanz zwischen paarweise geordneten Ländern und ihre Größe nach Maßgabe des Sozialproduktes erklärt. Es ist dann möglich, die einzelnen Determinanten des internationalen Handels durch ökonometrische Schätzungen zu bestimmen, wobei unterschiedliche Varianten der Abgrenzung von Räumen als Dummy-Variablen aufgenommen werden. Ein „Raum“ ist nur dann von besonderer Bedeutung, wenn diese Dummies statistisch signifikant sind. Die Ergebnisse solcher Untersuchungen sind gemischt. Frankel, u. a. (1995, S. 71 ff.) berichten, daß grundsätzlich alle üblicherweise betrachteten Regionen statistisch signifikant sind, daß aber gerade Ostasien und die APEC in den 80er Jahren relativ an Einfluß verloren haben. Diese Aussage knüpft an frühere Untersuchungen Frankels an (1993), die zeigten, daß die Handelsintensität im asiatisch-pazifischen Raum

zwar signifikant höher ist als im Rest der Welt, aber gleichzeitig in den 80er Jahren keine Zunahme erfahren hat, ganz im Gegensatz zu Europa. Die Ergebnisse sind am eindeutigsten für eine Abgrenzung entlang der Linien der APEC, und nicht der Subregionen. *Saxonhouse* (1993) hat eine Version des Gravitationsmodells für „East Asia“ getestet (im englischen Sprachgebrauch hier das deutsche „Ostasien“ und „Südostasien“), bei der die Faktorproportionen berücksichtigt werden. Er gelangt zu dem Schluß, daß gerade der intraregionale Handel sich gut durch die Faktorproportionen erklären läßt, während der extraregionale Handel eindeutige Verzerrungen aufweist: Das so definierte „Ostasien“ treibt systematisch mehr Handel mit den USA und systematisch weniger mit Europa, als das Faktorproportionen-Theorem vermuten lassen würde.

Insgesamt zeigen die kurz dargestellten Untersuchungen, daß jede Abgrenzung des asiatisch-pazifischen Raumes, die Nordamerika ausschließt, unbefriedigend in dem Sinne ist, daß ein entscheidender Aspekt gerichteter Handelsbeziehungen ausgeblendet bliebe bzw. als extraregionaler Handel identifiziert würde; die Beziehungen zwischen den USA und Asien sind eng und vor allem langfristig stabil (*Petri* 1993b). Die Schwierigkeiten mit der Abgrenzung von Wirtschaftsräumen lassen sich auch positiv in dem Sinne deuten, daß der asiatisch-pazifische Raum eine komplexe Untergliederung und Schichtung von Teilräumen und Ländern aufweist. In der Tat haben *Poon / Pandit* (1996) mit Hilfe einer Cluster-Analyse der Matrizen des Außenhandels in der Region zeigen können, daß bis zum Jahr 1990 eine klare Hierarchie in den Handelsbeziehungen existierte, wobei die USA als wichtigster Absatzmarkt an der Spitze stehen, Japan auf diesen Markt fokussiert ist und seinerseits eine zentrale Rolle in der Organisation des intra-asiatischen Handels spielt (*Ito*, u. a. 1996, S. 3 ff.). Dies spiegelt sich auch in zunehmend komplexeren Strukturen des intra-industriellen Handels in der Region wider, die zum Teil durch intraregionale Investitionsströme verursacht sind (*Langhammer*, 1997, S. 15 f.). Außerdem sind die verschiedenen Ländergruppen in unterschiedlichem Maße untereinander verflochten, was weitestgehend kompetitive Strukturen widerspiegelt, wie etwa im Falle der ASEAN-Staaten, die erst 1993 mit dem Beginn der AFTA (ASEAN Free Trade Area) weitergehende Maßnahmen ergriffen, um die Märkte gegenseitig zu öffnen; dabei sind Direktinvestitionen aus Drittländern treibende Kraft der erst in den 90er Jahren wachsenden Handelsverflechtung (*Petri* 1993b; *Walraff* 1996a, S. 15; *Bowles* 1997). Derartige Beobachtungen sprechen eindeutig dafür, daß als ein Wirtschaftsraum nur eine vergleichsweise große Region abgegrenzt werden kann, die Nordamerika mit einschließt, ohne daß dies freilich bedeutet, daß diese Region im Welthandel als eine Art diskriminierender „Handelsblock“ zu bezeichnen wäre.

Abschließend könnten noch als ein wichtiger Aspekt der Regionalisierung im asiatisch-pazifischen Raum die monetären Prozesse zu nennen sein, die

reale Außenwirtschaftsbeziehungen begleiten: Zugespitzt tritt dies in der These vom „Yen-Block“ zutage. Auch hier sind die empirischen Daten relativ eindeutig: Der Yen gewinnt weder als Transaktions- noch als Reservewährung in der Region systematisch an Bedeutung, und die meisten Staaten in der Region richten ihre Wechselkurspolitik an (unveröffentlichten) Währungskörben aus, in denen der US\$ eine überragende und der Yen eine marginale Bedeutung besitzen (Ito 1994). Bemerkenswert ist aber, daß die Länder der Region durchaus eine zunehmende Konvergenz ihrer makroökonomischen Daten aufweisen bzw. gleichgerichtete Reaktionen auf exogene Schocks. Was den speziellen Aspekt der Integration von Finanz- und Kapitalmärkten betrifft, so läßt sich vor allem eine zunehmende Korrelation zwischen den US-Zinssätzen und manchen Länder-Sätzen in der Region nachweisen, die ebenfalls gegen eine Subregionalisierung nach dem Muster eines „Yen-Blocks“ spricht (Chinn / Frankel 1994). Die ungedeckte Zinsparität wird aber weiterhin deutlich verletzt; hier spielen nationale Regulierungen der Kapitalmärkte eine zusätzliche Rolle (Brouwer 1996; Riedel 1997). Es gibt auch keine systematische Korrelation der realen Wechselkurse (Langhammer 1997, S. 37 ff.).

Insofern läßt sich abschließend sagen, daß der asiatisch-pazifische Raum nur als ein Großraum unter Einschluß der USA sinnvoll abgegrenzt werden kann; subregionale Abgrenzungen lassen sich nur schwach durch Daten zu systematisch engerer Integration begründen. Damit entsteht also eine gewisse Spannung zwischen dem Tatbestand mangelnder historisch-kultureller Einheit des Raumes und seiner wirtschaftlichen Interdependenz. Genau dieser Sachverhalt wird nun seit 1989 mit dem Integrationsprojekt der *APEC* politisch anerkannt.

III. Institutionen der asiatisch-pazifischen Integration

In welchem Umfang weist der asiatisch-pazifische Raum auch eine Tendenz zur institutionellen Integration auf? Gemessen am einfachsten Indikator wirtschaftlicher Integration, nämlich dem „Law of One Price“, ist der Raum noch stark fragmentiert (Saxonhouse 1993). Wird der Raum entsprechend weit aufgefaßt, dann erscheinen herkömmliche Integrationsmechanismen als wenig relevant. Gleichwohl steht das Thema seit längerem auf der politischen Tagesordnung und wird höchst unterschiedlich gedeutet. Wenn wir den Status quo kurz zusammenfassen, dann sind sicherlich zwei grundlegende Trends bemerkenswert.

Erstens weist der Raum eine Vielfalt unterschiedlicher Integrationsprojekte auf, wobei hier neben den gewöhnlichen Projekten etwa einer Einrichtung von Freihandelsgebieten (wie in den ASEAN-Ländern in Gestalt der AFTA und zwischen Australien und Neuseeland als ANZCERTA) halb-formalisierte,

grenzüberschreitende Kooperationen eine große Rolle spielen, oft als sogenannte „Wachstumsdreiecke“ bezeichnet (Yue / Yuan 1993). Zweitens hat sich tatsächlich eine übernationale Institution formiert, die ein klar definiertes Integrationsprogramm verfolgt und die meisten Staaten der Region umfaßt, nämlich die *APEC*. Insofern betrachten wir ein geschichtetes System unterschiedlicher Integrationsmodelle, die zumindestens teilweise auf natürliche Integrationspartner Bezug nehmen, wie etwa die NAFTA auf den amerikanischen Raum als formalisiertes Projekt zur Einrichtung eines Gemeinsamen Marktes oder das Singapore-Johor-Riau-Projekt, bei dem eine subregionale Arbeitsteilung und Standortpolitik im Rahmen von Regierungsvereinbarungen vorwärtsgetrieben werden. Damit wird natürlich die Kompatibilität zwischen den verschiedenen Integrationsprojekten ein entscheidender Faktor für die weitere Entwicklung der Region (Twu 1996); insbesondere stellt sich die Frage, inwieweit einzelne Projekte durch besondere Präferenzvereinbarungen letzten Endes den Fortgang der Integration innerhalb der Region als Gesamtheit gefährden könnten.

Eine entscheidende Differenz zwischen der Vielfalt von Integrationsprojekten im asiatisch-pazifischen Raum und der ähnlich großen Vielfalt in Afrika und Südamerika während der ersten Phase von Regionalisierungsbestrebungen in der Weltwirtschaft besteht ohne Zweifel darin, daß die Mehrheit der asiatisch-pazifischen Projekte explizit auf das multilaterale Regime des GATT bzw. heute der WTO Bezug genommen haben und nehmen; dies gilt auch für engere Integrationsregime wie das NAFTA (OECD 1995, S. 52). Insbesondere faßt sich die *APEC* als eine Institution auf, die eindeutig mit den Regeln der WTO konform geht und wenn überhaupt, dann lediglich einen Vorlauf der Liberalisierung im Vergleich zu den Uruguay-Zielen erreichen will. Dieser Ansatz wird mit dem Schlagwort des „offenen Regionalismus“ bezeichnet und spielt inzwischen in der Tat eine wichtige Rolle als Bezugspunkt für sämtliche Integrationsprojekte der Region. Insofern gibt es eine implizite Supervision der verschiedenen subregionalen Entwicklungen. Besonders deutlich wurde dies an der verhaltenen Reaktion in der Region auf die Initiative des malaysischen Ministerpräsidenten *Mahathir*, ein Integrationsprojekt unter Ausschluß der „westlichen“ Staaten der Region zu realisieren (der sogenannte „East Asian Economic Caucus“; Dreis 1996, S. 193 f.).

Betrachten wir kurz das Integrationsregime der *APEC*, das eigentlich erst seit vier Jahren eine gewisse Wirksamkeit erlangt hat, jedoch zunehmend an Bedeutung gewinnt (Überblick zur Entstehungsgeschichte u. a. in Pretzell 1996). Nach ihrer Gründung 1989 hat sich die organisatorische und institutionelle Struktur der *APEC* zunehmend verdichtet (*APEC* 1996a). Die Zahl der Mitglieder nimmt schrittweise zu, wobei die bestehenden Mitglieder konsensual über die Aufnahme entscheiden (beim Treffen der Regierungschefs in Vancouver 1997 wurde beschlossen, 1998 Vietnam, Rußland und Peru als

Mitglieder zuzulassen und danach ein zehnjähriges Moratorium einzuhalten, *Far Eastern Economic Review*, December 4, 1997, S. 16 ff.). Jährlich finden an wechselnden Orten Treffen der Regierungschefs statt, auf denen programmatische Zielvereinbarungen getroffen werden, wie im November 1996 in den Philippinen, wo ein konkreter „Manila Action Plan for APEC“ (MAPA) verabschiedet wurde, der die sogenannte „Osaka Action Agenda“ vom Vorjahr in spezifische Maßnahmen umsetzen soll; in Vancouver 1997 wurden dann neun Sektoren identifiziert, in denen 1999 Zölle abgeschafft werden sollen. Derartige Zielvereinbarungen werden auf den verschiedenen Ministertreffen vorbereitet, die unter Leitung desjenigen Landes stattfinden, das jährlich den Vorsitz der APEC übernimmt; dabei haben die ASEAN Staaten den Anspruch, alle zwei Jahre Gastgeber zu sein, was ihre besondere Position innerhalb der APEC illustriert und Befürchtungen hegemonialer Entwicklungen vorbeugen soll. Die jeweiligen Gastgeber spielen eine wichtige Rolle als Promotoren des Integrationsprozesses (Gallant / Stubbs 1997, S. 213). Die eigentliche Sacharbeit geschieht in den verschiedenen „Committees“ und „Working Groups“, in die alle Länder Delegierte entsenden, und die von einem „Senior Officials Meeting“ unterhalb der Ministerebene koordiniert werden. Das am längsten bestehende „Committee“ ist das „Committee on Trade and Investment“, das sich mit allen Fragen der Liberalisierung des regionalen Marktes befaßt. Die eigentliche organisatorische Arbeit übernimmt das APEC-Sekretariat in Singapur, das nur schrittweise und mit begrenzten Mitteln ausgebaut wird.

Ein wesentliches Merkmal der Organisation der APEC besteht darin, daß systematische Beziehungen zur privaten Wirtschaft und zur Öffentlichkeit der Region hergestellt werden. Im Jahre 1992 wurde eine „Eminent Persons Group“ eingerichtet, die sich aus herausragenden Persönlichkeiten von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik der Region zusammensetzte und bis 1995 eigenständige Programme für den APEC-Prozeß formulierte, die für die Treffen der Staatschefs Orientierung geben sollten. Eine direktere Rolle als Beratungsorgan spielt das „Pacific Business Forum“, das sich aus Vertretern großer und kleiner Unternehmen der verschiedenen Länder zusammensetzt. Es hat unter anderem in wesentlicher Weise am Entwurf der Osaka Action Agenda mitgewirkt. Diese Mitwirkung des privaten Sektors wurde 1996 weiter vertieft, indem das APEC-Business Advisory Council gegründet wurde, das auch Mitglieder in die verschiedenen Committees und Working Groups entsendet und an die Länderregierungen Empfehlungen ausspricht (APEC 1997, S. 221 ff.). Darüber hinaus gibt es Verbindungen zu anderen Organisationen und Initiativen in der Region, die als „Beobachter“ zu den APEC-Treffen eingeladen werden: Beispielsweise ist die ASEAN als zwischenstaatliche Institution ebenso Beobachter wie das Pacific Economic Cooperation Council (1980 gegründet) als private Organisation.

Innerhalb der *APEC* vollzieht sich ein langsamer Übergang von einem Gremium der reinen Konsultation zu einem Gremium der Verhandlungen (Corbet 1995). Für die beteiligten Nationen war es von Anbeginn ein Problem beträchtlicher Sensitivität, in einen Dialog zwischen so unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Mächten einzutreten. Insofern bestanden und bestehen erhebliche Widerstände gegen eine weitergehende Formalisierung des Prozesses. Zudem galt die Europäische Gemeinschaft als ein Gegenbild der pazifischen Entwicklung: Insofern sollte bewußt vermieden werden, daß die *APEC* zu einer Organisation mit ausgebauten bürokratischen Mechanismen wird. Dennoch hat die zunehmende Spezifizierung der Aufgabenstellung zur Folge, daß die *APEC* sich auch organisatorisch ausdifferenziert und verfestigt. Betrachten wir in aller Kürze die gegenwärtig greifenden institutionellen Vorkehrungen.

Seit Januar 1997 werden konkrete Maßnahmen zur Integration zwischen den verschiedenen Staaten auf supranationaler Ebene im schwachen Sinne koordiniert und überwacht (*APEC* 1997, S. 9 ff., S. 57 ff.). Dies geschieht auf der Grundlage des sogenannten „Manila Action Plan“. Eine wesentliche Unterscheidung besteht zwischen „individual action plans“, „collective action plans“ und „joint activities in economic and technical cooperation“. Diese verschiedenen Pläne können wiederum durch allgemeine Übereinkünfte abgestimmt werden, wie etwa die individuellen Maßnahmen im Bereich der Investitionen durch die konsensual festgelegten „Non-Binding Investment Principles“ von 1994 oder die „Non-Binding Energy-policy Principles“ von 1996 (*APEC* 1997, S. 34). In der Regionalismus-Debatte wird außerdem zu wenig Augenmerk auf die Tatsache gelegt, daß sich der *APEC*-Prozeß bewußt nicht nur auf die handelspolitischen Aspekte konzentriert, sondern gerade auch die wirtschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen koordinieren will (Dieter 1997, S. 29).

„Individual action plans“ knüpfen an die Tradition der unilateralen Handelsliberalisierung in der Region an: Jedes Land legt im Prinzip unverbindlich eine Liste von künftig zu ergreifenden Maßnahmen etwa der Zollsenkung vor und unterwirft sich dem „Monitoring“ durch die Partnerländer der *APEC*, so daß jetzt von einer „concerted unilateral liberalization“ gesprochen wird (Yamazawa 1996a, S. 122). Neben der sogenannten „Bogor“-Zielsetzung, bis zum Jahr 2020 ein Regime des „free and open trade“ in der Region einzurichten, spielen die Ergebnisse der Uruguay-Runde eine wichtige Rolle als regulatives Prinzip dieser „individual action plans“ (*APEC* 1997, S. 175 ff.). Das heißt, jeder Plan enthält Aussagen über die Konformität der Ankündigungen mit den WTO-Zielsetzungen und gegebenenfalls zu weiterreichenden Konzessionen. Liberalisierungsmaßnahmen gehorchen innerhalb der *APEC* grundsätzlich dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung gemäß dem GATT; jedoch besteht keine feste diesbezügliche Regelung, d. h. die Länder können selbst entscheiden, ob sie den MFN-Status bei vorlaufenden Liberalisierungsmaßnahmen auch

APEC-Nicht-Mitgliedern zugestehen. Hinter dieser Unentschiedenheit stehen vor allem die Bedenken der USA, die EU könnte als Freifahrer solcher Maßnahmen auftreten (*Bergsten* 1994; *Yamazawa* 1996a, S. 132). Bislang herrscht innerhalb der *APEC* das Prinzip der allgemeinen Anwendung des MFN-Prinzipes vor, während die engeren Integrationsprojekte wie das AFTA die Präferenzen nur Mitgliedern zugestehen.

Die IAPs sind in keiner Weise aufeinander abgestimmt und unterscheiden sich daher inhaltlich stark voneinander (obgleich das Committee on Trade and Investment Anfang 1996 Leitlinien zur Abstimmung formuliert hat). Wichtig ist, daß derartige Pläne sämtliche Aspekte berücksichtigen, die für die Integrationsprozesse von Bedeutung sein können, also vor allem auch strukturelle Fragen wie im Falle Japans. Auch die jüngsten Vereinbarungen in Vancouver zur Abschaffung von Zöllen in neun Sektoren ab 1999 (z. B. Fisch und Fischprodukte, Chemie und Telekommunikation) werden im Rahmen von IAPs umgesetzt, bei denen nur das Ziel, aber nicht die konkreten Implementationsverfahren durch kollektiven Beschuß vorgegeben sind (*Far Eastern Economic Review*, December 4, 1997, S. 17). Erwähnenswert ist noch, daß über den *APEC*-Prozeß auch Nicht-Mitglieder der WTO wie die VR China indirekt in den Prozeß der Implementation der Beschlüsse der Uruguay-Runde einbezogen werden.

Im Unterschied zu den IAPs werden die „Collective Action Plans“ (CAPs) von den *APEC*-Committees formuliert und sind verbindlich für alle Mitgliedsländer. Bislang konzentrieren sich die Maßnahmen auf Fragen der Transparenz, Politikkoordination und Harmonisierung. Die „joint activities“ schließlich betreffen vor allem Maßnahmen im Bereich der Entwicklungskooperation und der wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen den *APEC*-Ländern („Ecotech“). Zum Beispiel wurden besondere Aktivitäten im Bereich der Energiewirtschaft eingeleitet, wie die Einrichtung eines Asia Pacific Energy Research Center und von Foren der regionalen energiewirtschaftlichen Regulierungsorgane. Hier tritt die *APEC* auch als Direktfinanzier auf bzw. vermittelt Beiträge der *APEC*-Mitglieder für gegenwärtig rund 320 „joint activities“; jedoch ist das Volumen pro Projekt bislang geringfügig (*Far Eastern Economic Review*, November 27, 1997, S. 46).

IV. Fazit: Jenseits der Handelsliberalisierung

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die *APEC* ein Integrationsmechanismus ist, der vor allem die Koordination von im Prinzip selbständigen Integrationsschritten der beteiligten Länder mit sich bringt und eine zunehmende Abstimmung von binnengesetzlichen Regulierungen aller Art. Darüber hinaus sollen spezielle Kooperationen in Bereichen wie der Infrastruktur ge-

sucht werden. Neben der Liberalisierung im Sinne des WTO-Prozesses sind die Maßnahmen also vor allem orientiert auf die Reduktion von Transaktions- und Informationskosten der Wirtschaftsbeziehungen in der Region (zum Teil expressis verbis als „costs of business“ bezeichnet, wie die Harmonisierung der Zollprozeduren, die gegenseitige Anerkennung von Standards oder die Erleichterung von Visum-Formalitäten) und auf die Organisation der Produktion bestimmter öffentlicher Güter. Sämtliche Maßnahmen sollen aber nicht durch eine spezialisierte Organisation geplant und implementiert werden, sondern bleiben in der Kompetenz der *APEC*-Mitglieder; dieses Prinzip gilt auch für die anderen Integrationsmodelle der Region. Damit unterscheidet sich die *APEC* grundlegend vom europäischen Integrationsmodell, das eine zunehmende Verlagerung von Kompetenzen auf die Union mit sich bringt.

Es gibt nun zwei prinzipiell gegensätzliche Interpretationen der asiatisch-pazifischen Integrationsprozesse. Während die einen die beobachteten Prozesse zu einem idealtypischen „Modell“ mit stark asiatischer Prägung abstrahieren („offener Regionalismus“, „Open Economic Association“; *Acharya* 1997), sind die anderen der Auffassung, daß es sich um reine „talk shops“ handelt und daß sie im Grunde nur die Unfähigkeit zu weiterreichenden Integrationsmaßnahmen durch Euphemismen verdecken (*Dieter* 1997, S. 25 f.). Die Auseinandersetzung wird mit großer Eloquenz geführt, und welche der Deutungen die richtige ist, muß sicherlich primär durch die Empirie beantwortet werden. Allerdings ist die Feststellung auch bedeutsam, daß eine mehr oder weniger negative Sicht der asiatisch-pazifischen Entwicklung die Perspektive der politisch institutionalisierten europäischen Integration einnimmt, die auch die Theoriebildung in der Wirtschaftswissenschaft stark beeinflußt hat (*Herrmann-Pillath* 1995a). Es stellt sich die Frage, ob gegebenenfalls eine veränderte theoretische Perspektive auch die Bewertung der empirischen Daten verändern würde. Eine Antwort muß vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Herausforderungen an den multilateralen Prozeß der Liberalisierung der Weltwirtschaft gesucht werden: Der Europäischen Union kann in jedem Fall positiv zugestanden werden kann, daß sie ein geeignetes institutionelles Arrangement für die „deep integration“ ist, das weit über Fragen der Handelsliberalisierung hinausreicht und damit unter Umständen Nachteile in diesem Bereich durch andere Integrationsleistungen ausgleicht, insbesondere wenn die Union eindeutig dem Protektionismus abschwören würde (*Bhagwati / Panagariya* 1996b, S. XVII). Gerade nach dem Erfolg der Uruguay-Runde ist aber deutlich geworden, daß auch die multilateralen Institutionen zunehmend Lösungen im Bereich der „deep integration“ realisieren müssen wie etwa im Bereich des Schutzes intellektueller Eigentumsrechte oder der Wettbewerbspolitik (*Hoekmann / Kostecki* 1995, S. 246-265; *OECD* 1995, S. 21, 41 ff., 1996). Dann muß aber geprüft werden, welche institutionellen Arrangements gegebenenfalls zwischen den beiden Polen einer weitestgehenden wirtschaftlichen und

politischen Integration und dem Multilateralismus in solchen Bereichen leistungsfähige Alternativen sein könnten. Hier gilt es, die bisherige Diskussion um den Regionalismus zu reflektieren.

C. Grundlinien einer institutionenökonomischen Sicht von Integrationsprozessen

I. Explikative Schwächen der normativen Theorie des Regionalismus

Die normative Theorie des Regionalismus rückt gewöhnlich solche formalisierten Modelle wirtschaftlicher Integration in den Vordergrund, die gemeinsame Präferenzen für die Mitgliedsländer des Integrationsgebietes einführen. Seit *Viners* (1950) klassischer Analyse der gegensätzlichen Effekte von Handelsschaffung und Handelsumlenkung dreht sich ein großer Teil der Diskussion um die Frage, unter welchen Bedingungen regionale Handelspräferenz-Abkommen die Weltwohlfahrt schädigen oder nicht, und ob sie gegebenenfalls sogar zum Nachteil der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt der beteiligten Länder wirken (*Bhagwati* 1991, S. 58 ff.; *Bhagwati / Panagariya* 1996a). Ein wesentliches Ergebnis dieser Diskussionen bestand darin, Bedingungen zu identifizieren, unter denen Regionalismus (hier zumeist als Zollunion oder Freihandelszone aufgefaßt) insgesamt positive Auswirkungen zeitigt (*Robson* 1988, S. 22). Ein wesentliches Desiderat blieb freilich, beobachtbare Regionalismen zu erklären; hauptsächlich sind es politische Gründe, die entweder normativ (wie in *Johnsons* Argument von der Industrialisierung als öffentlichem Gut im Integrationsgebiet) oder positiv identifiziert werden, um existierende Integrationsprojekte zu erklären (*Gunter* 1989; *Brada / Méndez* 1993). Da als „ökonomische“ Erklärung weitestgehend nur eine wohlfahrtstheoretische Argumentation anerkannt wird, ist der Zustand der empirischen Integrationsforschung theoretisch eher unbefriedigend (*Pomfret* 1986). Hinzu kommt, daß herkömmliche Kategorien der Analyse zunehmend an Bedeutung verlieren, wie etwa die Differenzierung zwischen Handelsumlenkung und Handelsschaffung durch den Intra-Unternehmenshandel (*Grant*, u. a. 1993, S. 29 ff.; *OECD* 1995, S. 57).

Eine interessante neuere Entwicklung der Diskussion ist nun eng mit den weltwirtschaftlichen Trends der 80er Jahre verbunden: Hier stellt sich die Frage, ob und wie regionale Präferenzabkommen den Weg zu einem globalen Freihandelsregime erleichtern oder versperren (*Bhagwati / Panagariya* 1996c). Während die ältere Diskussion mehr oder weniger eine statische Perspektive einnahm und die einmaligen Wohlfahrtswirkungen von Präferenzabkommen betonte, wird nun untersucht, ob die Präferenzabkommen unter Umständen selbst dann, wenn sie zunächst mit einer Reduktion der Weltwohlfahrt verbunden wären, eine eigene Dynamik entwickeln derart, daß im Endergebnis der

Multilateralismus erreicht wird. Ein besonderer Aspekt der Problematik ist die synchrone Verfolgung beider Wege in der weltweiten Handelsliberalisierung. Um solche Fragen zu beantworten, sind komplexere Darstellungen der Interessen der Beteiligten erforderlich: Warum sollten Nicht-Mitglieder eines Präferenzgebietes Interesse an einer Mitgliedschaft besitzen, und warum sollten die Mitglieder interessiert sein, neue Mitglieder aufzunehmen? Hier können zum einen die wohlfahrtstheoretischen Überlegungen der statischen Modelle aufgegriffen werden und zum anderen die „Länderinteressen“ im Sinne von Modellen der politischen Ökonomie erklärt werden durch die Einflußnahme von Produzenten und anderen Interessengruppen auf die Politik (Grossman / Helpman 1994, 1995a, 1995b).

Die einfachste Form solcher Überlegungen findet sich beispielsweise im klassischen Papier von Krugman (1991), wo argumentiert wird, daß die Terms-of-Trade-Effekte von regionalen Präferenzabkommen das eigentliche Motiv dafür bieten, in einer Art Domino-Effekt von Macht und Gegenmacht zunehmend größere Präferenzgebiete zu schaffen, freilich mit der Nebenwirkung, daß wegen der wachsenden Bedeutung der Handelsumlenkung die Weltwohlfahrt sinkt. Krugman trägt auch das entscheidende Argument vor, das seither in der Diskussion eine große Rolle spielt: Daß nämlich die Blockbildung nur dann solche negativen Wirkungen zeitigt, wenn die Präferenzgebiete nicht bereits aufgrund „natürlicher Faktoren“ stärker integriert sind als der Rest der Welt. Umfassen sie nämlich „natürliche Handelspartner“ – wegen systematisch niedrigerer Transportkosten des intraregionalen Handels –, dann spielt die Handelsumlenkung eine marginale Rolle und überwiegen entsprechend die positiven Wohlfahrtseffekte.

Solche Argumente zeigen, daß in der Tat eine entscheidende Lücke in vielen Modellen zum Regionalismus darin besteht, die Mechanismen unzureichend zu erläutern, warum zwischen bestimmten Ländern Präferenzabkommen entstehen und warum zwischen anderen nicht. Auch komplexere, empirisch orientierte Ansätze wie vor allem die Arbeiten von Frankel, u. a. (1995, 1996) versuchen, die Auswirkungen von Präferenzabkommen unter Berücksichtigung der „natürlichen“ Faktoren wohlfahrtstheoretisch zu modellieren und anschließend zu realen Daten in Bezug zu setzen; dabei werden als wohlfahrtsrelevant nur eine begrenzte Zahl von Determinanten wie Zölle oder Transportkosten einbezogen, die auf die Höhe der Güterpreise und also die Verfügbarkeit von Gütern Einfluß nehmen. Damit geraten jedoch die vielfältigen Argumente Für und Wider den Regionalismus aus der Sicht, die gerade Fragen der politischen Ökonomie und der institutionellen Effizienz betonen, beispielsweise derart, daß Regionalismus „schneller“ auch zu einer weltweiten Handelsliberalisierung führe als Multilateralismus (vgl. die Diskussion in Bhagwati 1993); insbesondere die komplexen Anforderungen von Schritten der „deep integration“ legen darüber hinaus nahe, daß die Kosten multilateraler Ver-

handlungen und vor allem auch der Überwachung und Durchsetzung erheblich höher liegen als im Falle, daß sich Länder regional zusammenschließen, die etwa aufgrund ähnlicher Rechtssysteme Probleme institutioneller Koordination leichter lösen können (Hoekman / Kostecki 1995, S. 214 f.). Solche Aspekte regionaler Integration lassen sich mit den herkömmlichen wohlfahrtstheoretischen Instrumenten kaum fassen, da es um die Berücksichtigung von internationalen Verhandlungskosten, Probleme strategischer Stabilität von Vereinbarungen oder auch die Verteilung von Wohlfahrtswirkungen über verschiedene Perioden hinweg geht. Alle diese Faktoren beeinflussen letzten Endes auch die individuelle Wohlfahrt (da etwa Verhandlungskosten über das allgemeine Steueraufkommen finanziert werden müssen), können aber nicht mehr empirisch befriedigend erfaßt und in gesamtwirtschaftlichen Modellen berücksichtigt werden. Insofern argumentieren auch moderne spieltheoretische Analysen des Integrationsproblems mit einem Nirvana-Ansatz, der elementare Kategorien wie die Kosten der Einrichtung und Bewahrung der Integrationsinstitutionen nicht berücksichtigt (Yi 1996). In diesem Zusammenhang wird das eigentliche Problem wegdefiniert, wenn üblicherweise argumentiert wird, sämtliche Handelsbarrieren seien letzten Endes analog zur Zollpolitik zu behandeln (Panagariya / Findlay 1996, S. 267 f.), denn in diesem Fall wären die Kosten der Änderung des institutionellen Arrangements in der Tat zu vernachlässigen bzw. dürften durch die Ersparnisse der Abschaffung der Zollverwaltung aufgewogen werden.

Ein weiterer Nachteil der engen außenhandels- und wohlfahrtstheoretischen Analyse des Regionalismus besteht darin, die komplexeren dynamischen Aspekte nicht hinreichend berücksichtigen zu können, die jedoch in der wirtschaftspolitischen Bewertung eine große Rolle spielen: Sobald nämlich, wie im Falle des Gemeinsamen Marktes in Europa, Integrationsmaßnahmen tiefer greifen als eine rein handelspolitische Gemeinschaft, sind auch Faktoren zu erfassen wie die positiven Auswirkungen größeren Wettbewerbes auf den integrierten Märkten oder die vermutete Attraktivität für ausländische Investoren (Lloyd 1992, S. 26; *de la Torre / Kelly 1992, S. 5 f.*).

Die Regionalismus-Diskussion bietet also nach wie vor nur begrenzte Einsichten für die Analyse der tatsächlichen Entwicklungen, da sie zu eng auf Wohlfahrtsfragen fokussiert bleibt und institutionelle Probleme nur sehr verkürzt diskutiert. Sobald der theoretische Rahmen verlassen und größere wirtschaftspolitische Realitätsnähe gesucht wird, treffen im Grunde normativ-positiv Mischargumente aufeinander, die stark von der fundamentalen Überzeugung getragen werden, globaler Freihandel sei die beste institutionelle Alternative. Die Argumente sind dann aber theoretisch nicht mehr in einen geordneten Gesamtzusammenhang gestellt. Wirklich vielversprechend erscheinen daher in der bisherigen Diskussion nur jene politisch-ökonomische Analysen, die versuchen, den inter- und intra-nationalen Verhandlungsprozeß zu modell-

lieren, und dabei nicht die weltwirtschaftlichen und nationalen Wohlfahrtseffekte ins Auge fassen, sondern die konkreten Folgen bestimmter Handelsabkommen für verschiedene Gruppen von Betroffenen in den verschiedenen Ländern und die Art und Weise, wie diese auf die Politik Einfluß nehmen. Aus einer solchen Sicht stellen sich viele wohlfahrtstheoretische Argumente anders dar als bislang üblich, wie etwa hinsichtlich der Vorzugswürdigkeit einseitiger Liberalisierungsmaßnahmen: Denn beispielsweise veranlaßt einseitige Liberalisierung die anderen Länder zu einer verstärkten Protektion, um intern die Gewinne der Exporteure zugunsten der importkonkurrierenden Industrien umzuverteilen (*Hillman / Moser 1996*). Insofern rücken nicht nur die Eigendynamik internationaler Verhandlungen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, sondern auch die politisch-ökonomischen Mechanismen, über die unterschiedliche Betroffene der Handelspolitik Einfluß auf die Regierungen ausüben (*Baldwin 1989*): Die klassischen Argumente zu Handelsschaffung und -umlenkung werden dann in die Frage übersetzt, ob und wie sich beispielsweise die Betroffenen der Handelsumlenkung im politischen Prozeß artikulieren können (*Grossman / Helpman 1995a, S. 680*). Was in diesen Beiträgen jedoch noch nicht berücksichtigt wird, ist die Tatsache, daß – analog zum Problem der Internalisierung externer Effekte – die Kosten der Organisation von Betroffenen selbst wohlfahrtsrelevant und daher eigentlich unter Allokationsgesichtspunkten mit zu berücksichtigen sind (zum Freifahrerproblem des Zoll-Protektionismus siehe etwa *Rodrik 1986*). Das bedeutet aber wiederum, daß Aspekte wie die Verhandlungs- und Überwachungskosten internationaler institutioneller Arrangements wichtig werden oder die relativen Kosten der Organisation von Interessengruppen innerhalb der Länder, die an bestimmten Handelsvereinbarungen beteiligt sind. Dies ist aber eine spezifisch institutionenökonomische Sichtweise wirtschaftlicher Prozesse. Es drängt sich also die Frage auf, ob die institutionenökonomische Perspektive zusätzliche Einsichten produzieren kann.

II. Transaktionskosten, öffentliche Güter, Politikmodelle: Institutionenökonomische Elemente einer Integrationstheorie

Zu den im vorherigen Abschnitt vorgetragenen kritischen Betrachtungen über die Regionalismus-Diskussion ist als letztes, wichtiges Defizit noch hinzuzufügen, daß sie den Integrationsbegriff auf solche Politikfelder verengt, die unmittelbar staatlichen Eingriffen zugänglich sind. Waren dies traditionell vor allem Handelsbeschränkungen in Gestalt von Zöllen und Quoten, so gesellten sich in den 70er Jahren vor allem die nicht-tarifären Handelshemmnisse und Selbstbeschränkungsabkommen hinzu. Gleichzeitig wurde dann in der Uruguay-Runde der Gegenstandsbereich multilateraler Verhandlungen unter anderem auf den Dienstleistungssektor und Fragen intellektueller Eigentumsrechte

ausgeweitet, denn solche Bereiche sind angesichts der zunehmenden Verflechtung der Weltwirtschaft durch Direktinvestitionen immer bedeutender auch für Handelsfragen geworden. Wie vor allem die handelspolitischen Auseinandersetzungen zwischen den USA und Japan zeigen, greifen selbst diese Perspektiven zu kurz, da bi- wie multilateral „freier Handel“ und andere Liberalisierungsforderungen eigentlich jede Form der Behinderung der zwischenstaatlichen Güter- und Faktorströme betreffen müssen, und zwar gegebenenfalls auch solche Formen, die nicht unmittelbar in staatlicher Verantwortung liegen, wie etwa Markteintrittsbarrieren durch binnenwirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkungen (Feketekuti 1996; OECD 1996). Allerdings geht dementsprechend von den bi- und multilateralen Verhandlungen ein gewisser Druck vor allem der westlichen Seite aus, solche Formen zum Gegenstand staatlicher Politik werden zu lassen, zumeist als „competition policy“ bezeichnet. Insofern ist es ein grundsätzliches theoretisches Problem, wie weit auch die Analyse des Regionalismus sich nur auf solche institutionellen Aspekte beschränken darf, die mit staatlichem Handeln in Verbindung gebracht werden können.

1. Transaktionskosten des Marktes und der Politik als Determinanten von Integration

Drysdale / Garnaut (1993) schlagen angesichts solcher Unschärfen vor, die Integrationstheorie auf das Konzept der „Handelswiderstände“ zu begründen (Kirkpatrick 1994, S. 195 ff.). Ausgehend vom allgemeinsten Verständnis der Integration eines Raumes, nämlich als Gültigkeit des „Law of One Price“ innerhalb eines bestimmten Territoriums (Kindleberger 1989, S. 67-92), sind alle Faktoren als Handelswiderstände zu identifizieren, die das Wirken des „Law of One Price“ behindern. Hier kann es sich um „objektive“ Handelswiderstände handeln wie Transportkosten und Protektion, oder um subjektive, wie Sprache oder Informationsdefizite. Solche Handelswiderstände sind ausschlaggebend für die Ausbildung geordneter Muster im internationalen Handel. Zum Beispiel geht eine Absenkung „objektiver Handelshemmnisse“ nicht notwendig mit der Absenkung „subjektiver“ Hemmnisse einher, so daß gegebenenfalls auch rasch greifende staatliche Schritte der Handelsliberalisierung nicht ebenso rasch die Güterströme beeinflussen. *Drysdale / Garnaut* weisen außerdem auf die Rolle von öffentlichen Gütern und positiven Externalitäten hin, die entweder durch staatliche Akteure geschaffen werden können oder als Nebenprodukt privater Aktivitäten entstehen. „Integration“ relativ zur Welt bedeutet dann erstens, daß ein bestimmtes Gebiet systematisch geringere innere Handelswiderstände aufweist als andere Gebiete bzw. die Weltwirtschaft, und daß die wirtschaftliche Verflechtung durch eine räumlich begrenzte Produktion öffentlicher Güter oder Wirkung positiver Externalitäten vertieft wird (Cooper 1977). Beispiele

für das letztere sind zwischenstaatliche Abkommen zum Investitionsschutz oder die Verbreitung einer regionalen lingua franca als Nebenprodukt privater Handelsaktivitäten (genauer eine Netzwerkexternalität).

Diese Überlegungen lassen sich im Rahmen eines institutionenökonomischen Ansatzes nach *North* (1990) vertiefen und erweitern (zum Folgenden systematischer *Herrmann-Pillath* 1997b). *Norths* Theorie ist weitaus besser geeignet als die wohlfahrtstheoretisch orientierten Ansätze, beobachtete institutionelle Änderungen auf Handlungen der Wirtschaftssubjekte und deren Folgen zurückzuführen, da nur die tatsächlich handlungsrelevanten Kosten- und Nutzenkategorien ins Auge gefaßt werden. Damit ergibt sich aber auch eine Verbindung zur oben erwähnten politisch-ökonomischen Theorie der Handelspolitik. Zunächst lassen sich unterschiedliche Kostenkategorien differenzieren.

- Primäre Wohlfahrtswirkungen gehen von einer Absenkung der Produktionskosten im Sinne der Opportunitätskosten der Güterproduktion aus, wobei zwischen „Transformations-“ und „Transaktionskosten“ zu differenzieren ist (*North* 1990, S. 27 ff.); dies kann im klassischen außenhandelstheoretischen Modell durch Spezialisierung der Produzenten geschehen oder bei Faktormobilität durch Standortverlagerung der Produktion. Die Minimierung ihrer Produktionskosten bzw. die Maximierung ihrer Gewinne stellt gleichzeitig das entscheidende Handlungsmotiv der privaten Unternehmer dar – und nicht unmittelbar die komparativen Kosten der Außenhandelstheorie, die erst das Ergebnis von Marktprozessen sind (*Schmidtchen* 1987). Dabei sind die Transformationskosten unmittelbar wahrnehmbare und entscheidungsrelevante Kosten im Sinne der Opportunitätskosten des Einsatzes von Ressourcen, die mit Marktpreisen bewertet werden. Sie stehen in der Regel ausschließlich im Mittelpunkt der außenhandels- und wohlfahrtstheoretischen Betrachtung von Integration. Transaktionskosten werden üblicherweise nicht explizit analysiert und spielen hauptsächlich in der Theorie der multinationalen Unternehmung eine wichtige Rolle (im Überblick siehe *Dunning* 1993, S. 66-95).
- Die Entscheidungen über Spezialisierung und Standortverlagerung werden nun wesentlich beeinflußt durch die Handelswiderstände im oben verstandenen Sinne. Transportkosten und Kosten der Protektion sind zu unterscheiden von Transaktionskosten nach dem üblichen Verständnis. Die Produzenten treffen ihre Entscheidungen nach Maßgabe der erzielbaren Minimierung der Summe von Transformationskosten, Kosten von Transport und Protektion und Transaktionskosten, also der Produktionskosten im o. g. Sinne. Für die institutionenökonomische Analyse sind nun Transaktionskosten von entscheidender Bedeutung, weil sie unter anderem auch die Kosten der Gewinnung von Informationen über die anderen Kostenarten einschließen, d. h. selbst die subjektiv *ex ante* wahrgenommenen Transformationsko-

sten sind nicht unabhängig von den Transaktionskosten und mithin von den „objektiven“ Kosten zu differenzieren, die sich erst *ex post* als Ergebnis des Wettbewerbes und der effektiven Durchführung von Transaktionen einstellen. Gleichzeitig sind die Transaktionskosten aber nicht unmittelbar *ex ante* wahrnehmbar und also eine endogene Größe der unternehmerischen Handlungen (Streit / Wegner 1992). Transformations- und Transaktionskosten werden außerdem durch die Verfügbarkeit öffentlicher Güter und die Wirkung von Externalitäten beeinflußt. Wird die Unterscheidung zwischen Spezialisierung und Standortverlagerung betrachtet, dann muß auch zwischen den Transaktionskosten des Marktes und den Internalisierungskosten (den organisatorischen Transaktionskosten) des Unternehmens differenziert werden; auch für letztere gilt, daß sie nicht unmittelbar wahrnehmbar sind und daher *ex ante* keine einfache Optimierungsentscheidung möglich ist (Hennart 1986; Kaye 1992). Die Berücksichtigung von Transaktionskosten verändert daher die analytische Perspektive grundlegend, denn in der wohlfahrtstheoretischen Betrachtungsweise optimieren die Wirtschaftssubjekte bei bekannten relativen Preisen der Güter bzw. der Ressourcen und gegebenenfalls unter Berücksichtigung von bekannten Transportkosten sowie von Änderungen relativer Preise, die sich durch die staatliche Zollpolitik bzw. deren Äquivalente ergeben. Nun kommt der – natürlich *ex post* ebenfalls wohlfahrtsrelevante – Ressourcenverbrauch hinzu, der für die Gewinnung von Information über die Kosten unterschiedlicher Transaktionen erforderlich ist sowie für deren Durchführung und der eine endogene Größe der Folge von Transaktionen selbst ist. An dieser Stelle versagt dann aber der konventionelle Optimierungsansatz aus prinzipiellen Gründen.

- Soweit – wie im Falle öffentlicher Güter – Handlungen staatlicher Akteure die Kostenbedingungen der Privaten beeinflussen, sind außerdem politische Transaktionskosten zu berücksichtigen (Richter / Furubotn 1996, S. 54 ff.). Werden nur die Integrationsregime im engeren Sinne betrachtet, sind politische Transaktionskosten alle Kosten der Kommunikation, Verhandlung und Einrichtung von formalen Institutionen des zwischenstaatlichen Güterverkehrs entweder zwischen staatlichen Akteuren oder zwischen diesen und den Privaten sowie auch zwischen Privaten, falls letztere sich selbst auf die Einrichtung bestimmter öffentlicher Güter verständigen. Zu berücksichtigen sind aber auch die Kosten der Organisation des Angebotes öffentlicher Güter insgesamt innerhalb eines Integrationsgebietes, soweit diese Einfluß auf die Produktionskosten nehmen. Auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt wirken politische Transaktionskosten ein, weil sie aus dem Sozialprodukt finanziert werden müssen (wie beispielsweise die Gehälter der zuständigen Beamten). Sie finden aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive Ausdruck in der direkten oder indirekten steuerlichen Belastung der Produktion an bestimmten Standorten.

Berücksichtigt man diese drei verschiedenen Kostenarten, dann wird deutlich, daß einzelne Integrationsprojekte und -prozesse durchaus völlig unterschiedliche Ursachen und Auswirkungen haben können. Im einfachsten, idealtypischen Fall kann die Beziehung zwischen den drei Kostenarten folgendermaßen skizziert werden, wobei die Kosten des Transportes und der Protektion unter die Transformationskosten subsumiert werden, da sie mit großer Sicherheit *ex ante* bekannt sind. Je größer ein Integrationsgebiet wird, desto geringer werden die Transformationskosten der Güterproduktion (Skalenerträge, intensiverer Wettbewerb usw.). Die Produktionskosten sinken aber nicht in gleichem Maße, weil die Transaktionskosten mit wachsender Reichweite der Transaktionen zunehmen (Verhandlungsunsicherheit, Sprachbarrieren usw.). Die Transaktionskosten werden nun durch die politischen Transaktionskosten der Schaffung von formalen Integrationsinstitutionen beeinflußt, die ihrerseits ebenfalls mit der Größe des Gebietes steigen (z.B. staatliche Garantien von geistigen Eigentumsrechten). Würde nun eine Optimierung durch einen vollständig informierten Entscheidungsträger erfolgen, dann würde sich die Größe des Integrationsgebietes danach bestimmen, wie weit die zusätzlichen politischen Transaktionskosten der zunehmenden Größe noch aus den zusätzlichen besteuerbaren Erträgen der Güterproduktion unter dem gegebenen Verlauf der Transformations- und Transaktionskosten abgedeckt werden könnten. Aus institutionenökonomischer Sicht liegt aber gerade ein zentrales Problem im Sachverhalt, daß erstens, die verschiedenen Kosten nicht Gegenstand von Entscheidungen derselben Personengruppe sind, und zweitens, daß die tatsächliche Beziehung zwischen den Kosten der Markttransaktionen und den politischen Transaktionskosten nicht *ex ante* bekannt ist, sondern erst durch unternehmerische Entscheidungen offengelegt wird. Noch komplexer wird diese Problematik, wenn zwischen den Kosten der Markttransaktionen und den organisatorischen Transaktionskosten der Unternehmung, also bei Direktinvestitionen, differenziert wird.

Integrationsregime im engeren Sinne eines bestimmten Arrangements formaler, zwischenstaatlich vereinbarter Institutionen sind außerdem mit unterschiedlichen Arten von politischen Transaktionskosten verbunden: Vor allem muß zwischen den fixen Kosten der Etablierung eines formalen Integrationsregimes und den laufenden Kosten seiner Erhaltung unterschieden werden. Ein einmal eingerichtetes Regime bedingt ein bestimmtes Niveau an Transaktionskosten der unternehmerischen Handlungen. Hier sind vielfältige trade-offs möglich: Um ein extremes Beispiel zu nennen: So ginge die politische Einführung einer einheitlichen Weltsprache mit extrem hohen Durchsetzungskosten einher – wäre sie jedoch einmal durchgesetzt, dann wäre sie mit geringen politischen Transaktionskosten der Aufrechterhaltung dieser Institution verbunden, da sie selbststabilisierend ist, und würde eine starke Absenkung der Transaktionskosten im internationalen Wirtschaftsverkehr nach sich ziehen. *North*

(1990) folgend, unterscheiden wir abschließend noch die formalen Institutionen der Integration von den informalen, die etwa zum Tragen kommen, wenn ein Wirtschaftsraum über ethnische Händler-Netzwerke integriert wird (Landa 1994). Eine Übergangsform zwischen informalen Institutionen und staatlich gesetzten formalen Institutionen ist die internationale *lex mercatoria* als private formale Institution (Streit / Mangels 1996). Informale Institutionen sind ähnlich wie formale Institutionen eine Determinante der Transaktionskosten, jedoch sind sie in dem Sinne exogen gegeben, als keine direkten politischen Transaktionskosten aufzuwenden sind (Sanktionen zur Einhaltung werden als freies Gut durch normative Selbstbindung der Individuen angeboten).

2. Politikmodelle, Akteure der Integration und Integrationsmuster

Ausgehend vom Konzept der Transaktionskosten ist offensichtlich, daß ex ante die Wahrnehmung komplexer Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Transaktionsformen und die Antizipation relativer Kosten unterschiedlicher Transaktionen eine Schlüsselrolle für den Verlauf von Integration spielen und im Sinne des eingangs erwähnten Konzeptes der „objektiven“ und „subjektiven Handelswiderstände“ Anlaß zur Entstehung spezifischer Integrationsmuster geben, die nur teilweise durch die Integrationspolitik auf formaler Ebene bestimmt sind. Wenn wir also zwischen der Wahrnehmung durch einen idealen außenstehenden Beobachter und derjenigen durch verschiedene Betroffene und Beteiligte von Integration unterscheiden, müssen außerdem verschiedene Modelle der Wahrnehmung von Wirklichkeit explizit berücksichtigt werden (Denzau / North 1994). Die entsprechenden Wahrnehmungsprozesse unterscheiden sich besonders in den subjektiven Dimensionen der gesellschaftlichen Inklusivität (mit dem Extrem der altruistischen Position, ausschließlich die Weltwohlfahrt im Auge zu haben), der Berücksichtigung von Nebenwirkungen und in der zeitlichen Dimension (also der Zeitpräferenzrate).

Von besonderer Bedeutung für die Regionalismus-Diskussion ist es, die „Politikmodelle“ der Entscheidungsträger explizit zu betrachten (Eggertson 1997, S. 21 ff.). Die normative Diskussion um Multilateralismus versus Regionalismus gewinnt ihre Schärfe gerade dadurch, daß über das korrekte Politikmodell reflektiert wird. Häufig wird in der Theorie der Wirtschaftspolitik zwischen den wohlfahrtstheoretischen Aussagen des Wissenschaftlers als außenstehendem Betrachter einerseits und den von partikularen Interessen geleiteten Wahrnehmungen verschiedener beteiligter Gruppen andererseits differenziert. Insbesondere in der Außenhandelstheorie spielt seit jeher der Gedanke eine große Rolle, daß die Politikmodelle der letzteren schließlich sogar eine Selbstschädigung nach sich ziehen. Erst die neuere Außenhandelstheorie hat aufgrund der Berücksichtigung von Marktunvollkommenheiten und Skalenerträ-

gen überzeugende Argumente liefern können, warum es auch aus der Sicht des außenstehenden Betrachters rational sein könnte, auf Freihandel im Dienste von Partikularinteressen zu verzichten (Bender 1994). Der Vorteil des institutionenökonomischen Ansatzes besteht aber darin, von der einfachen Konfrontation zwischen „Weltwohlfahrt“ und „nationalen Interessen“ abzukommen, die in den weiter entwickelten Modellen der Außenhandelstheorie eigentlich nur um den Aspekt erweitert wurde, daß „nationale Interessen“ nichts anderes sind als die Interessen organisationsfähiger Lobbyisten: Unerklärt bleibt dann jedoch, wie eigentlich die Regierung zu einer bestimmten Gewichtung von Interessen und allgemeiner Wohlfahrt gelangt, also konkret zu einer spezifischen Zielfunktion (Baldwin 1996); das Ergebnis der Analyse wird aber entscheidend dadurch bestimmt, ob etwa die Präferenzen des Medianwählers die Politik bestimmen oder nicht (Grossman / Helpman 1995b; Levy 1997). Genau dies muß aber institutionenökonomisch erklärt werden, da hier eine wesentliche Determinante von politischen Transaktionskosten zu sehen ist.

Wer aber sind die Akteure der Integration, die ganz unterschiedliche Wahrnehmungen der in Frage stehenden Kosten besitzen können? Die weiter entwickelten Modelle des Regionalismus beziehen bereits Aspekte der politischen Ökonomie ein und damit die Rolle von Interessengruppen (wie bei Bhagwati 1993). Wir können hier im einfachsten Fall folgende Gruppen unterscheiden, wobei einzelne Wirtschaftssubjekte durchaus mehreren Gruppen gleichzeitig angehören können:

Politische Unternehmer: Integrationsprojekte setzen immer voraus, daß sich politische Unternehmer für den institutionellen Wandel engagieren. Deren Interessen sind freilich komplex: In der Regel muß das Integrationsprojekt nützlich sein für die innenpolitische Reputation (also etwa die Wiederwahl positiv beeinflussen). Ohne Zweifel haben sie während der Einführung eines Integrationsprojektes ein Interesse an der Minimierung politischer Transaktionskosten (da sie etwa nicht zu viel Zeit für Verhandlungen verwenden wollen); nach Einführung sind jedoch gerade diese Kosten auch Quelle ihrer Einnahmen (Budgetmaximierung).

Wähler: Die Wähler sind an einer möglichst großen Versorgung mit öffentlichen Gütern bei gleichzeitig möglichst geringer gegenwärtiger Steuerlast interessiert.

Produzenten: Klares Handlungsmotiv der Produzenten ist die Minimierung von Transformations- und Transaktionskosten. Da dies jedoch im Wettbewerb mit anderen Produzenten geschieht, gibt es immer einen trade-off zwischen solchen Aktivitäten, die auf eine Verminderung des Wettbewerbsdrucks hinauslaufen (DUPs) und solchen, die sich auf Minimierung von Produktionskosten konzentrieren. Es hängt also von den systembedingten politischen Transaktionskosten (Kosten der Formierung von Interessengruppen, Kosten der Einflußnahme auf die Politik) ab, welcher Typ von Handlungen ergriffen wird.

Konsumenten: Die Konsumenten wünschen ein möglichst vielfältiges und kostengünstiges Güterangebot.

Weltbildproduzenten: Alle bislang genannten Gruppen nehmen ihre wirtschaftliche Umwelt wahr, sind aber nicht notwendig richtig informiert, sondern handeln unter Unsicherheit. Insofern spielen die Personen, die Informationen über die Wirtschaft erzeugen, eine wichtige Rolle für die betrachteten Prozesse. Eine Vielzahl dieser Informationen wird bereits durch die Handlungen vor allem der Produzenten offen gelegt. Insbesondere das Wissen um Institutionen und deren Wirkung wird aber oft von einer besonderen Gruppe der Weltbildproduzenten (z. B. Journalisten, Wissenschaftler) erzeugt und verbreitet, die in unmittelbarer Konkurrenz zu politischen Unternehmen arbeiten. Sie erhalten Legitimität durch den besonderen Anspruch, „Wahrheit“ zu suchen.

Alle genannten Gruppen bilden bestimmte Erwartungen hinsichtlich der Folgen von Integrationsprojekten für ihre Wohlfahrt und versuchen gegebenenfalls, auf die Projekte Einfluß auszuüben. Solange die Wohlfahrtswirkungen bestimmter Politikmaßnahmen von den Beteiligten gar nicht wahrgenommen werden, dann können sie auch gar nicht handlungsrelevant sein und mithin zur Erklärung bestimmter Integrationsmuster beitragen. Genau dies ist der Grund, warum der Konflikt zwischen der normativen Außenhandelstheorie und dem empirischen Tatbestand eines wachsenden Regionalismus als Problem der Theoriebildung betrachtet wurde: Andernfalls wäre nämlich jede erfolgreiche Erklärung des Regionalismus sehr nah an einer wohlfahrtstheoretischen Rechtfertigung, vor allem dann, wenn sich zeigen ließe, daß das gefundene Regime auch auf die Zustimmung einer größtmöglichen Zahl von Betroffenen trifft (Annäherung an eine konstitutionelle Einstimmigkeitslösung). Seine Kritik aus wohlfahrtstheoretischer Sicht entpuppte sich als Nirwana-Argumentation. Ähnliches gilt für die Überlegung, daß die Kosten der Organisation von Interessen selbst wohlfahrtsrelevant sind, mithin also etwaige Wohlfahrtsverluste durch mangelnde Interessenrepräsentation mit dieser Kostensparnis aufzuwiegen sind: Beide Überlegungen gemeinsam sind prinzipiell geeignet, nahezu jeden institutionellen Zustand als optimalen unter bestimmten Randbedingungen zu kennzeichnen. Es entsteht also ein Schlüsselproblem empirischer Operationalisierung.

Sobald wir eine institutionenökonomische Perspektive einnehmen, läßt sich als Hypothese formulieren, daß bestimmte institutionelle Arrangements der Integration sich in die Richtung der Reduktion der Gesamtkosten wahrgeommener Kosten der verschiedenen Kategorien bewegen, und daß die Prozesse gleichzeitig das Wissen über diese Kategorien erzeugen: Aufgrund dieser Simultaneität ist jedoch keine deterministische, lineare Annäherung an ein Kostenminimum zu erwarten, sondern der Prozeß dürfte stark durch Phänomene der Pfadabhängigkeit geprägt sein. Es ist für den außenstehenden Betrachter extrem schwierig, diese subjektiven Determinanten bestimmter

Integrationsverläufe mit der idealtypischen Analyse der Außenhandelstheorie zu verbinden, soweit nicht gezeigt werden kann, daß die unterstellte Gesamtwohlfahrt (global oder national) tatsächlich relevant für die Wahrnehmungs- und Entscheidungsprozesse der Betroffenen ist. Im Endergebnis dürften sich daher tatsächliche Integrationsprozesse nur als offene Systeme begreifen lassen, in denen Institutionen, wahrgenommene Nutzen und Kosten verschiedener Gruppen und die tatsächlichen wirtschaftlichen Auswirkungen in komplexer Weise ineinander greifen. Integration ist dann ein evolutionärer Prozeß in dem Sinne, daß in Abhängigkeit von bestimmten Umweltdaten durch individuelle Entscheidungen unter Unsicherheit bestimmte institutionelle Verläufe selektiert werden, die jeweils nur lokalen Optima (im Sinne subjektiv wahrgenommener Wohlfahrtspositionen) gerecht werden, nicht aber den globalen Optima der wohlfahrtstheoretischen Analyse des Außenhandels. Erst *ex post* läßt sich zeigen, ob die Gesamtinzidenz aller Kosten eine Verbesserung der Wohlfahrtsposition im Vergleich zum Status quo ante nach sich zieht. Diese Information wird vor allem durch den Wettbewerb zwischen verschiedenen Integrationsgebieten und den dortigen Produzenten offengelegt. Das bedeutet natürlich gleichzeitig, daß eine institutionenökonomische Erklärung eines bestimmten Regimes nicht gleichbedeutend mit einer normativen Rechtfertigung ist.

Dennoch muß gefragt werden, ob sich nicht unter Umständen normative Implikate ergeben, was die institutionelle Gestaltung von Integration anbelangt. Gewöhnlich geht die Theorie des Regionalismus davon aus, daß zwischen Regierungen Vereinbarungen über bestimmte institutionelle Arrangements getroffen werden. Diese Auswahl kann nur dann als „rational“ im Rahmen dieser Modelle bezeichnet werden, wenn den Regierungen beispielsweise die jeweiligen Terms-of-Trade-Effekte bekannt sind. Dasselbe gilt um so mehr für solche Formen des Regionalismus, die hypothetisch auch zu einer Maximierung der Weltwohlfahrt oder einer Beschleunigung des Weges zum globalen Freihandel führen. Auch hier wäre für ein sinnvolles „institutional choice“ vorauszusetzen, daß die Folgen bestimmter Arrangements auch bekannt sind.

Was ergibt sich jedoch institutionenökonomisch unter der Annahme, daß die tatsächlichen kostenmäßigen Auswirkungen alternativer institutioneller Arrangements unbekannt sind? Offenbar muß dann ein bestimmtes institutionelles Regime nicht nur unter diesem Gesichtspunkt bewertet werden, sondern vor allem auch dahingehend, ob es geeignet ist, möglichst viel Wissen um diese Auswirkungen zu generieren. Diese Fragestellung ist exakt analog zur Unterscheidung zwischen dem Marktprozeß als einer Optimierung unter gegebenen Informationen über Kosten und Nutzen einerseits und dem Marktprozeß als einem Verfahren zur Gewinnung eben dieser Informationen: Jeweils ergeben sich wesentliche Konsequenzen für die normative Institutionentheorie. Betrachten wir zum Beispiel den Fall der öffentlichen Güter im Integrationsprozeß: Wenn bekannt ist, welche öffentlichen Güter mit welcher Reichweite

produziert werden sollten, um eine möglichst große Kostensenkung für die Güterproduktion zu erzielen, dann ließe sich also das Integrationsregime durch rationale Konstruktion optimieren (Cooper 1977). Wenn genau dies aber gar nicht bekannt ist, müßte ein Integrationsregime so gestaltet werden, daß es geeignet ist, dieses Wissen zu erzeugen (Vihanto 1992). Ganz offensichtlich bedeutet dies aber, daß seine Gestalt nicht fixiert sein darf, sondern daß es unterschiedliche Anbieter öffentlicher Güter geben müßte, die gegeneinander konkurrieren. Ähnlich läßt sich auch für andere, komplexere Rahmenbedingungen von Integration argumentieren, die auf die Transaktionskosten Einfluß nehmen, wie die Rolle von Sprache und Sitte für die Vertrauensbildung. Allgemein läßt sich sagen, daß die institutionenökonomische Perspektive immer zwischen den Ebenen der Institutionen der Güterproduktion und Transaktionen einerseits und der Ebene der institutionellen Regelung der Erzeugung und Aufrechterhaltung von Institutionen unterscheidet, also den Institutionen eines Integrationsraumes und den Institutionen, die den institutionellen Wandel im Integrationsraum bestimmen.

Im Ergebnis ist also die institutionenökonomische Sicht von Integration eine evolutionäre in dem Sinne, daß vermutet wird, Integrationsregime bewegen sich in der langen Frist entlang bestimmter Gradienten der verschiedenen in Frage stehenden Kostenkategorien; diese Kosten müssen aber im Verlauf des institutionellen Wandels offengelegt werden und sind über die Wahrnehmung der verschiedenen Akteure der Integration erst kausal relevant. Insofern konkurrieren Integrationsregime hinsichtlich ihrer Potentiale zur Offenlegung dieser Information.

Damit sind die verschiedenen Elemente einer institutionenökonomischen Analyse von Integration identifiziert, freilich nicht systematisch in Hypothesen zusammengefaßt. Im Unterschied zur herkömmlichen Analyse stehen nun nicht mehr die verschiedenen außenwirtschaftspolitischen Maßnahmen von Staaten im Vordergrund, sondern die Handlungen verschiedener Akteure im Integrationsprozeß, die auf die Reichweite von Gütertransaktionen und von Institutionen Einfluß nehmen. Wesentliche Determinanten auch der Weltwohlfahrt sind weder diesen Akteuren noch dem außenstehenden Betrachter bekannt, wie vor allem die Höhe der Transaktionskosten. Insofern können rein statische Effizienzkriterien gar keine Anwendung finden; wesentlich wichtiger sind die dynamischen Aspekte der Wissensproduktion durch den Integrationsprozeß.

Wenn wir einige Beiträge zur Regionalismus-Diskussion in die bislang skizzierten Begriffe übersetzen, wird die Fruchtbarkeit des Ansatzes unmittelbar augenfällig. Krugman (1993) nennt etwa unter anderem folgende Ursachen für einen wachsenden Regionalismus in der Weltwirtschaft:

- Die zu große Zahl der Verhandlungspartner bei den multilateralen Verhandlungen; sprich: die hohen politischen Transaktionskosten der Errichtung eines globalen Integrationsregimes,
- Die wachsenden Schwierigkeiten beim Monitoring von nicht-tarifären Handelshemmnissen; sprich: die hohen politischen Transaktionskosten der Aufrechterhaltung des bestehenden multilateralen Regimes,
- die institutionellen Differenzen zwischen verschiedenen Ländern (Beispiel: USA/Japan); sprich: die relative Unabhängigkeit der Transaktionskosten von Veränderungen der Kosten des Transports und der Protektion.

Zu beobachten ist auch, daß sich die Wahrnehmung der weltwirtschaftlichen Entwicklung verändert, also auch eine Evolution der Politikmodelle stattfindet. Werden alle diese Aspekte gemeinsam berücksichtigt, zeichnet sich eine positive Theorie des Regionalismus ab, die institutionenökonomische Fragestellungen betont. Normativ sind Antworten schwerer zu finden, da der Beobachter einen privilegierten Informationsstand reklamieren müßte. Wir wollen nun sehen, ob die Integration im asiatisch-pazifischen Raum mit Hilfe dieser analytischen Kategorien besser verstanden werden kann, als mit den Instrumenten der klassischen Integrationstheorie.

D. Besonderheiten der asiatisch-pazifischen Integration aus institutionenökonomischer Sicht

Wir wollen nun versuchen, die gewonnenen theoretischen Kategorien auf den asiatisch-pazifischen Fall anzuwenden, wobei wir uns vor allem auf die APEC konzentrieren. Dabei wird es nur möglich sein, mit stilisierten Fakten zu arbeiten, da die Situation in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sein kann. Ziel der Überlegungen ist die Antwort auf zwei Fragen:

- Wie läßt sich der konkrete Verlauf der Integration erklären, indem die im Abschnitt C. diskutierten institutionenökonomischen Kategorien Berücksichtigung finden?
- Inwieweit ist das asiatisch-pazifische Integrationsregime dynamisch effizient, wobei darunter zum einen die mit dem institutionellen Wandel verbundenen Kosten angesprochen sind ebenso wie die Leistungsfähigkeit der Institutionen, Wissen über diese Kosten zu generieren?

I. Politische Transaktionskosten und Integrationsregimes

Bei der Kategorie der politischen Transaktionskosten muß zwischen zwei Bereichen differenziert werden, nämlich a) den Kosten der Errichtung und

Implementation des Integrationsregimes durch die Regierungen und politischen Unternehmer einerseits und b) den Kosten der jeweiligen binnengewirtschaftlichen Einflußnahme von Wählern, Produzenten und Konsumenten auf die Regierungen andererseits.

a) Zunächst ist eindeutig festzustellen, daß die Vielfalt der Integrationsmechanismen im asiatisch-pazifischen Raum einem Gradienten der relativen Höhe der politischen Transaktionskosten zwischen den Regierungen folgt. Während die *APEC* mit dem Prinzip der unilateralen Liberalisierung Verhandlungskosten weitgehend reduziert, werden in politisch oder gesellschaftlich dichter integrierten Teilräumen der *APEC* eher Verhandlungslösungen gesucht, wie etwa der *NAFTA*.

Hierbei spielt eine wichtige Rolle, daß der Integrationsprozeß nicht unter dem Einfluß eines Hegemons steht. Gerade die beiden Pole Japan und die USA sowie der mögliche Konflikt zwischen „asiatischen“ und „westlichen“ Ansätzen verhindern eine politische Fokussierung in eine bestimmte Richtung. Während der jüngsten Währungsturbulenzen hatte sich einmal mehr eine „asiatische“ Kritik nicht nur an westlichen – d. h. genauer „amerikanischen“ – Sichtweisen des Marktgeschehens formiert, sondern auch konkret an der Zurückhaltung der USA, Hilfsleistungen anzubieten (wie etwa im Falle der mexikanischen Krisen in der Vergangenheit; *Far Eastern Economic Review*, November 6, 1997, S. 14 ff.; *South China Morning Post* vom 25.11.1997, S. 9); umgekehrt zeigt sich Japan zwar zu Unterstützung geneigt, lehnt aber eindeutig die amerikanische Forderung ab, die Führungsrolle bei international koordinierten Hilfsmaßnahmen zu übernehmen (*Handelsblatt* vom 26.11.1997, S. 3).

Der Prozeß verläuft insgesamt auf einem hohen Transaktionskostenniveau, da im Prinzip ein Einstimmigkeitsprinzip befolgt werden muß. Diese konsensualen Entscheidungsverfahren geben auch kleineren Ländern des Integrationsgebietes ein beträchtliches Gewicht. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Länder dürften also auch die Präferenzen für bestimmte Politikmaßnahmen verschieden sein, was bedeutet, daß die Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips mit dem Dilemma von *Arrows Unmöglichkeitstheorem* konfrontiert ist (*Drysdale* 1994, S. 44 f.). Insofern ist hier weniger von „asiatischen“ Verhaltensweisen zu sprechen, als vielmehr von einer Optimierung des institutionellen Wandels unter den gegebenen Bedingungen. In diesem Zusammenhang ist auch umgekehrt das oben erwähnte Argument *Krugmans* (1993) zu sehen, daß die Regionalisierung eine Reaktion auf die hohen Verhandlungskosten im *GATT* anzusehen ist bzw. der hohen Kosten der Implementation multilateraler handelspolitischer Vereinbarungen jenseits der klassischen Instrumente von Zöllen und Quoten (*Gibb* 1994, S. 19 ff.). Die *APEC* wurde auch auf dem letzten Treffen der Regierungschefs in Vancouver ausdrücklich als ein Instrument gesehen, den *WTO*-Prozeß durch eine Vorkoordination der dortigen Verhandlungen zu erleichtern (*South China Morning Post* vom 24.11.1997, S. 1).

Wichtig erscheint also die zumeist nur von Politikwissenschaftlern hervorgehobene Funktion von Kommunikationsprozessen in der Region (Higgott 1993). Die Einrichtung vieler Diskussionsforen und Abhaltung einer Fülle von Konferenzen dient aus institutionenökonomischer Sicht dem Ziel, den formalen institutionellen Wandel in ein Geflecht informaler relationaler Verträge zwischen den beteiligten Personen (nicht Organisationen!) einzubetten (Richter / Furubotn 1996, S. 469). Auch dies wird gerne als „asiatischer“ Ansatz präsentiert (Acharya 1997). Angesichts der Tatsache, daß für alle beteiligten Regierungen die wirtschaftlichen und politischen Wirkungen der Integrationsprojekte höchst unsicher sind und keinesfalls gewährleistet ist, daß sich alle Beteiligten letzten Endes auch tatsächlich den Integrationszielen verpflichten (Freifahrerproblem), erscheint dies jedoch gerade als eine sinnvolle Lösung im Umgang mit fundamentaler Unsicherheit und trägt dazu bei, die politischen Transaktionskosten des formalen institutionellen Wandels langfristig abzusenken. Zudem werden die Politikpräferenzen aufeinander abgestimmt, so daß *Arrows Problem* an Schärfe verlieren könnte.

b) In den verschiedenen Ländern gibt es sehr unterschiedliche Bedingungen für die Einflußnahme von Wählern, Produzenten und Konsumenten auf die Politik, mit Grenzfällen wie der Einparteien-Diktatur in der VR China (und entsprechend hoher Einflußnahme von Produzenten) oder den komplizierten innenpolitischen Mechanismen in den USA. Aus der Sicht der politischen Unternehmer ist es wesentlich, die innenpolitischen Kosten der Durchsetzung bestimmter Integrationsregime möglichst gering zu halten. Ein wesentliches Instrument hierzu ist die Koppelung der Maßnahmen an die Ziele der Uruguay-Runde und damit international verbindliche Vereinbarungen. Insbesondere die asiatischen Länder der *APEC* sind auf solche externen Anker der Politik angewiesen, da sie im Zuge der Demokratisierung zunehmend vom „Strong state, weak society“-Paradigma abkehren und damit einen wachsenden Einfluß von Interessengruppen und anderen gesellschaftlichen Kräften auf die Regierungen erfahren. Insofern haben die innenpolitischen Transaktionskosten der Einflußnahme auf die Regierungen systematisch abgenommen; es ist also damit zu rechnen, daß die Integrationsprozesse verstärkt auch von dieser Seite her bestimmt werden. Der Ansatz der *APEC*, eine indirekte Reziprozität von Liberalisierungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter einzuführen, lässt die konkreten Schritte unter Umständen innenpolitisch leichter verhandelbar werden (Drysdale / Elek 1996, S. 129).

Zusammenfassend lässt sich sagen, daß die Integration im asiatisch-pazifischen Raum durch die relative Bedeutung von politischen Transaktionskosten strukturiert ist und insgesamt in der Richtung einer Minimierung dieser Kosten verläuft. Gleichzeitig dienen viele politische Prozesse dazu, erst einen gemeinsamen Kommunikationszusammenhang zu etablieren, der dann auch die Höhe der politischen Transaktionskosten mitbestimmt. Bezogen auf das einfache

Grundmodell der Integration, erlaubt diese Absenkung des Niveaus politischer Transaktionskosten eine wachsende Intensivierung der wirtschaftlichen Verflechtung in der Region.

II. Die Rolle von Politikmodellen im Integrationsprozeß

Eine bemerkenswerte Eigenschaft des *APEC*-Prozesses besteht darin, daß die Auseinandersetzung um Interpretationen und Gestaltung der Weltbilder beteiligter Gruppen bewußt inszeniert wird. Dies betrifft vor allem zwei Bereiche: a) die oben bereits angesprochene Frage der Identität der Region als solcher, die natürlich eine wichtige Rolle bei der Legitimation entstehender über-nationaler Organisationen wie der *APEC* spielt, und b) die Frage der Spielregeln, nach denen der *APEC*-Prozeß verlaufen soll – wobei hierzu auch die Wahrnehmung möglicher Kosten und Nutzen aus dem Integrationsprozeß gehört. Viele der unterschiedlichen Gremien, Foren, Vereinigungen und deren Treffen und Konferenzen dienen entweder explizit oder implizit (im Sinne einer Nebenwirkung) dazu, eine Abstimmung und Konvergenz solcher Weltbilder und Politikmodelle zu erzielen.

a) Was zunächst die Frage der Identität angeht, so spielte Japan nach dem Zweiten Weltkrieg eine wichtige Rolle als Promotor „pan-pazifischer“ Konzepte der wirtschaftlichen Kooperation und Integration (Soesastro 1994). Obgleich solche Vorstellungen in mancher Hinsicht Bezüge zum japanischen Hegemonismus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts besaßen, ist beachtlich, daß gerade die zwingende Neutralisierung solcher Vorstellungen in politischer Hinsicht die wirtschaftlichen Aspekte einer gemeinsamen pazifischen Identität in den Vordergrund rückte. Während in den 60er Jahren Japan noch die einzige treibende Kraft solcher Ideen war, trugen in den 70er Jahren die wachsende Bedeutung der japanisch-australischen Wirtschaftsbeziehungen und die Gründung der ASEAN dazu bei, Konzepte asiatisch-pazifischer Integration in der Region zu verbreiten. Ende der 70er Jahre erfolgte ein entscheidender Anstoß für weitergehende Maßnahmen erneut aus Japan aufgrund der Initiative des Ministerpräsidenten *Ohira*, die Pacific Basin Cooperation Study Group einzurichten. Während Mitte der 80er Jahre dann die breitere Zustimmung der ASEAN-Länder dem Prozeß weiter förderlich war, kam von Australien mit Unterstützung der USA schließlich der Impuls zur Gründung der *APEC*.

Ungeachtet der vielfältigen Kritik an solchen Initiativen, letzten Endes nur Gesprächsforen zu sein, zeigt gerade die Beschleunigung des *APEC*-Prozesses in den letzten Jahren, welche große Bedeutung diese Entwicklungen für die Konstruktion einer asiatisch-pazifischen Identität besessen haben, die insbesondere an der Fissur Japan/Asien und westliche/östliche Wertesysteme zerbrechlich ist. Gleichwohl ist spätestens seit dem „informellen“ Treffen der

APEC-Staatschefs in Seattle 1993 die Rede von der „community of Asia Pacific economies“ mit offizieller Sanktion ausgestattet, obgleich dieser Punkt anfänglich durchaus umstritten war (*Eminent Persons Group* 1994, S. 12; *APEC*-Secretariat 1997, S. 4). Wesentliche Determinanten dieser allmählich entstehenden Identität sind Mechanismen gewesen wie:

- Formulierung von eigenen Integrationsinteressen im Zuge wachsender wirtschaftlicher Verflechtungen in der Region (*Bowles* 1997),
- Reaktionen auf wachsende Identifikationsstrukturen insbesondere in Europa (Insider-Outsider-Mechanismus),
- Überbrückung von Kommunikationsbarrieren und scheinbaren Interessenkonflikten zwischen entwickelten Industrienationen und Entwicklungsländern im Rahmen einer Nord-Süd-Kooperation (*Lorenz* 1996, S. 20),
- Herstellung eines Diskurshorizontes für eine „multikulturelle Gemeinschaft“ (*Yamazawa* 1996b, S. 39).

Diese Prozesse sind vor dem Hintergrund der Tatsache bemerkenswert, daß „Asien“ im 20. Jahrhundert lange Zeit kein Begriff war, der in der Region selbst identitätsstiftend wirkte (*Korhonen* 1997). Die neue Entwicklung der *APEC* wiederum thematisiert „Asien“ nahezu ausschließlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, entkleidet den Begriff durch den Zusatz „-pazifisch“ ethnischer Konnotationen und scheint damit ein kulturhistorisch bedeutendes Resultat zu zeitigen: nämlich die Abtrennung Südasiens von den ostasiatischen Kerngebieten, und statt dessen eine Stärkung des „asiatischen“ Charakters von Regionen wie Sibirien durch den Beitritt Rußlands zur *APEC*. Da in Vancouver ein Moratorium für die Aufnahme neuer Mitglieder von zehn Jahren beschlossen wurde, zeichnet sich langfristig eine klare Auseinanderentwicklung zwischen „Ostasien“ im weiteren Sinne und dem indischen Subkontinent ab, obgleich in der Vergangenheit Indien eine wichtige Vorreiterrolle bei der Konzeption und Verbreitung einer „asiatischen“ Identität gespielt hatte.

b) Wenn wir uns der Frage der Wahrnehmung von Interessen im Integrationsprozeß zuwenden, so erscheint als eine Besonderheit der asiatisch-pazifischen Integration, daß in den meisten Gremien Wissenschaftler als Weltbildproduzenten eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Dies gilt im gesamten Zeitraum für den Einfluß japanischer Ökonomen auf die Fortentwicklung von Integrationskonzepten; in den achtziger Jahren kamen australische und amerikanische Ökonomen hinzu. Diese Beobachtung ist deshalb wichtig, weil auf diese Weise die Wirtschaftswissenschaft zu einem wichtigen normativen Regulator der Entwicklung von Politikmodellen in der Region wurde. Dies gilt für den anfänglichen Einfluß der „*Eminent Persons Group*“ auf die Programmatik der *APEC* und bei der Ausarbeitung des Konzeptes des „offenen Regionalismus“, das von manchen Kritikern als eine mehr oder weniger leere Phrase betrachtet wird. Solche Konzepte sind aber sehr wichtig, um die Wahrneh-

mung der meisten Beteiligten zu stabilisieren, die Integration sei ein Positiv-Summen-Spiel. Es wird signalisiert, daß die Projekte zu einer umfassenden Steigerung der Wohlfahrt aller Beteiligten beitragen.

Von besonderer Bedeutung ist auch die enge Verknüpfung zwischen multilateraler Liberalisierung und Regionalismus, die von diesen Konzepten hergestellt wird. Die Selbstbindung der asiatisch-pazifischen Akteure an eine globale Liberalisierung war vor dem erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde vor allem dadurch gewährleistet, daß die nachrückenden Industriestaaten den Zugang zu ihren Hauptabsatzmärkten in den USA und Europa gefährdet sahen. Dies bot das wichtigste Motiv dafür, daß gerade auch die asiatisch-pazifischen Entwicklungsländer die amerikanische Initiative unterstützten, die Uruguay-Runde aktiv zu betreiben; damit wurde der konzeptionelle Grundstock für eine enge Verbindung zwischen der Entwicklung zur *APEC* und den GATT-Prozessen gelegt (Corbet 1995, S. 9). Ungeachtet der Kritik an einer möglichen Redundanz von *APEC* und WTO, falls *APEC* sich tatsächlich an die Prinzipien des Multilateralismus hält (Dieter 1997), erscheint diese langfristige Etablierung eines Politikmodells, das den Freihandel und seine positiven wirtschaftlichen Auswirkungen betont, eine wesentliche Rolle für die Eindämmung protektionistischer Interessen in der Region zu spielen.

Bemerkenswert ist außerdem, daß der Integrationsprozeß in der Region selbst von eigenständigen Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft begleitet wird. Besonders zu erwähnen ist hier die Analyse des Regionalismus im Sinne grenzüberschreitender Integrationsprozesse in Teilgebieten des asiatisch-pazifischen Raumes, wie sie in Japan viel Beachtung findet. Fragen wie der Zusammenhang zwischen der Dezentralisierung föderaler Systeme und der grenzüberschreitenden Kooperation werden im Mittelpunkt einer neuen „regionalökonomischen“ Disziplin erörtert (Okakawa, u. a. 1997). Über spezielle Beratungseinrichtungen und Institute werden solche konzeptionellen Vorschläge von Weltbildproduzenten in den politischen Prozeß zurückgespeist (Koyama 1996a).

Insofern könnte abschließend gesagt werden, daß die zunehmend verbreiteten Politikmodelle in der *APEC*-Region in hohem Maße „ökonomistisch“ sind, wie auch in allgemeinen Kennzeichnungen deutlich wird, die etwa auf das gemeinsame Interesse am „Hochwachstum“ hinweisen (Yamazawa 1996a, S. 121). In der Tat sind gerade die nachrückenden Industrieländer in der Region in hohem Maße darauf angewiesen, die wirtschaftliche Expansion der letzten Jahre aufrechtzuerhalten, um eventuelle innenpolitische Spannungen und Konflikte zu vermeiden (für den Fall Malaysias etwa *Far Eastern Economic Review*, September 4, 1996, S. 18 ff.). Die Währungskrise von 1997 hat diesen Imperativ noch stärker in den Vordergrund rücken lassen (*Far Eastern Economic Review*, November 20, 1997, S. 18 ff.). Der „Ökonomismus“ der *APEC* könnte aber auch dadurch erklärt werden, daß die eigentlich schwierigen Fra-

gen des Erfordernisses von Führerschaft im Sinne einer Hegemonialmacht umgangen werden, die aus der Perspektive der meisten Nationen wohl die USA wären (Hellmann 1996); der Beitritt Rußlands dürfte diese Problematik noch stärker in den Vordergrund rücken, wird doch die *APEC* zu einer einzigartigen Einrichtung, wo sich die Präsidenten der wichtigsten Länder der östlichen Hemisphäre regelmäßig treffen. Inwieweit beim „Ökonomismus“ der asiatisch-pazifischen Integration komplexere kulturelle Determinanten wie etwa die große Bedeutung materieller Werte im chinesischen Kulturraum zum Tragen kommen (Herrmann-Pillath 1997a), kann hier nicht mehr diskutiert werden.

III. Externalitäten und Transaktionskosten

In langfristiger Perspektive lässt sich zeigen (Petri 1993a), daß die Ausrichtung von Handelsströmen im asiatisch-pazifischen Raum wesentlich durch die relative Höhe von Transaktionskosten bestimmt ist, die mit historisch älteren, gewachsenen institutionellen und organisatorischen Arrangements einhergehen. Bestehende, nach bestimmten Mustern organisierte Handelsbeziehungen können über positive Externalitäten Transaktionskosten für weitere Handelsströme absenken, etwa weil ein allgemeines Klima des Vertrauens zwischen Geschäftsleuten verschiedener Länder geschaffen worden ist, weil sich Sprachkenntnisse verbreitet haben, oder weil zwischen Handelsunternehmen auf vielfältigen Wegen Informationen über neue Handelsmöglichkeiten fließen. Insofern ist zu erwarten, daß historische Muster von Wirtschaftsbeziehungen langfristig fortwirken („Lock-in-Effekte“).

In der Tat war der asiatische Teilraum des Pazifik bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sehr eng wirtschaftlich integriert, wobei auf der einen Seite die Handelshäfen der Kolonialmächte eine wichtige Rolle als Entrepôt spielten, mit der japanischen Expansion aber zunehmend japanische Handelshäuser eine überragende Bedeutung für die Abwicklung des Handels gewannen. Diese Rolle besteht bis in die unmittelbare Gegenwart fort. Zum Beispiel ist eine langfristige Nachwirkung des japanischen Kolonialismus in der Region, daß die taiwanesische Wirtschaft in wichtigen Bereichen stark auf die japanische hin ausgerichtet ist. Dies betrifft einerseits die Abhängigkeit von Technologieimporten, andererseits aber auch die Organisation eines großen Anteils der taiwanesischen Exporte über japanische Generalhandelshäuser. Die Ausnutzung von Transaktionskostenvorteilen dieser Handelshäuser ist also eine wichtige Determinante der Expansion des Dreieckshandels Japan-Taiwan-USA und völlig unabhängig von formalen Maßnahmen zur Integration in der Region. Die japanischen *sogo sōsha* sind Promotoren der Wirtschaftsbeziehungen in der gesamten Region, da sie eine eigene unternehmerische Kultur besitzen und wesentliche Wettbewerbsvorteile aus der organisatorischen Fähigkeit

beziehen, Informationen über Marktchancen in völlig verschiedenen Branchen zu vermitteln (*Far Eastern Economic Review*, February 1, 1996, S. 46-51). Insofern sind sie beispielsweise auch für die auslandschinesischen Unternehmer, die in China operieren, ein wichtiger Partner.

Während es im Fall der japanischen Handelshäuser um die Absenkung von Transaktionskosten durch multinational operierende Unternehmen geht und damit im wesentlichen um Vorteile bei den Kosten der Internalisierung von Markttransaktionen (Tejima 1996), sind die Netzwerke chinesischer Unternehmer in der Region der typische Fall eines Systems ethnisch abgegrenzter Mittelsleute (Landa 1994, S. 101-114). In vielen Subintegrationsgebieten (etwa dem Singapur-Johor-Riau-Gebiet, aber vor allem auch dem chinesischen Kulturräum selbst, siehe Herrmann-Pillath 1994, 1995a) sind es chinesische Unternehmer, die auf Grundlage gemeinsamer Sprache und Kultur Wirtschaftsbeziehungen ausbauen; angesichts der informellen Dominanz in den meisten asiatischen APEC-Ökonomien dürften die chinesischen Netzwerke aber sogar eine zentrale Rolle für den Integrationsprozeß insgesamt spielen (East Asia Analytical Unit 1995; Hellmann 1996, S. 23). Aus langfristiger Perspektive ist dies eine Spätfolge der chinesischen Emigration im 19. Jahrhundert, als aufgrund der schlechten inneren Verfassung des Landes große Zahlen von Migranten vor allem aus Südostchina sich im asiatisch-pazifischen Raum verbreiteten und sich anschließend entweder ethnisch stark assimilierten (Thailand, zum Teil die Philippinen) oder eigene auslandschinesische Gemeinschaften bildeten (wie in Malaysia). Entscheidend ist, daß diese gemeinsame historische Wurzel noch heute instrumentalisiert werden kann, um über Identifikationsmechanismen eine Vertrauensgrundlage in Handelsbeziehungen zu schaffen. Die im weitesten Sinne konfuzianische Sozialisation der Chinesen legt zudem besonderen Wert auf die Entwicklung sozialer Kompetenzen im Bereich von Loyalität, Vertrauen und langfristiger Reziprozität, die der Ausbildung längerfristig stabiler Transaktionsmuster dienlich sind. Da die so formierten chinesischen Netzwerke im Prinzip offen gegenüber jeder Form der Erweiterung sind, kommen positive Netzwerkexternalitäten zum Tragen, die direkt oder indirekt die Integrationsprozesse der Region beschleunigen. Zu erwähnen ist auch, daß aufgrund der informellen Abwicklung der Geschäftsbeziehungen zwischen Chinesen auch beachtliche Fähigkeiten vorhanden sind, formale staatliche Regulierungen der Außenwirtschaft zu unterwandern (wie gegenwärtig besonders im Falle der VR China). Insofern tragen chinesische Netzwerke zu einer vorlaufenden De-facto-Liberalisierung mancher Märkte bei.

Abschließend bleibt noch die Rolle von Direktinvestitionen in der Region zu berücksichtigen (Urata 1993). Die großen und raschen Verschiebungen der Yen/US\$ Wechselkursrelationen haben seit Mitte der 80er Jahre erheblichen Anpassungsdruck auf die Volkswirtschaften der Region ausgeübt, die sich zudem aufgrund der raschen Entwicklungsprozesse zunehmend mit einer Verän-

derung ihrer Standortmerkmale konfrontiert sahen. Eine Folge dieser Entwicklungen war eine rasch wachsende Verflechtung der Volkswirtschaften der Region über Direktinvestitionen (Khan, u. a. 1995, S. 3 ff.). Im Unterschied zu Portfolio-Investitionen erzeugen Direktinvestitionen eine Fülle von positiven Externalitäten für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ländern: Dieser Effekt ist von der unmittelbaren Wirkung einer Ausweitung des Intra-Unternehmenshandels in der Region zu unterscheiden, der schätzungsweise ein Drittel des gesamten Außenhandels ausmacht (Petri 1995; Walraff 1996a, S. 20 f.).

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß die asiatisch-pazifische Integration durch 'transaktionskostensenkende Institutionen und organisatorische Strukturen vorangetrieben wird, die endogen im Marktprozeß entstanden und Ursache der Pfadabhängigkeit des Integrationsprozesses sind. North (1990) spricht in diesem Zusammenhang auch von zunehmenden Skalenerträgen von Institutionen, wobei chinesische Netzwerke als informale Institutionen zu bezeichnen wären. Dies ließ sich auch in ökonometrischen Untersuchungen nachweisen, bei denen unter anderem ethnisch-kulturelle Affinität und vergangene Handelsbeziehungen deutlich signifikant die gegenwärtigen Handelsströme zwischen den Ländern des asiatisch-pazifischen Raumes bestimmten (Amelung 1991). Es gibt noch andere Bereiche, wo Transaktionskosten und Skalenerträge von Institutionen eine wichtige Rolle spielen. Erwähnt sei noch die ausgeprägte Stabilität des US\$ als Transaktions- und Reservewährung in der Region, die sich auch durch derartige Effekte erklärt und daher ein wichtiger Faktor ist, der gegen eine währungspolitische Subregionalisierung des asiatisch-pazifischen Raumes wirkt (Ito 1994, S. 330). Indem die verschiedenen Liberalisierungsmaßnahmen der APEC vor allem auch die Transparenz von Prozessen und die Absenkung von Transaktionskosten betreffen, dürften diese Erträge in Zukunft weiter anfallen. In diesem Zusammenhang ist wichtig anzumerken, daß ein wesentlicher Bereich der künftigen Liberalisierungsmaßnahmen in den Dienstleistungen zu sehen ist. Ungeachtet der bereits weit fortgeschrittenen Verflechtung der Volkswirtschaften der Region sind viele Dienstleistungsbranchen noch mit hohen Marktzutrittsbarrieren konfrontiert (Yamazawa 1996a, S. 126 f.). Eine Markttöffnung wird die hier diskutierten Potentiale der Absenkung von Transaktionskosten noch stärker zum Tragen bringen (Langhammer 1997, S. 41 f.).

IV. Öffentliche Güter und institutioneller Wettbewerb

Es war bereits auf die Vielfalt verschiedener Integrationsprojekte in der Region hingewiesen worden. Gemeinsam mit den schon mehrfach angesprochenen Kommunikations- und Konsultationsmechanismen lassen sich diese als ein – nicht gezielt etabliertes – Verfahren interpretieren, den tatsächlichen Bedarf an der Produktion öffentlicher Güter und vor allem auch an deren spezieller

Reichweite in der Region offenzulegen. Zum Beispiel findet im Rahmen der *APEC* ein Prozeß der Kommunikation und gegebenenfalls Koordination von Infrastrukturprojekten in der gesamten Region statt, der freilich einmal mehr keinen verbindlichen Charakter besitzt. Da hieran Vertreter der Wirtschaft in institutionalisierter Weise beteiligt sind, können entsprechende Informationen in die Entscheidungsprozesse der einzelnen Länder einfließen und gegebenenfalls auch zu einer freiwilligen Abstimmung von Infrastrukturmaßnahmen führen. Konkretere Gestalt gewinnen solche Koordinationsverfahren bei den zwischenstaatlichen Arrangements zur Entwicklung von grenzüberschreitenden „Wachstumsdreiecken“ wie etwa der „Greater Mekong Subregion“, wo auch eigene Koordinationsinstanzen gegründet werden, die für Organisation und Finanzierung der Projekte zuständig sind. Solche Maßnahmen können auch durch informale Institutionen reguliert sein, wie im Falle der Einflußnahme taiwanesischer Unternehmer auf die Infrastrukturpolitik mancher Standorte in der VR China (*Herrmann-Pillath* 1994).

Der Fall der „Wachstumsdreiecke“ läßt deutlich werden, daß eine wichtige Komponente der asiatisch-pazifischen Integration der Standortwettbewerb ist (*Bowles* 1997). Wenn zwischen Regierungen oder Gebietskörperschaften grenzüberschreitende Vereinbarungen zum Angebot öffentlicher Güter getroffen werden, so steht dies im Wettbewerb um mobiles Kapital der Region. Da nicht von vornherein bekannt ist, welche Menge und Struktur des Angebotes optimal ist, werden solche Informationen durch diesen Standortwettbewerb offen gelegt. Interessanterweise kann es hier auch um ein spezielles institutionelles Angebot gehen, wie im Falle der chinesischen Sonderwirtschaftszonen im südchinesischen Integrationsgebiet. Dort wird ein konstanter Strom von Informationen über die optimale Struktur institutioneller Standortbedingungen generiert, der wiederum Grundlage für wirtschaftspolitische Lernprozesse in anderen Gebieten der Region ist. Zum Beispiel besteht schon heute eine Tendenz in der Region, daß sich das hochintegrierte Entwicklungsmodell Singapurs verbreitet, zum einen weil singapurische Unternehmen in wachsender Zahl Standorte verlagern und dabei bemüht sind, geeignete Rahmenbedingungen am Zielort zu schaffen, zum anderen weil Imitationsprozesse einsetzen (*Low* 1996a; *East Asia Analytical Unit* 1995, S. 188 ff.).

Dieses Prinzip läßt sich auf den *APEC*-Prozeß insgesamt übertragen. Die *APEC* setzt sich in keiner Weise zum Ziel, eine institutionelle Integration nach dem Muster eines idealtypischen Gemeinsamen Marktes zu erreichen. Auf der anderen Seite hat jedoch ein Mechanismus der Konsultation und Kommunikation über nationale Deregulierungsmaßnahmen eingesetzt, der unter anderem das Ziel hat, die Standortbedingungen in der Region transparent werden zu lassen. Damit treten jedoch alle Länder der Region in einen offenen Standortwettbewerb ein, der den weiteren institutionellen Wandel bestimmen wird: Nicht zuletzt wird die Selbstbindung an den *APEC*-Prozeß ihrerseits zu einem

Standortfaktor, der zur Vertrauensbildung beitragen soll (Bowles 1997). Das heißt, die *APEC* wird als institutionelles Regime selbst zu einem öffentlichen Gut, das einerseits die Attraktivität der gesamten Region als Standort mitbestimmt, und das andererseits den Rahmen für den Institutionenwettbewerb innerhalb der Region setzt. Ein wichtiges Merkmal dieses Wettbewerbes scheint außerdem zu sein, daß sich zunehmend „überlappende Jurisdiktionen“ ausbilden, also die Organisationen des Angebotes öffentlicher Güter nicht mehr deckungsgleich sind mit den Grenzen der Staaten der Region (Ohmae 1993; Drysdale 1994, S. 42). Sämtliche Integrationsregimes stehen so in Konkurrenz zueinander: Etwa ist die NAFTA mit bestimmten sozial- und umweltrechtlichen Vereinbarungen verbunden, die vor allem Mexico an Mindeststandards binden. Insofern wird ein öffentliches Gut erzeugt, dessen Nachfrage am Standort allerdings nicht klar identifizierbar ist und gegebenenfalls nur amerikanischen Schutzinteressen entspricht. Ob dies der Fall ist, wird der Standortwettbewerb in der Region zeigen, in dem auch dieses öffentliche Gut indirekt bewertet wird.

Festzuhalten ist also, daß die asiatisch-pazifische Integration Mechanismen der Entdeckung institutioneller Alternativen etabliert, die nicht nur die Produktion öffentlicher Güter im allgemeinen betreffen, sondern auch den Wettbewerb politischer Unternehmer bei der Schaffung von Integrationsinstitutionen als einem besonderen Typus öffentlicher Güter. Das bedeutet aber auch, daß im Standortwettbewerb ein Druck in Richtung einer Minimierung politischer Transaktionskosten entsteht: Subregionen mit einem relativ hohen Niveau politischer Transaktionskosten werden Standortnachteile erfahren.

V. Politische Kulturen, Organisationen und institutioneller Wandel

In der *Northschen* Institutionenökonomik spielt die Überlegung eine wichtige Rolle, daß eine Koevolution des organisatorischen und institutionellen Wandels stattfindet (North 1990, S. 73-82). Das bedeutet, Organisationen sind Träger bestimmter Formen des „*tacit knowledge*“ ihrer Mitglieder, vermitteln bestimmte „*skills*“ und weisen bestimmte Formen der organisationsinternen Aggregation und Artikulation von Interessen ihrer Mitglieder auf. Über die nach außen gerichteten Handlungen dieser Mitglieder wirken auf diese Weise organisatorische Muster auf den institutionellen Wandel ein: Es findet ein wechselseitiger Anpassungsprozeß statt, bei dem Organisationen Institutionen prägen, diese aber wiederum als selektive Umwelt auf den organisatorischen Wandel zurückwirken. Es entsteht ein pfadabhängiger institutioneller Wandel.

Bei der asiatisch-pazifischen Integration ist ein ähnlicher Gedanke vor allem für den Bereich der Politik formuliert worden, also für das Verhalten der politischen Unternehmer (Bernard 1996). Die Vertreter der verschiedenen Länder

nehmen am Integrationsprozeß vor dem Hintergrund ihrer spezifischen politischen Kulturen teil, die besonders im asiatischen Teil stark durch hochpersonalisierte Klientel-Systeme geprägt sind. Die entsprechenden Verhaltensweisen werden nun auf die Integrationsmechanismen übertragen: Weniger die formalisierten Prozeduren, als vielmehr die persönliche Koordination von Maßnahmen soll im Vordergrund stehen. Dies verstärkt die Abneigung gegenüber formalisierten kollektiven Vereinbarungen (Rüland 1996, S. 80 ff.). Umgekehrt wird für die USA argumentiert, daß die Zustimmungsprozeduren im amerikanischen Kongreß einen systematischen bias in Richtung formalisierter Vereinbarungen über reziproke Leistungen nach sich ziehen, da nur auf diese Weise Liberalisierungsmaßnahmen auf dem innenpolitischen Markt verkauft werden können (Drysdale / Elek 1996, S. 137) – in der Tat ist kurz vor Vancouver Präsident Clinton die „fast track“ Verhandlungsmacht zur Handelsliberalisierung im Rahmen der *APEC* versagt worden (*Far Eastern Economic Review*, November 27, 1997, S. 19).

Ein ähnliches Argument betrifft die Frage, in welcher Weise die insbesondere in Ostasien verbreiteten interventionistischen Konzeptionen der Wirtschaftspolitik letzten Endes auch den Integrationsprozeß beeinflussen können: Beispielsweise wollten einige Länder (unter anderem Japan) ursprünglich auch eine sektorale Differenzierung des Liberalisierungsprozesses durchsetzen. Innerhalb der *AFTA* nutzen die Länder die flexiblen Ausnahmeregelungen für „sensible“ Produkte in unterschiedlichem Umfang (Walraff 1996a, S. 24). Im Konkreten können Zusammenhänge zwischen Organisationen und institutionellem Wandel etwa durch die innenpolitisch zugewiesenen Zuständigkeiten für die *APEC*-Prozesse entstehen, wie im Falle Japans, wo neben dem Außenministerium das MITI gleichberechtigt involviert ist. Das japanische Beispiel zeigt auch, wie durch politische Maßnahmen eine Anpassung zwischen zuständigen Organisationen und *APEC*-Prozeß erfolgt (siehe detailliert Hirata, u. a. 1996, S. 36). Eine vermittelnde Variable solcher Zusammenhänge können auch divergierende Politikmodelle in der Region sein (Aten 1996). Die schweren Verwerfungen im Gefolge der Währungskrise von 1997 ließen deutlich werden, wie eng der Zusammenhang zwischen innenpolitischen und gesellschaftlichen Strukturen und der Art und Weise der Integration der asiatischen Volkswirtschaften in die regionalen und globale Wirtschaft ist: Die Vollendung vieler Formen der institutionellen Integration setzt weitreichende und kaum steuerbare Veränderungen dieser Strukturen voraus, wobei allerdings die Kräfte zum Wandel sich gerade dort auch formieren müssen (Lee 1997).

Eine wichtige Frage ist auch, ob es Auswirkungen organisatorischer Muster auf die informellen Formen technologischer Kooperation gibt. Sehr häufig wird der Integrationsprozeß in der Region auch mit dem klassischen Konzept der „Fluggänse“ in Verbindung gebracht, also einer Abfolge von dynamischen Spezialisierungsprozessen der Länder der Region nach dem Muster eines Pro-

duktzyklus-Modells. Wenngleich dieses Modell den komplexen Wechselwirkungen zwischen mittelfristig wirksamen makroökonomischen Schocks (wie die Verschiebungen der realen Wechselkurse in den 80er Jahren) und Spezialisierungen im intra-industriellen Handel nicht gerecht werden kann (Walraff 1996b, S. 56 ff.), so ist dennoch festzuhalten, daß die verschiedenen Spezialisierungsprozesse auch mit gerichteten Formen der Übertragung technologisch-organisatorischen Wissens einher gehen. Dies gilt insbesondere für die Standortverlagerungen japanischer Unternehmen im asiatisch-pazifischen Raum. In welchem Umfang organisatorische Merkmale dieser Unternehmen dann auch die informalen Institutionen der Markttransaktionen beeinflussen, ist nicht bekannt, wäre aber eine fruchtbare Forschungsaufgabe (Simon / Jun 1995). Hinzzuweisen wäre etwa auf die Auslagerung der japanischen Keiretsu-Strukturen in die Region, die zunächst auch die Zulieferer in Japan zur Standortverlagerung veranlaßte, dann aber auch zur Vernetzung mit anderen Zulieferern in der Region führte (Walraff 1996a, S. 21). Soweit derartige Zulieferer-Beziehungen ähnlich organisiert sind wie in Japan, können also die Integrationsmechanismen im Außenhandel zum Teil durch organisatorische Merkmale japanischer Netzwerke geprägt sein. Ein verallgemeinerter Ansatz zur Analyse solcher Wechselwirkungen ließe sich eventuell aus der Theorie der „régulation“ ableiten, die annimmt, daß der weltwirtschaftliche Trend zur Regionalisierung tatsächlich die Regionalisierung der Operationen multinationaler Unternehmen im Zeitalter des „Postfordismus“ widerspiegelt: Integrationsprozesse führen dann zur Entstehung übernationaler Regulierungssysteme, die an die Stelle der staatlichen treten, und die den besonderen Bedürfnissen der transnational operierenden Unternehmen gerecht werden (Michalak 1994).

Insofern gibt es verschiedene Argumente, wie bestimmte Aspekte der innerwirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen der beteiligten Länder mit dem Wandel der Integrationsinstitutionen in der Region zusammenhängen. Dies dürfte gemeinsam mit den Wirkungen von Externalitäten im Integrationsprozeß ausschlaggebend für die Ausprägung der besonderen kulturellen und geschichtlichen Merkmale des asiatisch-pazifischen Integrationsprozesses sein.

E. Asien und Europa: Integration als wissensproduzierende Evolution oder als wissensbasierte Konstruktion

Aus institutionenökonomischer Sicht besteht die primäre Aufgabe institutioneller Gestaltung darin, einen Rahmen für die unternehmerische, endogene Produktion von Institutionen durch die Wirtschaftssubjekte zu schaffen, der wissensschaffenden Wettbewerb auch auf dieser Ebene ermöglicht. Die konventionelle Außenhandelstheorie betrachtet diese Frage bereits als weitgehend

gelöst, was die denkbare Form der Integration von Wirtschaftsräumen anbelangt: Nur globaler Freihandel maximiert auch die Wohlfahrt aller Beteiligten. Diese These wird institutionenökonomisch gar nicht in Zweifel gezogen: Aber es ist ein grundsätzliches Problem, wie dieser globale Freihandel realisiert werden kann. Gerade die handelspolitische Diskussion nach Uruguay zeigt, daß etwa Zollsenkungen eine zwar notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingungen seiner Verwirklichung sind (OECD 1996). Sobald aber formale und informale Institutionen internationaler Wirtschaftsbeziehungen in ihrer Gesamtheit ins Auge gefaßt werden, muß die grundsätzliche Frage gestellt werden, welcher Pfad zur Verwirklichung globalen Freihandels nicht nur möglichst rasch zur gewünschten Steigerung der Weltwohlfahrt beiträgt, sondern dies auch mit minimalen politischen Transaktionskosten und Kosten der Markttransaktionen erreicht (ausführlicher hierzu *Herrmann-Pillath* 1997b). Alleine ist keinesfalls klar, ob private oder staatliche Arrangements leistungsfähiger sind, denn nur die Rücknahme staatlicher Beschränkungen des internationalen Wirtschaftsverkehrs ist zwingend eine staatliche Aufgabe: In vielen anderen Bereichen sind private Regelungen eventuell die effizienteren Alternativen (*Schmidt-Trenz* 1990).

Die Entdeckung des Pfades zum globalen Freihandel ist eine unternehmerische Aufgabe sui generis, denn die konventionelle Außenhandelstheorie gibt zwar die Gestalt des Ziels vor, erlaubt aber keine Aussagen über die Optimierung des Pfades. Vergleicht man die Integration im asiatisch-pazifischen Raum mit derjenigen in Europa, lassen sich – idealtypisch gesprochen – die zwei polaren Ansätze der Entdeckung optimaler Formen der regionalen Wirtschaftsintegration erkennen. In Europa treffen wir im Grundsatz auf ein rational-konstruktivistisches Modell der Integration, bei dem die Integrationsinstitutionen politisch entworfen und verhandelt sowie mehr und mehr durch eine übernationale Organisation implementiert werden. Dabei erhebt die Politik letztendlich den Anspruch, die optimale Gestalt institutioneller Arrangements zu kennen und auch einrichten zu können. Die politische Ökonomie dieses Prozesses hatte zwar de-facto die Konsequenz, daß auch hier ein evolutorischer Prozeß einsetzte, bei dem bestimmte institutionelle Entwürfe (etwa im Bereich der Harmonisierung) auch wieder geändert wurden. Doch besteht weiterhin eine fundamentale Differenz zur Situation im asiatisch-pazifischen Raum, wo eine offene Integration unter dem regulativen Prinzip der WTO-Standards stattfindet, also ein evolutionäres Modell realisiert wird. Für diese Bewertung ist nicht entscheidend, ob einzelne Elemente der asiatisch-pazifischen Integration heute tatsächlich noch weit entfernt von diesen Standards sind. Wesentlich ist vielmehr die Beobachtung, daß ein wettbewerbliches Regime der Schaffung von Integrationsinstitutionen entstanden ist, das es privaten und staatlichen Akteuren ermöglicht, optimale Institutionen auf dem Wege des Experimentes zu suchen und zu finden.

Kritische Beobachter verweisen hier gewöhnlich auf die Interessen der beteiligten Staaten und mögen vermerken, daß der Fuchs lediglich nicht die süßen Trauben Europas erlangen kann und entsprechend sein Anspruchsniveau reduziert. Selbst wenn dies zuträfe, muß aber die wissenschaftliche Analyse zwischen dem Entstehungszusammenhang und der laufenden Performanz eines bestimmten institutionellen Regimes unterscheiden: Auch wenn es im engen Interesse der beteiligten Staaten liegt, eine offene und lockere Form der Integration zu wählen, kann dies dennoch eine gute Wahl sein. Für diese Interpretation sprechen vor allem folgende Eigenschaften des asiatisch-pazifischen „Offenen Regionalismus“:

- Die Koordination der staatlichen Akteure erfolgt mit minimalen politischen Transaktionskosten und führt vor dem Hintergrund identitätsbildender Kommunikationsprozesse in der Region zum Aufbau eines spezifischen Systems informaler relationaler Verträge, das den Rahmen bildet für die Fortentwicklung der formalen Integrationsinstitutionen.
- Ein Schwerpunkt der Integrationspolitik liegt bei der Absenkung der Kosten von Markttransaktionen, wobei der Bedarf durch intensive Konsultation mit dem privaten Sektor offengelegt wird; auf diese Weise werden Integrationsmechanismen verstärkt, die aufgrund historischer Faktoren (etwa positive Externalitäten bestehender Handelsbeziehungen) bereits wirksam sind.
- Das Angebot öffentlicher Güter im Integrationsraum erfolgt unter einem Regime des Standortwettbewerbes, wobei zunehmend ein Muster „überlappender Jurisdiktionen“ verwirklicht wird, also supra- und supernationale Anbieter öffentlicher Güter miteinander konkurrieren.
- Die Integration wird von der Verbreitung marktwirtschaftlicher Politikmodelle in der Region begleitet und in dieser Hinsicht insbesondere vom wissenschaftlichen Diskurs über neue Integrationsformen unterstützt (und zwar unabhängig vom tatsächlichen Status dieser Formen).

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen läßt sich vermuten, daß die asiatisch-pazifische Integration ein dynamisch effizientes Modell ist, dessen Realisation auch zu einer Steigerung der Weltwohlfahrt beiträgt, indem es die Bedingungen für die Produktion institutionellen Wissens verbessert. Der europäische Fall ist naturgemäß völlig anders gelagert, da hier politische Ziele den wirtschaftlichen gleichgelagert sind. Dennoch erscheint die Frage sinnvoll, ob das europäische Modell unter dem Gesichtspunkt der Produktion von Wissen über die besseren Integrationsinstitutionen in der gegenwärtigen Gestalt optimal ist. Sollen die Vorteile der Integration im asiatisch-pazifischen Raum in Europa analog zum Tragen kommen, bedeutet dies angesichts der erheblich engeren politischen Integration, daß die Grundsatzfrage nach einem kompetitiven Föderalismus innerhalb der Europäischen Union gestellt würde. Insofern weisen die diesbezüglichen wissenschaftlichen Diskussionen in die richtige Richtung (siehe die Beiträge von Schneider und Kerber in diesem Band).

Literaturverzeichnis

- Acharya, A.* (1997), Ideas, Identity, and Institution-Building: From the „ASEAN way“ to the „Asia-Pacific Way“?, in: *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, S. 319-346.
- Amelung, T.* (1991), The Impact of Transaction Costs on Trade Flows in the Asia Pacific, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 147, S. 716-732.
- Anderson, K.* (1991) Is an Asia-Pacific Trade Bloc Next?, in: *Journal of World Trade*, Vol. 25, No. 4, S. 27-40.
- / *Norheim, H.* (1993), Is World Trade Becoming more Regionalized?, in: *Review of International Economics*, Vol. 1, No. 2, 1993, S. 91-109.
- APEC* (1996a), Asia Pacific Economic Cooperation, in: <http://www.apetcsec.org.sg/apcnewinfo.html>.
- (1996b), *APEC Economic Outlook*, Singapore: APEC.
- (1997), *Selected APEC Documents 1996*, Singapore (<http://www.apetcsec.org.sg>).
- Arndt, H.W.* (1993), Anatomy of Regionalism, in: *Journal of Asian Economics*, Vol. 4, No. 2, S. 271-282.
- Aten, R.H.* (1996), Macroeconomic Theory Divergence Between Developed and Less Developed Countries: A Potential Barrier to Trade and Investment Negotiations, in: *Research in Asian Economic Studies*, Vol. 7, Part A, S. 133-144.
- Athukorala, P.-C. / Menon, J.* (1997), AFTA and the Investment-Trade Nexus in ASEAN, in: *The World Economy*, Vol. 20, No. 2, S. 159-174.
- Balassa, B.* (1987), „economic integration“, in: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol. II, London, u. a., S. 43-47.
- Baldwin, R.E.* (1989) The Political Economy of Trade Policy, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 4, S. 119-135.
- (1996), The Political Economy of Trade Policy: Integrating the Perspectives of Economists and Political Scientists, in: *Feenstra, u. a.* (1996), S. 147-174.
- Bender, D.* (1994), Neuere Entwicklungen der Theorie internationaler Handelsbeziehungen, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaften* 45 (1994), S. 1-49.
- Bergsten, C.F.* (1994), APEC and the World Economy: A Force For Worldwide Liberalization, in: *Drysdale / Garnaut* (1994), S. 218-225.
- / *Noland, M.* (1993), Pacific Dynamism and the International Economic System, Institute for International Economics, Washington.
- Bernard, M.* (1996), Regions in the Global Political Economy: Beyond the Local-Global Divide in the Formation of the Eastern Asian Region, in: *New Political Economy*, Vol. 1, No. 3, S. 335-354.
- Bhagwati, J.* (1982), Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 5, S. 988-1002.
- (1991), *The World Trading System at Risk*, New York.
- (1993), Regionalism and Multilateralism: An Overview, in: *Melo / Panagariya* (1993), S. 22-51.
- (1996a), Preferential Trading Areas and Multilateralism – Strangers, Friends, or Foes?, in: *Bhagwati / Panagariya* (1996b), S. 1-78.

- (1996b), Hg., *The Economics of Preferential Trading Agreements*, Washington: AEI Press.
- / *Panagariya, A.* (1996c), *The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends*, in: *AER* Vol. 86, No. 2, S. 82-87.
- Borchert, M.*, u. a. (1987), Hg., *Markt und Wettbewerb*, *Festschrift für Ernst Heuß zum 65. Geburtstag*, Bern / Stuttgart.
- Bowles, P.* (1997), ASEAN, AFTA and the „New Regionalism“, in: *Pacific Affairs*, Vol. 70, No. 2, S. 219-233.
- / *MacLean, B.* (1996), *Regional Trading Blocs: Will East Asia be Next?*, in: *Cambridge Journal of Economics* Vol. 20, S. 393-412.
- Brada, J.C. / Méndez, J.A.* (1993), *Political and Economic Factors in Regional Economic Integration*, in: *Kyklos* Vol. 46/2, S. 183-202.
- Brouwer, G.* (1996), *Financial Integration in Western Pacific Economies*, in: *Research in Asian Economic Studies*, Vol. 7, Part B, S. 323-342.
- Canzoneri, M.B. / Ethier, W.J. / Grilli, V.* (1996), *The New Transatlantic Economy*, Cambridge, u. a.
- Cassel, D.* (1996), Hg., *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Band 246, Berlin.
- / *Herrmann-Pillath, C.* (1995), Hg., *The East, the West, and China's Growth – Challenge and Response*, Baden-Baden.
- Chen, E.K.Y. / Drysdale, P.* (1995), Hg., *Corporate Links and Foreign Direct Investment in Asia and the Pacific*, Pymble.
- Chinn, M.D. / Frankel, J.A.* (1994), *Financial Links around the Pacific Rim: 1982-1992*, in: *Glick / Hutchison* (1994), S. 17-47.
- Cooper, R.* (1977), *Worldwide Regional Integration: Is There an Optimal Size of the Integrated Area?*, in: *Machlup* (1977), S. 41-53.
- Corbet, H.* (1995), *Why and How the APEC Process Is Working*, in: *Journal of Northeast Asian Studies*, Winter 1995, S. 4-18.
- Denzau, A.T. / North, D.C.* (1994), *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, in: *Kyklos* Vol. 47(1), S. 3-32.
- Dieter, H.* (1997), *APEC and the WTO: Collision or Co-operation?*, in: *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 1, S. 19-38.
- Dreis, B.* (1996), *Ökonomische und politische Auswirkungen der asiatisch-pazifischen Kooperation auf Europa und die Bundesrepublik Deutschland*, in: *Eilenberger, u. a.* (1996), S. 186-200.
- Drysdale, P.* (1994), *International Economic Pluralism*, in: *Drysdale / Garnaut* (1994), S. 36-47.
 - / *Garnaut, R.* (1993), *The Pacific: An Application of a General Theory of Economic Integration*, in: *Bergsten / Noland* (1993), S. 183-224.
 - (1994), *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*, Australia.
 - / *Elek, A.* (1996), *Towards APECs Liberalization Goals of 2010 and 2020*, in: *Yamazawa / Hirata* (1996), S. 115-140.
- Dunning, J.H.* (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Reading.
- Dutta, M.* (1996), *APEC: Toward a Supra-National Macroeconomic Core?*, in: *Research in Asian Economic Studies*, Vol. 7 (Part A), S. 37-56.

- East Asia Analytical Unit* (1995), Overseas Chinese Business Networks in Asia, Canberra, AGPS.
- Eggertson, T.* (1997), The Old Theory of Economic Policy and the New Institutionalism, *Lectiones Jenenses*, Jena, MPI.
- Eilenberger, G., u. a.* (1996), Hg., Kooperation, Regionalismus und Integration im asiatisch-pazifischen Raum, Hamburg.
- Eminent Persons Group* (1993), A Vision for APEC: Towards an Asia Pacific Economic Community, First Report, APEC Secretariat Singapore.
- (1994), Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific, Second Report, APEC Secretariat Singapore.
- Feenstra, R.C., u. a.* (1996), Hg., The Political Economy of Trade Policy, Cambridge/ London.
- Feketekuti, G.* (1996), The Scope, Implication and Economic Rationale of a Competition-oriented Approach to Future Multilateral Trade Negotiations, OECD Trade Directorate TD/TC (96)6, Paris.
- Frankel, J.A.* (1993), Is Japan Creating a Yen Bloc in East Asia and the Pacific?, in: Frankel / Kahler (1993), S. 53-85.
- / *Kahler, M.* (1993), Hg., Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia, Chicago.
- / *Stein, E. / Wei S.-J.* (1995), Trading Blocs and the Americas: The Natural, The Unnatural, and the Super-natural, in: Journal of Development Economics, Vol. 47, S. 61-95.
- (1996): Regional Trading Arrangements: Natural or Supernatural?, in: AER Vol. 86, No. 2, S. 52-56.
- Gallant, N. / Stubbs, R.* (1997), APEC's Dilemmas: Institution-Building Around the Pacific Rim, in: Pacific Affairs, Vol. 70, No. 2, S. 203-218.
- Gibb, R.* (1994), Regionalism in the World Economy, in: Gibb / Michalak (1994), S. 1-36.
- / *Michalak, W.* (1994), Hg., Continental Trading Blocs: The Growth of Regionalism in the World Economy, Baffins Lane.
- Glick, R. / Hutchison, M.M.* (1994), Hg., Exchange Rate Policy and Interdependence: Perspectives From the Pacific Basin, Cambridge.
- Grant, R.J., u. a.* (1993), Global Trade Flows: Old Structures, New Issues, Empirical Evidence, in: Bergsten / Noland (1993), S. 17-63.
- Greenaway, D., u. a.* (1989), Hg., Economic Aspects of Regional Trading Arrangements, New York, u. a.
- Grossman, G. / Helpman, E.* (1994), Protection for Sale, in: American Economic Review, Vol. 84, No. 4, S. 833-850.
- (1995a), The Politics of Free-Trade Agreements, in: American Economic Review, Vol. 85, No. 5, S. 667-690.
- (1995b), Trade Wars and Trade Talks, in: Journal of Political Economy, Vol. 103, no. 4, S. 675-708.
- Gunter, F.R.* (1989), Customs Union Theory: Retrospect and Prospect, in: Greenaway, u. a. (1989), S. 1-30.
- Hellmann, D.C.* (1996), America, APEC, and the Road Not Taken: International Leadership in the Post-Cold War Interregnum in the Asia-Pacific, in: Yamazawa / Hirata (1996), S. 7-28.

- Helpman, E. / Razin, A. (1991), Hg., International Trade and Trade Policy, Cambridge MA.*
- Hennart, J.-F. (1986), What is Internalization?, in: Weltwirtschaftliches Archiv Vol. CXXII, S. 791-801.*
- Herrmann-Pillath, C. (1994), Wirtschaftsintegration durch Netzwerke: Die Beziehungen zwischen Taiwan und der Volksrepublik China, Baden-Baden 1994.*
- (1995a), Chinese and European Integration: Alternative Patterns and Implications for Growth and Development, in: Cassel / Herrmann-Pillath (1995), S. 27-54.
 - (1995b), Wirtschaftsintegration, Staat und Netzwerke. Ein neues Paradigma des weltwirtschaftlichen Regionalismus, thematisiert am Beispiel „Greater China“, in: Welttrends, 2/1995, S. 42-64.
 - (1997a), Die Wirtschaftsethik des chinesischen Kulturraumes: Konfuzianismus und chinesische Religionen, erscheint in: Wilhelm Korff, u. a., Handbuch der Wirtschaftsethik, 1998, Preprint als Diskussionspapier Heft 38 der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Universität Witten/Herdecke.
 - (1997b), Grundlinien einer institutionenökonomischen Theorie der internationalen Handelspolitik: Produktion von Institutionen, Märkte für Marktzutrittsrechte und institutioneller Pluralismus in der Weltwirtschaft, Diskussionspapier Heft 41 der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Universität Witten/Herdecke
- Higgott, R. (1993), Economic Cooperation: Theoretical Opportunities and Practical Constraints, in: The Pacific Review Vol. 6, No. 2, S. 103-117.*
- Hillman, A. / Moser, P. (1996), Trade Liberalization as Politically Optimal Exchange of Market Access, in: Canzoneri, u. a. (1996), S. 295-311.*
- Hirata, A., u. a. (1996), Strategy toward APEC: The Case of Japan, in: Yamazawa / Hirata (1996), S. 29-41.*
- Hirata, Y. (1996), Characteristics of the East Asian Economic „Integration“: Is the East Asian Trading Bloc Emerging?, in: Research in Asian Economic Studies, Vol. 7(A), S. 97-114.*
- Hoekman, B. / Kostecki, M. (1995), The Political Economy of the World Trading System – From GATT to WTO, Oxford, u. a.*
- Hufbauer, G.C. (1996), Whither APEC?, in: Research in Asian Economic Studies, Vol. 7, Part A, S. 11-16.*
- Huntington, S. (1996), Kampf der Kulturen, München / Wien.*
- Imada-Iboshi, P., u. a. (1996), Evolutionary Integration: Building Blocks of Economic Cooperation in the Asia-Pacific Region, in: Research in Asian Economic Studies, Vol. 7, Part A, S. 145-167.*
- Ito, T. (1994), On the Possibility of a Yen-Bloc, in: Glick / Hutchison (1994), S. 317-344.*
- / Isard, P. / Symansky, S. / Bayoumi, T. (1996), Exchange Rate Movements and Their Impact on Trade and Investment in the APEC Region, IMF Occasional Papers 145, Washington.
- Kaye, N.M. (1992), Markets, false hierarchies and the evolution of the modern corporation, in: Journal of Economic Behavior and Organization, 17, S. 315-333.*
- Khan, M. / Reinhart, C. (1995), Hg., Capital Flows in the APEC Region, IMF Occasional Papers 122, Washington.*
- Kim, Duk-Chook (1996), APEC is Neither EU Nor NAFTA, in: Research in Asian Economic Studies, Vol. 7, Part A, S.115-121.*

- Kindleberger, C.* (1989), *Economic Laws and Economic History*, Cambridge, u. a.
- Kirkpatrick, C.* (1994), Regionalisation, Regionalism and East Asian Economic Cooperation, in: *The World Economy*, Vol. 17, S. 191-202.
- Korhonen, P.* (1997), Monopolizing Asia. The Politics of a Metaphor, in: *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, S. 347-365.
- Koyama, Y.* (1996a), Kan Nihon kai keizaiken to jichikyuu no senryaku, in: *Koyama* (1996b), S. 194-213.
- (1996b), Hg., *APEC jidai e no senryaku – kan Nihonkai keizaiken no atarashii kyokumen*, Tookyoo.
- Krugman, P.* (1991), Is Bilateralism Bad?, in: *Helpman / Razin* (1991), S. 9-23.
- (1993), Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes, in: *Melo / Panagariya* (1993), S. 58-79.
- Landa, J.T.* (1994), Trust, Ethnicity, and Identity. Beyond the New Institutional Economics of Ethnic Trading Networks, *Contract Law, and Gift-Exchange*, Ann Arbor.
- Langhammer, R.J.* (1997), The Expansion of Intra-Asian Trade – An Analysis of Structural Patterns and Determinants, *Kiel Working Paper No. 792*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lee, Y.-H.* (1997), The Limits of Economic Globalization in East Asian Developmental States, in: *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, S. 366-390.
- Levy, Ph.I.* (1997), A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements, in: *AER* Vol. 87, No. 4, S. 506-519.
- Lloyd, P.J.* (1992), Regionalisation and World Trade, *OECD Economic Studies* No. 18, S. 7-43.
- Lorenz, D.* (1996), The Relevance of Large Economic Areas for the Development and Efficiency of the World Economy, in: *Research in Asian Economic Studies*, Vol. 7, Part A, S. 17-28.
- Low, L.* (1996a), Singapore's Regionalisation Drive in the Context of APEC Cooperation, in: *Yamazawa / Hirata* (1996), S. 189-203.
- (1996b), APEC from an ASEAN Perspective: A Response or a Challenge?, in: *Research in Asian Economic Studies*, Vol. 7, Part A, S. 57-69.
- Machlup, F.* (1977), Hg., *Economic Integration Worldwide, Regional, Sectoral*, London.
- Martin, W. / Petri, P.A. / Yanagishima, K.* (1994), Charting the Pacific: An Empirical Assessment of Integration Initiatives, in: *The International Trade Journal*, Vol. 8, No. 4, S. 447-482.
- Melo, J. de / Panagariya, A.* (1993), Hg., *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge.
- Michalak, W.* (1994), The Political Economy of Trading Blocs, in: *Gibb / Michalak* (1994), S. 37-74.
- Mols, M.* (1996), Die transpazifische Dimension: Zur Kompatibilität von APEC und NAFTA, in: *Eilenberger, u. a.* (1996), S. 165-200.
- Nagano, Shin-Ichirou* (1997a), Ajia taiheiyou shiiki ni okeru soogo ison ro chiiki kyōryoku, in: *Nagano* (1997b), S. 11-42.
- (1997b), Hg., Ajia taiheiyou chiiki no keizai teki soogo ison – minzoku to kokka o koete, Tookyoo.
- North, D.C.* (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, u. a.

- OECD* (1995), *Regional Integration and the Multilateral Trading System: Synergy and Divergence*, Paris.
- (1996), *Trade and Competition: Frictions after the Uruguay Round*, Economics Department Working Papers No. 165, Paris.
- Ohmae*, K. (1993), *The Rise of the Region State*, in: *Foreign Affairs* Spring 1993, S. 78-87.
- Okakawa Suzuto*, u. a. (1997), *Kokusaika jidai non chiiki keizaigaku*, Tookyoo.
- Panagariya*, A. / *Findlay*, R. (1996), *A Political-Economy Analysis of Free-Trade Areas and Customs Unions*, in: *Feenstra*, u. a. (1996), S. 265-288.
- Petri*, P.A. (1993a), *The East Asian Trading Bloc: An Analytical History*, in: *Frankel / Kahler* (1993), S. 21-48.
- (1993b), *Is the United States Bowing out of Asia?*, in: *Journal of Asian Economics*, Vol. 4, No. 2, S. 283-300.
 - (1995), *The Interdependence of Trade and Investment in the Pacific*, in: *Chen / Drysdale* (1995), S. 29-55.
- Pomfret*, R. (1986), *The Theory of Preferential Trading Arrangements*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. CXXII, S. 439-465.
- Poon*, J.P. / *Pandit*, K. (1996), *Pacific Trade and Regionalization, 1965-1990*, in: *The International Trade Journal* Vol. 10, No. 2, S. 199-221.
- Pretzell*, K.-A. (1996), *Der Weg der APEC*, in: *Eilenberger*, u. a. (1996), S. 135-146.
- Quibria*, M.G. (1997), *Labour Migration and Labour Market Integration in Asia*, in: *The World Economy* Vol. 20, No. 1, S. 21-42.
- Richter*, R. / *Furubotn*, E. (1996), *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen.
- Riedel*, J. (1997), *Capital Market Integration in Developing Asia*, in: *The World Economy*, Vol. 20, No. 1, S. 1-19.
- Robson*, P. (1987), *The Economics of International Integration*, London.
- Rodrik*, D. (1986), *Tariffs, Subsidies, and Welfare with Endogenous Policy*, in: *Journal of International Economics*, Vol. 21, S. 285-299.
- Rüland*, J. (1996), *Politische und sozio-kulturelle Aspekte von Kooperation und Integration im asiatisch-pazifischen Raum*, in: *Eilenberger*, u. a. (1996), S. 73-92.
- Saxonhouse*, G.R. (1996), *Regionalism and U.S. Trade Policy in Asia*, in: *Bhagwati / Panagariya* (1996), S. 108-135.
- (1993), *Trading Blocs and East Asia*, in: *Melo / Panagariya* (1993), S. 22-51.
- Schmidt-Trenz*, H.-J. (1990), *Außenhandel und Territorialität des Rechts – Grundlegung einer Neuen Institutionenökonomik des Außenhandels*, Baden-Baden 1990.
- Schmidtchen*, D. (1987), „*Unsichtbare-Hand-Erklärung*“ und die Theorie der komparativen Kosten, in: *Borchert*, u. a. (1987), S. 287-309.
- Simon*, D.F. / *Jun*, Y. (1995), *Technological Change, Foreign Investment and the New Strategic Thrust of Japanese Firms in the Asia Pacific*, in: *Chen / Drysdale* (1995), S. 203-226.
- Soesastro*, H. (1994), *Pacific Economic Cooperation: The History of an Idea*, in: *Drysdale / Garnaut* (1994), S. 77-88.
- Streit*, M. (1996), *Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß*, in: *Cassel*, D. (1996), S. 223-245.

- / *Mangels*, A. (1996), Privatautonomes Recht und grenzüberschreitende Transaktionen, Diskussionsbeitrag 07-96 des Max-Planck-Institutes zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
 - ' *Mussler*, W. (1994), The Economic Constitution of the European Community – From „Rome“ to „Maastricht“, in: Constitutional Political Economy, Vol. 5, S. 319-353.
 - / *Wegner*, G. (1992), Information, Transaction, and Cataaxy – Reflections on Some Key Concepts of Evolutionary Market Theory, in: Witt (1992), S. 125-149.
- Summers*, L. (1994), Regionalism and the World Trading System, in: Drysdale / Garnaut (1994), S. 194-198.
- Tejima*, S. (1996), Japanese's Foreign Direct Investment at the New Stage of Globalization and Its Contribution to the Asian Pacific Region, in: Research in Asian Economic Studies, Vol 7, Part B, S. 369-388.
- Torre*, A. de la / *Kelly*, M.R. (1992), Regional Trade Arrangements, IMF Occasional Paper 93, Washington.
- Twu Jaw-yann* (1996), APEC jidai o mukaeta „kan Nihonkai ken“, in: Koyama (1996b), S. 3-29.
- Urata*, S. (1993), Changing patterns of Direct Investment and the Implications for Trade and Development, in: Bergsten / Noland (1993), S. 111-131.
- Vihanto*, M. (1992), Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 148, S. 411-436.
- Viner*, J. (1950), The Customs Union Issue, New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Walrapp*, W. (1996a), Wirtschaftliche Integration im asiatisch-pazifischen Raum, in: Asien Nr. 59, S. 7-33.
- (1996b), Keine Chance der Theorie? Zur Leistungsfähigkeit integrationstheoretischer Ansätze bei der Untersuchung asiatisch-pazifischer Realität, in: Eilenberger, u. a. (1996), S. 37-72.
- Witt*, U. (1992), Hg., Explaining Process and Change: Contributions to Evolutionary Economics, Ann Arbor.
- Yamazawa*, I. (1992), On Pacific Economic Integration, in: The Economic Journal, Vol. 102, S. 1519-1529.
- (1996a), APEC's New Development and Its Implications For Nonmember Developing Countries, in: The Developing Economies, Vol. XXXIV-2, S. 114-137.
 - (1996b), Wirtschaftliche Integration im asiatisch-pazifischen Raum: Gegenwart und Zukunft, in: WeltTrends Nr. 7, S. 33-41.
 - / *Hirata*, A. (1996), Hg., APEC: Cooperation from Diversity, Tokyo.
- Yi, Sang-Seung* (1996), Endogenous Formation of Customs Unions under Imperfect Competition: Open Regionalism Is Good, in: Journal of International Economics, Vol. 41, S. 153-177.
- Yue, Chia Siow / Yuan, Lee Tsao* (1993), Subregional Economic Zones in Southeast Asia, in: Bergsten / Noland (1993), S. 225-269.

Zweiter Teil

Probleme und Perspektiven der Osterweiterung der Europäischen Union

Osteuropäische Transformation, EU-Integrationsdynamik und Perspektiven der Osterweiterung

Von *Paul J.J. Welfens*, Potsdam

A. Osteuropäische Transformation und EU-Osterweiterung

Auf dem Europäischen Gipfel von Amsterdam wurde beschlossen, die EU-Osterweiterung in den nächsten Jahren anzugehen, wobei mit Ungarn, Polen und Tschechien sowie Slowenien und – aus welchen Gründen auch immer – Estland seitens der Europäischen Kommission bereits Länder-Vorschläge auf dem Tisch liegen. In einem Kommissionsdokument Agenda 2000 werden die osteuropäischen Transformationsländer in bezug auf ihre Beitreitsreife betrachtet, aber nur die erwähnten fünf Länder werden als ernsthafte Kandidaten erwogen. Eine Auswahlentscheidung für Länder einer ersten Osterweiterungs-runde schließt dabei nicht aus, daß weitere postsozialistische Länder in späteren Erweiterungsrunden folgen.

Die Empfehlungen der Kommission stützten sich auf die Kriterien, die der Europäische Rat in Kopenhagen im Juni 1993 verabschiedet hatte, und zwar heißt es:

- „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitreitskandidat
- eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz der Minderheiten verwirklicht haben;
 - sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
 - die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, daß die einzelnen Beitreitskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.“

Damit sind im Prinzip hohe Hürden für eine EU-Osterweiterung errichtet worden, zumal die Währungsunion als neue Vorgabe betrachtet werden muß. Die Slowakische Republik scheidet als Kandidat der ersten Runde wegen erkennbarer Verstöße gegen rechtsstaatliche Prinzipien unter der Regierung *Meciar* wohl aus.

Gegenüber der EU-Süderweiterung in den 80er Jahren stellt eine EU-Osterweiterung von daher ein weit größeres Problem dar, da die prospektiven Beitrittsländer nicht nur im Pro-Kopf-Einkommen weit gegenüber dem EU-Durchschnitt zurückliegen, sondern auch weil angesichts des gewachsenen *Acquis Communautaire* die nationalen Politikoptionen in den postsozialistischen Beitrittskandidaten beschränkt sein werden. In diesem Kontext gehört auch, daß die Mitgliedschaft volle Kapitalmobilität voraussetzt – Griechenland, Spanien und Portugal aber praktizierten als Neumitglieder noch erhebliche Kapitalverkehrsbeschränkungen, und erst zum 1.7.1990 wurden die Beschränkungen im Rahmen der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion abgebaut. Die Osterweiterung wird also bei vergrößertem *Acquis Communautaire* stattfinden und dabei Länder zusammenführen, die im Pro-Kopf-Einkommen relativ weit auseinander liegen. Letzteres ist ein Problem, da auf Seiten der Nettobeurtagszahler in der EU erhöhter Widerstand gegen steigende Beiträge angemeldet wird; wachsende Disparität in einer erweiterten EU bedeutet aber steigende Ausgaben der Struktur- und Kohäsionsfonds (zudem auch der Agrarausgaben).

Angesichts der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen steht Europa vor der Dauerherausforderung, sich durch höhere strukturelle Wandlungsfähigkeit in eine neue internationale, globale Arbeitsteilung einzufügen. Um so mehr ist die Fähigkeit zu einem marktgesteuerten Strukturwandel und entsprechenden ordnungspolitischen Weichenstellungen in Osteuropa gefordert. Die osteuropäischen Länder stehen im übrigen noch vor der makroökonomischen Stabilisierungsaufgabe, die Inflationsrate auf sehr niedrige Werte zu drücken, was erfahrungsgemäß mit Beschäftigungsverlusten einhergeht. Diese sich im Zuge der Vorbereitung auf die Währungsunion stellende Aufgabe ist in Westeuropa weitgehend erledigt, so daß sich die Aussichten für Beschäftigungswachstum verbessert haben.

Die EU selbst hat es auf dem Amsterdamer Gipfel nicht geschafft, grundlegende institutionelle Neuerungen durchzusetzen, die für ein erfolgreiches supranationales Politikmanagement von 20 und mehr Staaten wohl unerlässlich sind. Noch problematischer ist, daß die EU-Länder – von Dänemark, Großbritannien, Österreich, Niederlande und Portugal abgesehen – im Vorfeld einer ersten Osterweiterungsrunde mit hohen Arbeitslosenquoten von rund 10% gravierende makroökonomische Ungleichgewichte verzeichnen, die auch für die vier Grundfreiheiten von Bedeutung sind. Hohe Arbeitslosenquoten können indirekten Protektionismus über steigende nationale Subventionen stimulieren und die Emigration fördern, zugleich die Immigration reduzieren (Furcht vor sinkenden Vermittlungschancen auf dem Arbeitsmarkt).

Die Transformation der postsozialistischen Länder Osteuropas ist in den Visegradländern relativ rasch vorangeschritten, wenn man von Rumänien als Neumitglied der Gruppe in 1997 absieht. Dies gilt für den institutionellen Umbau und die Entwicklung zum Rechtsstaat einerseits und die makroökonomi-

sche Entwicklung bzw. die Modernisierung des Produktionspotentials andererseits: Mit mittleren und hohen Wachstumsraten setzen sich Polen, Ungarn und Tschechien von den anderen Ex-RGW-Ländern ab. Allerdings gibt es in Europa immer noch ein sehr erhebliches Ost-West-Gefälle an der südöstlichen Grenzlinie Deutschland-Österreich-Italien.

Die Europäische Union setzt sich neben dem Projekt Währungsunion zu Ende der 90er Jahre verstärkt mit Fragen einer EU-Osterweiterung auseinander, wobei die EU angesichts der Binnenmarkterfordernisse und der Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags mögliche EU-Ostländer mit zusätzlichen Anpassungserfordernissen auf dem Weg in die Marktwirtschaft konfrontiert. Innerhalb der osteuropäischen Staaten hat sich eine erhebliche ökonomische Differenzierung in der ersten Phase des Transformationsprozesses vollzogen, wobei Rumänien und Bulgarien 1997 mit negativen Wachstumsraten gegenüber den anderen Ländern abfallen – ähnlich wie Rußland und die Ukraine, wo allenfalls ein geringes Wachstum zu erwarten ist und der Transformationsprozeß noch weit von einem Abschluß entfernt ist (*Stern* 1997; *Welfens* 1993, 1997a; *Welfens / Yarrow* 1996; *Brenton / Gros / Vandille* 1997).

In der nachfolgenden Analyse werden zunächst im Abschnitt B. Kriterien und Probleme der Integrationskonformität diskutiert. Anschließend werden im Abschnitt C. die Transformationsfortschritte in ausgewählten Ex-RGW-Ländern, vor allem in den Visegradländern, analysiert. Es wird deutlich werden, daß die Visegradländer noch sehr viel weiter von einer Beitrittsfähigkeit entfernt sind als vielfach geglaubt wird. Dabei ist aus einer theoretisch neuen Sicht mit Blick auf die Währungsunion bzw. die Frage der Wechselkursfixierung auch auf die wichtige Rolle des Relativpreises von handelsfähigen zu nichthandelsfähigen Gütern hinzuweisen. Eine schnelle EU-Osterweiterung verbietet sich auch mit Blick auf die integrationspolitischen Zusatzerfordernisse im Zuge der EU-Währungsunion. Im Abschnitt D. wird dafür plädiert, die Probleme der Osterweiterung durch eine Option für Teilmitgliedschaft im „Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum“ zu kanalisieren.

B. EU-Integrationsdynamik als Ausgangspunkt einer Osterweiterung

I. Kriterien der Integrationskonformität

Nachdem der Europäische Binnenmarkt erst 1996 in der Versicherungswirtschaft umgesetzt worden ist, gilt erstmals im für die Währungsunion relevanten „Maastricht-Prüfjahr“ 1997, daß der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten vollständig verwirklicht ist. Diese vier Grundfreiheiten sind für postsozialistische Beitrittskandidaten im Sinne von Integrationskonformität zu be-

achten, wobei Erfordernisse der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion hinzukommen:

- Freiheit des Warenhandels, wobei intern von Wettbewerb und der Öffnung öffentlicher Ausschreibungen für alle Anbieter aus der EU ausgegangen wird; eine strikte Wettbewerbspolitik fehlt noch in den meisten postsozialistischen Ländern, und auch Ansätze zur Liberalisierung des Beschaffungswesens – ungefähr 10% des Bruttoinlandsprodukts in den EU-15-Staaten betreffend – sind allenfalls ansatzweise zu erkennen.
- Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, was vor allem für Banken und Versicherungen sowie die Telekommunikation von großer Bedeutung ist; da mit Ausnahme von Ungarn und Polen in den Visegradländern die Privatisierung von Banken und Versicherungen noch weitgehend unerledigt ist und die Telekommunikationswirtschaft kaum vor dem Jahr 2002 (EU-Liberalisierungsdatum 1998 als Regelfall) in den Wettbewerb entlassen werden dürfte, gibt es hier noch erhebliche Probleme.
- Freier Kapitalverkehr, der kurz- und langfristigen Portfoliokapitalverkehr einerseits und Direktinvestitionen andererseits betrifft. Angesichts der hohen Kapitalmobilität und der in einigen postsozialistischen Transformationsländern vorhandenen latenten politischen Instabilität dürfte die Liberalisierung des kurzfristigen Kapitalverkehrs besonders problematisch sein. Hier sind nämlich sowohl hohe kurzfristige Kapitalzuflüsse bedenklich, die bei einem Fixkursregime die Geldmenge unkontrollierbar aufblähen können, die bei wirtschaftlich-politischen Krisenanzeigen aber auch rasch wieder abfließen und dabei einen Zinsschock (mit u. U. am Ende doch erzwungener Abwertung) auslösen dürften. Hohe kurzfristige Kapitalabflüsse sind ebenfalls bedenklich, soweit die Notenbank damit zu einer Hochzinspolitik zur Verteidigung der Parität bzw. zur Attrahierung mittel- und langfristigen Kapitals gezwungen wird. Problematisch sind aber auch massive Zuflüsse von Direktinvestitionen, die bei latentem ökonomischen Nationalismus zu xenophobischen Reaktionen führen können. Wenn sich die zufließenden Mittel stark auf Deutschland als dominantem Quellenland konzentrieren sollten, wird diese Problematik aus historischen Gründen in einigen Ländern besonders relevant sein.
- Freier Personenverkehr, was erhebliche Migrationspotentiale im Verhältnis benachbarter Länder mit großen Pro-Kopf-Einkommensunterschieden bedeutet. So sind etwa Österreichs Sozialpartner gegen eine rasche EU-Osterweiterung, da eine Pendlerwelle von Osteuropa her erwartet wird – nach der Devise: hohe Löhne in Österreich verdienen, im Heimatland preiswert leben (bei Preisen für Lebensmittel, die 20 bis 50% des EU-Preisniveaus ausmachen). Für Deutschland dürften im Verhältnis zu den Visegradländern ähnliche Überlegungen relevant sein.

Die offizielle Arbeitnehmervertretung in Österreich, die Kammer für Arbeiter und Angestellte, hat auf Basis der in der ersten Transformationsphase zu verzeichnenden (hohen) durchschnittlichen Wachstumsraten von Polen, Tschechien und Ungarn ermittelt, daß diese Länder etwa 30 Jahre brauchen, um die Hälfte des österreichischen Pro-Kopf-Einkommens zu erzielen. Bei einer Wachstumsrate dieser Länder von 6% bzw. 4 Punkten über der von Österreich werde nur Slowenien schon 2004 diesen Schwellenwert erreichen, während Tschechien bis 2023, Ungarn bis 2025 und Polen bis 2034 bräuchten. Bei einem avisierten Beitrittstermin für das Jahr 2002 geht die Kammer daher von einer ernsten Gefahr für den österreichischen Arbeitsmarkt aus, wobei Kammerpräsident *Tumpel* als Voraussetzung für einen Beitritt osteuropäischer Staaten eine Angleichung der Sozialsysteme und der arbeitsrechtlichen Standards, der Mitbestimmungs- und Gewerkschaftsrechte und der Umweltstandards forderte; dabei hält auch der Präsident der Wirtschaftskammer Österreichs 2002 als Beitrittsdatum angesichts eines mittelosteuropäischen Lohnniveaus von 20 bis 30% des österreichischen Niveaus für unvertretbar (*Handelsblatt* 1997).

Man muß davon ausgehen, daß der verschärzte Preiswettbewerb im Binnenmarkt indirekt zu mehr Schattenwirtschaft – einschließlich der illegalen Beschäftigung von osteuropäischen Arbeitnehmern – führen wird. Denn wenn neben die Binnenmarktdynamik noch die volle Preistransparenz dank Währungsunion ab 1999 tritt, dann wird sich der Preiswettbewerb neuerlich intensivieren. In diesen Kontext gehört auch, daß bei verschärftem Wettbewerb die Anreize zur Verlagerung lohnkostenintensiver Fertigungsbereiche nach Osteuropa zunehmen werden. Dies könnte im Zuge einer perspektivischen Osterweiterung dann weiter an Bedeutung gewinnen, noch dazu, wenn die EU den Ausbau der osteuropäischen Infrastruktur mitfinanzieren wird.

Agenda 2000: Die *Europäische Kommission* hat in ihrem Agenda-2000-Bericht unter der Überschrift Heranführungshilfe eine pragmatische Position eingenommen, wobei zusätzlich zum Phare-Programm mit einem Mitteleinsatz von 1,5 Mrd. ECU pro Jahr für die mittelosteuropäischen Länder ab 2002 Mittel zur Agrarförderung in Höhe von 500 Mio. ECU pro Jahr vorgesehen sind; hinzu kommen 1 Mrd. ECU pro Jahr zur Strukturförderung. Der Schwerpunkt soll bei den Strukturfonds darin liegen, die Normen der Gemeinschaft im Infrastrukturbereich zu realisieren und in den Bereichen Verkehr und Umwelt Fortschritte zu erzielen.

Die EU hat als neues Instrument zur Vorbereitung einer EU-Mitgliedschaft das Instrumentarium einer Beitrittspartnerschaft geschaffen. Es soll in einem Gesamtrahmen eine technische Unterstützung der Beitrittsländer erbringen, wobei namentlich im rechtlichen Bereich eine Durchleuchtung stattfinden wird. Für die Bereiche Landwirtschaft und Freizügigkeit hat die Kommission in einem dem Europäischen Rat vorgelegten Zwischenbericht bereits vorgeschla-

gen, daß nach Umfang und Dauer begrenzte Übergangsmaßnahmen notwendig sein könnten.

Weiterhin wird in der Agenda 2000 auf die grundlegenden Probleme hingewiesen, die sich in den Bereichen Verkehr und Umweltschutz ergeben, wobei die Kommission argumentiert, daß die Transformationsländer den *Acquis Communautaire* beim Umweltschutz auf mittlere Sicht keinesfalls erreichen könnten (zu den Kosten siehe Anhang 1); bei transeuropäischen Verkehrsprojekten und speziell für internationale Bahnprojekte wird eine besondere Hilfe in Aussicht gestellt.

Zum wichtigen Bereich der Kohäsionspolitik schreibt die *Europäische Kommission* (1997, S. 66) in ihrer Agenda 2000: „Das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, das ... die Union auch in Zukunft weiterverfolgt, bedeutet, daß die neuen Mitgliedsstaaten vom Beitritt an in zunehmendem Maße – und entsprechend ihrer Absorptionskapazität – Kofinanzierungsmittel im Rahmen der Strukturpolitik der Gemeinschaft erhalten. Gegen Ende des nächsten Planungszeitraums (2000 bis 2006) können die Finanztransfers im Rahmen der Strukturpolitik dann mit denen vergleichbar sein, die die Union ihren derzeitigen Mitgliedsstaaten mit Entwicklungsrückstand gewährt.“ Dies wirft allerdings die Frage auf, ob osteuropäischen Beitrittskandidaten auch eine Aussicht auf die Kohäsionsfondsmittel eröffnet werden soll, die im Vorfeld der Währungsunion für EU-Länder mit weniger als 90% des EU-Durchschnittseinkommens als spezieller Förderanreiz in den Bereichen Infrastruktur und Umweltpolitik gewährt wurden (Spanien, Portugal, Irland, Griechenland).

Die Kommission argumentiert weiter, daß die Beitrittskandidaten in der Übergangszeit bis zum Beitritt beträchtliche Investitionen in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Energie, Umstrukturierung der Industrie, Agrarinfrastruktur und ländliche Gesellschaft unter Nutzung eigener privater und öffentlicher Mittel, bei Unterstützung durch die EU, durchführen und die Sozialstandards an die der Gemeinschaft herangeführt werden müßten. Dabei ist allerdings darauf zu verweisen, daß eine rasche Heranführung bei den Sozialstandards die Arbeitskosten in den Transformationsländern deutlich erhöhen wird und damit die komparativen Vorteile dieser Länder untergraben bzw. die Arbeitslosenquoten erhöhen dürfte.

Hinsichtlich der Wirtschafts- und Währungsunion vermerkt die *Europäische Kommission* (1997, S. 59): „... (es) ist unwahrscheinlich, daß die beitrittswilligen Länder in der Lage sein werden, sich zeitgleich mit dem Beitritt dem Euro-Gebiet anzuschließen. Bevor sie in der Lage sein werden, langfristig eine ausreichende makroökonomische Stabilität zu wahren, wird es weiterer Fortschritte bei den Strukturreformen bedürfen. Allerdings müssen neue Mitgliedsstaaten den *Acquis* der Stufe 2 der WWU übernehmen. Dies bedeutet Unabhängigkeit der Zentralbank, Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (nationale

Konvergenzprogramme, multilaterale Überwachung, Verfahren bei übermäßigem Defizit usw.) und Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die neuen Mitgliedsstaaten werden auf eine direkte Zentralbankfinanzierung öffentlicher Defizite ebenso verzichten müssen wie auf den bevorrechtigten Zugang öffentlicher Organe und Körperschaften zu Finanzinstituten. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs muß abgeschlossen sein. Außerdem wird erwartet, daß sie am Wechselkursmechanismus teilnehmen und exzessive Wechselkursschwankungen vermeiden“.

Damit werden für Osteuropa gewaltige Reformvorgaben ordnungspolitischer und insgesamt wirtschaftspolitischer Art gemacht. Man kann durchaus bezweifeln, ob etwa die 3%-Neuverschuldungsquote in Transformationsländern im Falle ungünstiger internationaler Schocks ebenso leicht einzuhalten ist wie für gestandene EU-Länder. Allerdings kann für Nichtmitglieder der Währungsunion – etwa neue EU-Länder mit Mitgliedschaft im EWS (II) – kein Bußgeld bei übermäßigem Defizit verhängt werden. Eine wichtige unerledigte Vorgabe fällt allerdings schon hier auf, daß nämlich für Beitrittskandidaten nicht eine zeitnahe statistische Veröffentlichung wichtiger Makrodaten verlangt wird. Ein solches Erfordernis könnte helfen, eine osteuropäische Krise nach Art der Mexiko-Krise 1994/95 zu verhindern, also Mexiko keine (warnenden) aktuellen Daten über die Entwicklung seiner Währungsreserven veröffentlichte.

II. Wirtschaftsintegration Osteuropas in einer ersten Transformationsphase

Die fortgeschrittenen Transformationsländer haben Konvertibilität ihrer Währung erreicht bzw. Artikel VIII der *IMF-Statuten* in 1995 unterschrieben, also die konvertibilitätsmäßigen Voraussetzungen für Außenhandel geschaffen. Gemessen am Durchschnitt von Ex- und Importquote hatten Tschechien, Ungarn, Polen, die Slowakei und Slowenien in 1996 mit Werten zwischen 26 und 63% einen hohen Integrationsgrad erreicht (Tabelle 1), wobei alle diese Relationswerte allerdings nach oben überzeichnet sind. Denn während die Dollarwerte osteuropäischer Transformationsländer auf Ex- und Importseite unverzerrt sind, bedeutet die in den ersten Transformationsphasen typische Unterbewertung der osteuropäischen Währungen, daß das Bruttoinlandsprodukt auf Dollarbasis relativ gering ausfällt und dabei wohl um etwa 1/3 unter Kaufkraftparitätenwerten liegt. Gleichwohl ist festzustellen, daß die Visegradländer, gemessen an Exportquoten, einen erheblichen Öffnungsgrad erreicht haben. Sie fügen sich damit in eine Weltwirtschaft ein, die die einzelnen Länder zunehmend über Außenhandel, Direktinvestitionen und Technologiehandel verknüpft (*Welfens* 1990; *von Hagen* 1997).

Tabelle 1

Länder im Transformationsprozeß: Integrationsfortschritte und ökonomische Daten

	Transformationsprozeß: Indikatoren ¹	Datum der Akzeptanz des Artikels VIII ²	Integrationsstand			Ökonom. Daten 1996	
			Öffnungsgrad ³	Kredit-Rating ⁴	Direktinvestitionen pro Kopf ⁵	Inflation (jährl. in %)	Wachstum des BIP
Weiter fortgeschrittene Transformationsländer⁶							
Tschechien	3,4	10/95	60	IG	586	9	4,2
Ungarn	3,4	1/96	33	IG	1,198	24	1,0
Estland	3,3	8/94	80	n.a ⁷	573	23	3,1
Polen	3,3	6/95	26	IG	121	20	5,5
Slowakei	3,2	10/95	63	IG	130	6	7,0
Slowenien	3,1	9/95	49	IG	325	10	3,5
Weniger fortgeschrittene Transformationsländer⁶							
Rußland	2,9	6/96	16	SIG	32	48	-2,8
Bulgarien	2,6	n.a	32	SIG	70	123	-9,0
Rumänien	2,6	n.a	30	SIG	66	39	4,1
Ukraine	2,4	n.a	44	n.a	21	80	-10,0

1. Einfacher Durchschnitt der neun Transformationsindikatoren des *EBRD Transition Reports*.
2. Die formelle Akzeptanz der Verpflichtungen aus Artikel VIII der *IMF Vereinbarungen* repräsentiert die Bemühungen um eine Liberalisierung des Zahlungsverkehrs. Die tatsächliche Liberalisierung liegt deshalb zu einem beträchtlichen Teil hinter den angegebenen Daten.
3. Durchschnittliche Exporte und Importe im Verhältnis zum BIP 1996.
4. IG = Investor grade, SIG = Subinvestor grade.
5. Kumulierte Pro-Kopf-Zuflüsse (1996) in US\$.
6. Mit fortschreitender Transformation gleichen sich beide Ländergruppen zunehmend an. Von daher ist die Einteilung in Cluster sehr vereinfacht.
7. In Estland wurde kein Kredit-Rating eingeführt.

Quelle: *IMF (1997), World Economic Outlook, Mai 1997, Washington D.C.*

Bezüglich der Integration in die Weltwirtschaft beim Kapitalverkehr ist festzustellen, daß die Visegräländer (ohne Rumänien) und Estland sowie Slowenien Investorgrad-Rating in 1996 verzeichneten. Dies erhöht das Potential des Portfoliokapitalverkehrs. Damit sind Mindestvoraussetzungen gegeben, um von integrierten Kapitalmärkten ausgehen zu können. Bei den Direktinvestitionen pro Kopf lagen Ungarn und Tschechien auf Bestandsbasis 1996 noch deutlich vorn, doch dürfte Polen mittelfristig hier erheblich aufholen. Dies gilt vor allem deshalb, weil Polen erhebliche Wachstumsraten zu verzeichnen hat und eine gewisse politische Stabilisierung erreicht worden ist. Es bleibt allerdings darauf hinzuweisen, daß innerhalb des Ex-RGW-Raums ein beträchtliches Wachstums- und Stabilitätsgefälle entstanden ist, das schon zu erkennbaren Arbeitskräftewanderungen geführt hat. Man muß davon ausgehen, daß dieses intra-europäische Wohlstandsgefälle im Zuge einer EU-Osterweiterung um einige

Visegradländer noch weiter zunehmen wird und die nach Osterweiterung neue Ostgrenze der EU, die in einen latent instabilen Wirtschafts- und Politikraum nach Osten ragt, eine qualitativ neuartige Problematik für die Gemeinschaft bedeutet. Von den Neumitgliedern wie den Altmitgliedern wären Konzepte und Beiträge zur Stabilisierung des restlichen Ex-RGW-Raums zu erwarten.

C. Transformationsbezogene Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern

Eine weitgehend abgeschlossene Transformation zur Marktwirtschaft dürfte eine Beitrittsvoraussetzung aus EU-Sicht sein. Marktwirtschaftliche Systemtransformation erfordert neben institutionellen Innovationen, die zur marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung als wettbewerblich geordneter Geldwirtschaft führen, eine makroökonomische Stabilisierung bei gleichzeitiger Preisliberalisierung. Letztere sind notwendig, um effiziente Allokationsprozesse über marktliche Preissignale in Gang zu setzen. Notwendig ist aber auch ein Rechtsstaat, der die Regeln vorgibt, auf deren Basis wirtschaftliche Freiheit zu nutzenstiftenden Kontrakten und Transaktionen führen kann. Schließlich bedarf es der Entwicklung von Faktormärkten für mobile Produktionsfaktoren und damit der Herausbildung von Kapital- und Arbeitsmärkten sowie eines Marktes für Boden als dem immobilen Faktor mit idealen Eigenschaften als Kreditsicherheit und damit unverzichtbarem Katalysator für effiziente Kapitalmärkte.

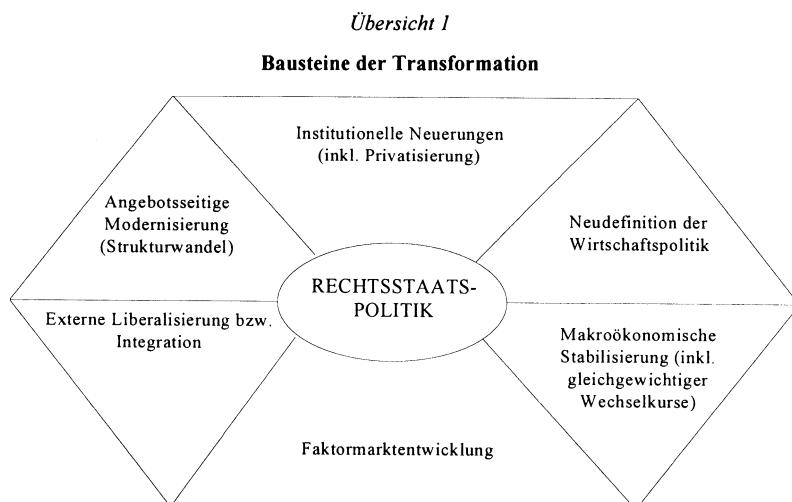
Struktureller Ausgangspunkt der Transformation in Mittelosteuropa war eine überdimensionierte Industrie, die von staatlichen Großbetrieben bei weicher Budgetbeschränkung im Zuge großzügiger Kredite durch staatliche Banken, einer geringen Weltmarktorientierung und sehr geringer Wettbewerbsintensität auf den Märkten – zumal bei typischen Nachfrageüberschüssen – geprägt war. Im sozialistischen Endpunkt 1989/90 waren in Osteuropa Inkonvertibilität, Nachfrageüberschüsse auf den Märkten – bei staatlich unterhalb des Markträumungsniveaus festgesetzten Preisen – und eine in den 80er Jahren zunehmend florierende sozialistische Schattenwirtschaft charakteristisch. Sie erreichte etwa in Polen nach verschiedenen Untersuchungen 10 bis 25% der offiziellen Wertschöpfung (Gorski / Kierczynski 1989), was bei ähnlichen Größenordnungen in anderen RGW-Ländern bedeutet, daß die nach 1990 entstehende kapitalistische Schattenwirtschaft die teilweise massiven Rückgänge der offiziellen Wertschöpfung in den Transformationsländern per se kaum kompensieren kann. Die kapitalistische schattenwirtschaftliche Wertschöpfung tritt vielmehr im wesentlichen kompensatorisch an die Stelle der früheren sozialistischen Schattenwirtschaft. Offiziell ausgewiesene erhebliche Rückgänge im Bruttoinlandsprodukt einiger Ex-RGW-Länder sind daher, bereinigt um die systematischen Überproduktionseffekte im Investitionssektor im sozialistischen System und unter Berücksichtigung wohlfahrtserhöhender Differenzierungsef-

fekte im neuen marktwirtschaftlichen Konsumgüterangebot als weithin zutreffendes Datenmaterial für eine sehr schwierige Wirtschaftslage anzusehen.

Was die Schattenwirtschaft angeht, hatten sich in den 80er Jahren in den sozialistischen Ländern einerseits große Diskrepanzen zwischen offiziellem Wechselkurs und Schwarzmarktwechselkurs und andererseits zu Ende der Dekade (insbesondere in Polen und Ungarn) hohe offene Inflation ergeben, was u. a. Reflex der weichen Budgetbeschränkung bei Staatseigentum an den Produktionsmitteln in der Zentralverwaltungswirtschaft war und zu negativen Realzinssätzen und einer zunehmend verzerrten Ressourcenallokation beitrug. Außerdem gab es in einigen RGW-Ländern – nicht zuletzt infolge steigender Subventionierung – erhebliche Haushaltsdefizite und in einigen Ländern (Polen, Ungarn, Bulgarien) bedrohliche Auslandsverschuldungsprobleme. Die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte waren angesichts instabiler politischer Verhältnisse und einer erodierenden politischen Legitimität zunehmend durch kurzfristige Nutzenmaximierungsstrategien geprägt, wobei in der expandierenden Schattenwirtschaft naturgemäß vielfach gegen offizielle Normen und Gesetze verstößen wurde. Dies erleichterte den Start in eine Marktwirtschaft nicht, die wesentlich auf Verträgen bzw. der Funktionsfähigkeit eines Rechtsstaats und dabei der Akzeptanz von unsicherheitsreduzierenden Regeln durch die Akteure auf den Güter- und Faktormärkten beruht.

I. Transformationsaufgaben

Ausgehend von den Verzerrungen der sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft stellen sich verschiedene Transformationsaufgaben (Übersicht 1):



Neben institutionellen Neuerungen – inklusive Privatisierungen – sind notwendig: eine Neudefinition der Wirtschaftspolitik nach marktkonformen Kriterien, eine makroökonomische Stabilisierung (Abbau des Geldüberhangs aus der sozialistischen Periode, Anpassungsprobleme aus dem Übergang von niedrigen staatlich administrierten Preisen auf Markträumungsniveau usw.), die Entwicklung von Faktormärkten bei freier Arbeitsplatzwahl und kapitalmarktgesteuerten Investitionsentscheidungen, eine außenwirtschaftliche Liberalisierung, eine angebotsseitige Modernisierung unter Einbeziehung sektoralen Strukturwandels und eine alle diese Bereiche absichernde Rechtsstaatspolitik. Die Einrichtung eines funktionsfähigen Rechtsstaats, der insbesondere Schutz vor staatlicher Willkür, Eigentumsrechte, Publizitätspflichten für Unternehmen und die Durchsetzung privater Verträge sichert, ist für eine Marktwirtschaft unabdingbar.

- Fundamental sind institutionelle Innovationen, was neben der Einführung eines zweistufigen Bankensystems und einer Banken- bzw. Kapitalmarktaufsicht insbesondere auch die Einführung von Privateigentum an den Produktionsmitteln erfordert. Der Bestand an Staatsunternehmen ist dabei im Interesse wirtschaftlicher Effizienz so zu privatisieren, daß Principal-Agent-Probleme minimiert werden und zugleich für eine effiziente Risikodiversifizierung aus Anlegersicht gesorgt ist. Die Eingrenzung von Principal-Agent-Problemen verlangt, strategische Investoren zu akzeptieren und funktionsfähige Kapitalmärkte zu etablieren. Risikodiversifizierung kann vor allem durch Investmentsfonds bzw. eine zweistufige Privatisierung erreicht werden. In einer offenen Volkswirtschaft ist das ordnungspolitische Pendant zur notwendigen Wettbewerbspolitik die Doppelmitgliedschaft in *IMF* und der Welthandelsorganisation *WTO*, durch die zumindest Leistungsbilanzkonvertibilität und ein relativ freier Wettbewerb bei handelsfähigen Gütern und Dienstleistungen gesichert wird. Allerdings gibt es partielle Konflikte aus einer *WTO*-Mitgliedschaft und dem *Acquis Communautaire* der EU. Im europäischen Rahmen von großer Bedeutung ist auch die Mitgliedschaft beim Europäischen Patentamt (EPO), weil dies für ausländische Investoren aus technologieintensiven Branchen Rechtsschutz bedeutet. Osteuropäische Länder, die zumindest durch Erstreckungsabkommen de facto einbezogen sind, haben dadurch Vorteile beim Anwerben ausländischer Investoren.
- Erforderlich ist eine Neudefinition der Rolle der Wirtschaftspolitik bzw. des Staates, der in einer Marktwirtschaft nur in Randbereichen als Produzent bzw. Unternehmenseigentümer auftreten wird, dem aber zugleich wichtige wirtschaftspolitische Aufgaben bei der Verteilungs- und Sozialpolitik bzw. der Steuerpolitik und bei der Internalisierung externer Effekte zukommen; bei positiven externen Effekten privater Aktivitäten – wie bei F&E-Aktivitäten –, kann der Staat durch Subventionen zu Allokationseffizienz beitragen, bei negativen externen Effekten – etwa bei Umweltbelastungen durch

Industrieproduktion – hingegen kann etwa über Abgaben oder handelbare Emissionsrechte eine Internalisierung angestrebt werden. Auch der Externalisierung von Risiken in den Kapitalmärkten gilt es durch staatliche Aufsicht bzw. Bankenregulierung vorzubeugen. Durch die Europa-Abkommen mit der EU und in einigen Fällen auch durch die *OECD*-Mitgliedschaft hatten die kleineren osteuropäischen Transformationsländer wenig Spielraum für Beschränkungen des Kapitalverkehrs, so daß relativ volatile Kapitalbewegungen drohen; die Toleranzmarge für wirtschaftspolitische Fehler sinkt dadurch.

- Bei einer Koordination privater Produktions-, Konsum- und Investitionsaktivitäten über Märkte kommt es erfahrungsgemäß zu zyklischen Schwankungen, die im Grenzfall (Extremfall: Weltwirtschaftskrise 1929-35) systembedrohend sind und zu massiven Einkommens- und Vermögensverlusten führen können. Der makroökonomischen Stabilisierung in den auch wegen wachsender außenwirtschaftlicher Verflechtungen für Schockimpulse anfälligen jungen Marktwirtschaften mit ihrer wachsenden Außenhandelsorientierung nach Westen kommt daher ein besonderer Stellenwert zu. Wegen der wachsenden Handelsbeziehungen mit der EU werden die Transformationsländer zunehmend abhängen von der Konjunktur in der EU.
- Entscheidend für hohes Wachstum ist die strukturelle Anpassung, was im Kern auf eine Angleichung der Wirtschaftsstrukturen an westliche Marktwirtschaften mit ähnlichen Pro-Kopf-Einkommen hinausläuft. Diesbezüglich sind ein Wandel der sektoralen Strukturen bzw. ein Ausbau des Dienstleistungssektors, eine Erhöhung der Außenhandelsintensität und der Direktinvestitionsflüsse sowie ein intensiverer internationaler Technologiehandel erforderlich.
- Faktormarktentwicklung, nämlich die Bildung funktionsfähiger Arbeits- und Kapitalmärkte, liberalisierte Außenwirtschaftsbeziehungen und angebotsseitige Modernisierung (inklusive Beachtung von EU-Standards) sind daher notwendig, wobei die Erfordernisse der Binnenmarktkonformität zu beachten sind.

Die kleinen Transformationsländer des Ex-RGW-Raums, die im Außenhandel über Jahrzehnte auf die UdSSR ausgerichtet waren, sind bei ihren Restrukturierungs- und Reformbemühungen unterschiedlich vorangeschritten. Die ursprünglichen Visegrad-Länder Polen, Ungarn und Ex-CSFR konnten in den ersten fünf Transformationsjahren eindeutig die größten Fortschritte nach 1991 erzielen, wenn man als Erfolgskriterien den Privatisierungsgrad, die Außenwirtschaftsliberalisierung und die Pro-Kopf-Direktinvestitionszuflüsse nimmt. Allerdings sind Rückschläge kaum einem Transformationsland erspart geblieben. 1996/97 sind massive Probleme in Form von hohen Zwillingsdefiziten – im Staatshaushalt und in der Leistungsbilanz – in Tschechien, Slowenien und Ungarn (mit Abstrichen in Polen) – sichtbar geworden (*Deutsche Bank Re-*

search 1997). Bulgarien und Rumänien sowie Rußland leiden noch unter hohen Inflationsraten und einer verschleppten Privatisierung.

Die Inflationsraten der Visegradländer waren Mitte 1997 durch sinkende Tendenz gekennzeichnet, wobei in 1998/99 einstellige Raten erreichbar scheinen (Tabelle 2). Die monetäre Stabilisierung, die in Ländern mit politisch abhängiger Notenbank zum Teil direkt mit hohen Haushaltsdefiziten bzw. massiven Steuerwiderständen oder beträchtlichen Steuererhebungskosten verbunden ist, ließ in einigen Transformationsländern auch Mitte der 90er Jahre zu wünschen übrig: Bulgarien und Rumänien (sowie Rußland und Ukraine) verzeichneten mit Inflationsraten von über 30% in 1996 problematisch hohe Werte, die über nach unten verzerrte Realzinssätze, Inflations-Erwartungssirümer und hohe Relativpreis-Volatilität zu Fehlallokation beitragen dürften. Damit wird auch der angesichts von Transformation und außenwirtschaftlicher Liberalisierung unvermeidliche Strukturwandel verzerrt, zudem könnten die Arbeitslosenquoten im Zuge restriktiver Geld- und Fiskalpolitik temporär weiter steigen.

Tabelle 2

**Makroökonomische Indikatoren für Transformationsländer:
Entwicklung 1994 - 1996 und Aussicht 1997**

	Inflation				Arbeitslosigkeit				Leistungsbilanz (in Mio. US\$)			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Tschech. Rep.	10,0	9,1	8,5	8	3,2	2,9	3	3	-50	-1892	-3400	-3700
Ungarn	18,8	28,2	24	18	10,9	10,9	11	10	-3911	-2480	-2000	-1500
Polen	32,2	27,8	22	15	16,0	14,9	14	14	-944	-2299	-3500	-4000
Slowakische Rep.	13,4	9,9	7	7	14,8	13,1	13	13	665	646	-750	-500
Slowenien	19,8	12,6	11	9	14,2	14,5	14	13	540	-36	0	0
CEEC-5	..	..	..	..	12,9	12,1	..	..	-3700	-6061	-9650	-9700
Bulgarien	96,2	62,2	120	60	12,8	11,1	12	11	-25	334	0	-100
Rumänien	136,8	32,3	30	30	10,9	8,9	10	10	-428	-1292	-1000	-1000
CEEC-7	..	..	..	..	12,4	11,2	..	..	-4153	-7019	-10650	-10800
Kroatien	97,6	2,0	3	..	17,0	17,5	18	19	103	-1712	-1100	-1000
Mazedonien	222	16,0	6	10	32,0	37,7	38	35	-185	-216	-250	-300
Jugoslawien	0	74,1	120	50	25,0	27,0	30	35	..	-1000	-1200	-200
Rußland	307	198	60	40	2,1	3,2	5	8	5794	12261	10000	8000
Ukraine	891	377	90	50	0,3	0,6	2	9	-1396	-1545	-1200	-1200

Quelle: WIIW.

Vor allem die EU-Beitrittsaspiranten unter den osteuropäischen Transformationsländern werden erhebliche Anstrengungen zugunsten eines hohen Wachstums unternehmen müssen, damit die Pro-Kopf-Einkommenslücke gegenüber der EU reduziert werden kann. Ungarn und Polen erreichten 1996 auf Basis von Kaufkraftparitätswerten nur 1/3 des EU-Durchschnitts. Von daher

sind wachstumsorientierte Reformen im Bereich der Sozialversicherung, aber auch wachstumsförderliche Außenhandelsliberalisierung und Direktinvestitionsförderung sowie eine Unsicherheiten reduzierende makroökonomische Stabilisierungspolitik notwendig. Hohe Arbeitslosenquoten in fast allen Transformationsländern belasten die öffentlichen Haushalte und stellen ein politisches Problem dar. Rumänien, Ungarn und Tschechien verzeichneten in 1996/97 auch hohe Leistungsbilanzdefizite (Tabelle 2).

Mit Ausnahme Ungarns, das 1995/96 eine Stabilisierungskrise zu verarbeiten hatte, konnten die Visegradländer Mitte der 90er Jahre recht hohe Wachstumsraten erreichen, wobei Polen mit 7% in 1995 den Spitzenwert markierte (Tabelle 3). Rumänien und Bulgarien verzeichneten Mitte 1997 negative Wachstumsraten, während Rußland erstmals eine leicht positive Wachstumsrate erreichte. Gemessen an 1989 hatte in 1997 erst Polen das Vortransformationsniveau beim Sozialprodukt übertroffen. Dabei hat sich die Versorgung der Bevölkerung in den Visegradländern allerdings durchgehend qualitativ verbessert. Auf Kaufkraftparitäten-Basis führte beim Pro-Kopf-Einkommen 1996 Tschechien, das etwa 50% des EU-Durchschnitts realisierte.

Tabelle 3

**Wachstum des realen Bruttonsozialprodukts in Osteuropa,
dem Baltikum und Rußland**

Länder	Wachstumsrate in Prozent								Niveau	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997**	Geschätztes Niveau des realen BSP 1996 (1989=100)	Pro-Kopf- Einkommen 1996 *** (EU=100)
Tschechien	-0,4	-14,2	-6,4	-0,9	2,6	4,8	4,0	4,0	89	50,9
Slowakische Republik	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	7,4	6,8	5,0	90	39,1
Slowenien	-4,7	-8,1	-5,4	2,8	5,3	3,9	3,5	4,0	96	34,6
Ungarn	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	0,5	2,5	86	32,1
Polen	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	5,5	104	32,1
Estland	-8,1	-7,9	-14,2	-8,5	-2,7	2,9	3,3	4,0	69	24,8
Rußland	-4,0	-13,0	-14,5	-8,7	-12,6	-4,0	-6,0	1,5	51	24,0*
Rumanien	-5,6	-12,9	-8,8	1,3	3,9	6,9	4,3	-2,5	88	23,6
Bulgarien	-9,1	-11,7	-7,3	-2,4	1,8	2,6	-10,0	-4,0	68	18,6
Litauen	-5,0	-13,4	-37,7	-24,2	1,0	3,1	3,0	4,0	42	18,1
Lettland	2,9	-8,3	-35,0	-16,0	0,6	-1,6	2,3	4,0	52	16,8

* geschätzt (pw); ** Prognose; *** auf Basis von Kaufkraftparitäten.

Quelle: EBRD (1997), Transition Report Update 1997, London; *World Bank*.

II. Privatisierung und wirtschaftspolitische Aufgabenneuorientierung

Zumindest die Visegradländer hatten bis Mitte der 90er Jahre erhebliche Fortschritte bei der Transformation zur Marktwirtschaft erreicht, Assoziierungsabkommen mit den EU-Ländern geschlossen und avancierten in 1996 (Tschechien Anfang 1996, Ungarn im Frühjahr 1996, Polen noch in 1996) bzw. Folgejahren zu *OECD*-Mitgliedern bzw. -Aspiranten. Eine *OECD*-Mitgliedschaft kann aus ordnungspolitischer Sicht durchaus als Vorstufenelement einer EU-Mitgliedschaft gelten, da hier im Bereich der Leistungsbilanzkonvertibilität und der Nichtdiskriminierung von ausländischen Investoren wichtige systempolitische Reformelemente verlangt werden (*Seifert* 1996), die auch Grundlage des EU-Binnenmarkts mit seinen vier Freiheiten sind. Neben der *OECD*-Gründungskonvention ist eine Stellungnahme zu 37 substantiellen (bindenden) *OECD*-Entscheidungen und den – relativ unverbindlichen – 105 *OECD*-Empfehlungen abzugeben. Einzelheiten hängen vom Verhandlungsprozeß ab, wobei die *OECD* – etwa bei den *OECD*-Umweltrichtlinien – den Beitrittsländern Übergangsfristen von einigen Jahren gewährt. Die *OECD* hat Hilfsprogramme nichtfinanzieller Art für die Transformationsländer aufgelegt.

Die Europa-Abkommen verpflichteten die Transformationsländer, schrittweise die strengen EU-Grundsätze zur Wettbewerbspolitik und zur Beihilfenaufsicht einzuführen, was die zumindest in den Visegradländern relativ entschieden implementierte nationale Wettbewerbspolitik wirksam unterstützt und den Subventionsabbau begünstigt. Wenn man allerdings die effektive Subventionsquote bzw. die „soft subsidies“ (*Schwarz* 1997) betrachtet, so wird rasch deutlich (Tabelle 4), daß auch in der Transformation führende Visegradländer von einem echten dauerhaften Subventionsabbau noch beträchtlich entfernt sind. Es gibt nämlich de facto drei Arten von Subventionen, die die sozialistische weiche Budgetbeschränkung ansatzweise fortsetzen:

- Es gibt budgetäre Subventionen, die in Form von Beihilfen oder Steuervergünstigungen gemäß Haushaltsplan den Unternehmen in Verbindung mit einem bestimmten Subventionszweck gewährt werden. Die budgetären Subventionen wurden Anfang der 90er Jahre deutlich zurückgefahren.
- Obendrein gibt es hohe uneinbringliche Forderungen der staatlichen (und zum Teil auch der privaten) Banken, wobei die Bestandswerte der in Zins und Tilgung nicht bedienten Kredite – und ein weiterer Anstieg – zum herrschenden Marktzins in Subventionsäquivalente umgerechnet werden können; Tschechien, wo der Strukturwandel erkennbar nur langsam vorankommt, steht besonders schlecht da. Die Möglichkeit zur ordnungspolitischen Modernisierung und zu einer integrationskonsistenten Wirtschaftspolitik dürften bei geringen Wachstumsraten geringer werden, so daß fortschreitender wachstumsförderlicher Strukturwandel wesentlich ist.

- Hinzu kommen schließlich dem Staat abgepreßte De-facto-Steuervergünstigungen für konfliktfähige Unternehmen und Branchen, die erhebliche Steuerrückstände aufweisen. Diese Quasi-Subventionen haben keine wirtschaftspolitisch gewollte Lenkungswirkung. Sie verzerrn aber die Faktorallokation einerseits und deuten andererseits auf Probleme bei der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen unter den Bedingungen Freihandel, Wettbewerb und freier Kapitalverkehr. Jeder Verstoß gegen Freihandel und Wettbewerb ist ein Indiz fehlender Binnenmarktkonformität. Für fehlenden freien Kapitalverkehr gilt ähnliches; dessen Einführung führt nämlich für Länder, die anfänglich mit Kapitalexportbeschränkungen agieren, zu einer Realzinserhöhung, die Investitionsquote, Wachstum, Beschäftigung und Steuereinnahmen schwächt und damit in bezug auf eine EU-Mitgliedschaft die Problembereiche EU-Transfers, Konvergenzkriterien bzw. Erfordernisse des Stabilitäts- und Wachstumspakts negativ berührt und zudem zu steigendem Ost-West-Migrationsdruck beitragen dürfte.

Tabelle 4

**Effektive Subventionsquote in Visegradländern,
1993 in % des Bruttoinlandsprodukts**

	Polen	Ungarn	Tschechische Republik
Budgetäre Subventionen ^a	2,3	1,7	3,4
Steuerrückstände ^b	2	2	k. A. (Annahme: 0%)
Uneinbringliche Forderungen ^c	0,3	1,5	9,5
Insgesamt	4,6	5,2	12,9

^a *IMF* (1996), die Zahl für Polen stammt von *Schaffer*, M. (1995).

^b *Schaffer*, M. (1995). Die Zahlen sind Durchschnittswerte für die gesamte Transformationsperiode.

^c *Anderson*, R.W. / *Berglöf*, E. / *Miszsei*, K. (1996); die Zahlen errechnen sich als Durchschnittswert der Steigerungen von 1991 bis 1994.

Quelle: *Schwarz* (1997), Subventionspolitik in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern, Diskussionsbeitrag Nr. 35 des EIIW, S. 23.

In Polen und Tschechien hat die nationale Wettbewerbsbehörde ein Anhörungsrecht bei Privatisierungen, was die Anpassung in Richtung auf wettbewerbliche Strukturen erleichtern dürfte. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Visegradländer – mit Ausnahme der Slowakischen Republik und Sloweniens – dank Privatisierungen in der Energie- und Telekomwirtschaft auch im unterentwickelten Infrastrukturbereich ansatzweise für Liberalisierung und

Wettbewerb gesorgt haben. Aber selbst im Telekombereich (*Welfens / Yarrow 1996*), wo man dank zurückgestauter Nachfrage aus sozialistischen Zeiten gute Ansatzpunkte für die rasche Einführung von Wettbewerb gehabt hätte, wird man 1998 – dem Liberalisierungsdatum der EU-Länder – noch weit von Wettbewerb entfernt sein. Erst in 2001/2002 ist in Tschechien und Ungarn Wettbewerb im Festnetzbereich vorgesehen. Diese zögerliche Haltung zu mehr Wettbewerb ist erstaunlich angesichts der Tatsache, daß moderne und preiswerte Telekommunikation ein wichtiger Standortfaktor ist – die Kommission betont in der Agenda 2000 mit Blick auf Osteuropa ausdrücklich, daß es bei einer EU-Mitgliedschaft nicht nur um die Übernahme des *Acquis Communautaire* und den Nachweis hinreichender administrativer Kapazitäten und Kompetenzen, sondern auch um die Fähigkeit zur Integration in eine Informationsgesellschaft geht.

Die Privatisierung ist in den Visegradländern in den ersten sieben Transformationsjahren weit fortgeschritten, wobei 1997 in Tschechien der Privatisierungsprozeß sogar weitgehend abgeschlossen sein dürfte und gut 3/4 der Wertschöpfung im Privatsektor erbracht werden wird. Polen bzw. Ungarn dürften 1998 etwa 70% bzw. 80% der Wertschöpfung im privaten Sektor erreichen, Rumänien mit etwa 50% deutlich weniger; ähnlich weit zurück liegt Bulgarien (Tabelle 5). Abhängig von der gewählten Privatisierungsmethode (z. B. Voucher-Privatisierung in Kombination mit Investmentfonds versus direkte Privatisierung über den Kapitalmarkt) ergaben sich in den Transformationsländern unterschiedlich hohe Privatisierungserlöse. In einigen Transformationsländern erbrachte die Privatisierung in einigen Jahren erhebliche Beiträge zu den Staatseinnahmen, so daß mit dem Auslaufen des Privatisierungsprozesses hohe Haushaltsdefizite besonders problematisch sind (es sei denn, daß dank Restrukturierung in privatisierten Unternehmen und induzierter Neugründungen ein hohes Wachstum von Einkommen, Beschäftigung und Steueraufkommen zustande käme). Ungarn ist bei den Visegradländern hierbei in 1995 auffällig gewesen, als die Budgetdefizitquote 6,7% erreichte, obwohl die Privatisierungseinnahmen 7,9% des Bruttoinlandsprodukts betragen. In Ungarn erscheint eine Reform der Staatsaufgaben bzw. Reduzierung der Staatsausgaben von daher als besonders dringlich. Der sozialistische Wohlfahrtsstaat herkömmlicher Prägung läßt sich beim Übergang in die Marktwirtschaft offenkundig nicht aufrechterhalten – ein großes politisches Problem für die bei Umverteilungsfragen traditionell besonders sensiblen postsozialistischen Staaten. Dabei kommen angesichts hoher Arbeitslosenquoten unvermeidlich neue finanzielle Belastungen auf den Staat zu, der erstmals eine Arbeitslosenversicherung einführen und zudem eine staatliche Sozialpolitik anstelle der in der sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft wesentlich bei den Staatsbetrieben angesiedelten Sozialeinrichtungen konzipieren mußte.

Tabelle 5

**Anteil des privaten Sektors an der Wertschöpfung in postsozialistischen Ländern,
offizielle Schätzung für 1991-1996**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Tschech. Republik	17	28	45	56	66	75 ^a
Ungarn	30	47	55	60	65	75
Polen	42	47	52	53	58	..
Rumänien	24	26	32	39	45	52
Bulgarien	27	38	41	42	48	..
Slowakei ^b	..	22	26	58	65	77 ^a
Mazedonien	..	..	..	..	..	..
Jugoslawien	..	..	..	33	..	..
Lettland	..	..	..	55	..	..
Litauen	16	37	57	62	65	..
Armenien	..	..	..	..	..	..
Aserbaidschan	..	..	..	..	..	..
Weißenland	..	..	..	..	..	..
Kasachstan	..	..	..	..	..	..
Kirgistan	26	28	39	43	..	..
Republik Moldawien	..	..	..	..	..	..
Russische Föderation	..	14	21	62	70	..

^a Januar - September.

^b Beschäftigung beinhaltet Genossenschaftswesen und Selbständige.

Quelle: National statistics and direct communications from national statistical offices to *UN / ECE Secretariat* (1997).

III. Rechtsstaatpolitik, Konvertibilität und Wettbewerbspolitik

Eine Marktwirtschaft wird auf Dauer nur dann eine effiziente Allokation erreichen, wenn die für eine marktliche Geldwirtschaft unerlässlichen Institutionen errichtet werden und funktionsfähig arbeiten. Nur bei geringen Transaktionskosten, Bereitschaft zu Akkumulation und minimalen externen Effekten kann effizientes Wirtschaften erwartet werden. Zu den unabdingbaren Voraussetzungen einer Marktwirtschaft, die immer auch eine Vertragswirtschaft ist, gehört eine unabhängige Rechtsprechung, die Basis für privatwirtschaftliche anreizkompatible Verträge ist. Element eines Rechtsstaats ist auch, daß Bürger und Unternehmen gegenüber dem Staat Rechte bzw. gesetzlich versprochene öffentliche Güter einklagen können, wobei der Staat im Gegenzug Steuern und Abgaben – ohne Willkür – erhebt. Während in den Visegradländern die Entwicklung des Rechtsstaats in den 90er Jahren recht weit gediehen ist, bestehen

in Rußland noch ganz erhebliche Lücken. Das Vertrauen in- und ausländischer Investoren, daß Staat bzw. Steuerverwaltung eindeutig nach Recht und Gesetz handeln, ist noch wenig ausgeprägt – kein Wunder, wenn die Gesetze widersprüchlich sind, die Richter zum Teil monatelang unbezahlt bleiben und die Korruption bei Polizei- und Steuerbehörden verbreitet ist. Hinzu kommen wachsende Probleme mit der organisierten Kriminalität in vielen Ländern, vor allem den Nachfolgestaaten der Sowjetunion; dort entstehende Mafiazentren dürften ihre Aktivitäten rasch internationalisieren, wobei die Visegradländer im Vordergrund stehen könnten – dies käme einer Schwächung von Rechtsstaat und sozialer Marktwirtschaft gleich. Bei der Rechtsstaatsproblematik ist der Zusammenhang offensichtlich. In bezug auf die soziale Marktwirtschaft als Ordnungsmodell ist zu beachten, daß illegale Quasi-Besteuerung durch Mafia-Schutzgelderpressung die realisierbare Steuerquote auf Seiten des Staates schmälert. Ein regionales Gefälle bei Rechtssicherheit bzw. Kriminalität hat erhebliche negative ökonomische Auswirkungen auch in Form höheren Regionalgefälles, wie sich am Nord-Süd-Gefälle Italiens studieren läßt: Die niedrigen Pro-Kopf-Einkommen in Südalitalien sind in der Tat wesentlich durch die dort höhere Kriminalitätsrate bedingt (*Leonardi 1995*).

Ohne Rechtsstaat kann weder eine Währungsordnung noch aktive Wettbewerbspolitik durchgesetzt werden. Unerlässlich für eine effizienzorientierte Marktwirtschaft sind in der Tat Wettbewerb und Freihandelspolitik, wobei letzteres Konvertibilität in der Minimalform von Ausländerkonvertibilität voraussetzt, was wiederum zunächst die Beseitigung zahlreicher Verzerrungen in Politik und Wirtschaft verlangt. Der Bereich der Wettbewerbspolitik ist angesichts dominanter Großunternehmen in vielen Sektoren ein problematischer Bereich in postsozialistischen Ländern, dessen Entwicklung manifeste Produzenteninteressen und die Unorganisiertheit diffuser Konsumenteninteressen entgegensteht. Aus EU-Sicht kommt der Wettbewerbspolitik aber ein sehr hoher Stellenwert zu.

Vermag ein Land allerdings erst gar nicht auf eine Freihandelspolitik einzuschwenken, wird bei Investitionen nicht die Relativpreisstruktur des Weltmarkts als Richtschnur für den Sektor der handelsfähigen Güter verwendet. Wachstumsverluste sind die unvermeidliche Folge, womit sich die politisch-ökonomische Budgetbeschränkung verschärft. Sie besteht im wesentlichen darin, daß der Transformationsprozeß – so er denn als freiwilliger Prozeß ablaufen soll – durch Effizienz- bzw. Wohlfahrtsgewinne eine Kompensation wichtiger politischer Verlierergruppen des Systemwechsels erlauben muß. Zugleich müssen in einer portfoliotheoretischen Perspektive die erwarteten Real-einkommensgewinne der nunmehr dem Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzten Arbeitnehmer zur Kompensation des höheren Einkommens- bzw. Statusrisikos in einer Marktwirtschaft mit unsicherem Arbeitsplatz ausreichen, so daß eine kritische Mindestwachstumsrate notwendig erscheint. Länder, die auf außen-

handelsinduzierte Wachstumsgewinne im Zuge einer Protektionspolitik verzichten, können eine solche Mindestwachstumsrate dann nur sehr schwer erreichen.

Letztlich bleiben Wettbewerbspolitik und Konvertibilität bzw. Freihandel jedoch nur notwendige Bedingungen für wohlfahrtsmehrende Markttransaktionen. Unabdingbar ist eben gerade auch für Außenhandel und Kapitalverkehr eine konsistente Rechtsstaatspolitik, die sanktionsbewehrte Regeln als Basis für Kontrakte und zukunftsgerichtete Investitionen verankert.

In den Visegradländern bestanden Mitte der 90er Jahre noch erhebliche Rechtsunsicherheiten und Regulierungsdefizite, und zwar trotz einer Novellierung bzw. Modernisierung des Handelsrechts (*Borish / Noel 1996*). Institutionelle Schwächen beeinträchtigen die Vertragsdurchsetzung, die Gerichtskapazitäten sind unterdimensioniert, es fehlen eine marktliche und geordnete Konkursverwaltung und Sekundärmarkte für verpfändete Aktiva. Diese Betonung institutioneller Probleme für eine positive Wirtschaftsentwicklung wurde seitens der *Weltbank* erst 1996 gleichwertig neben makroökonomische Anpassungsaspekte gestellt. *Weltbank* und *IMF*, aber auch die *EBRD* haben die Bedeutung der institutionellen Anfangsausstattung von Wirtschaftssystemen für Prosperität, Stabilität und internationale Integration erst recht spät erkannt. Ähnliches gilt für die Bedeutung des Strukturwandels.

Strukturelle Anpassungsprobleme: Nach einer Deindustrialisierungsphase in der ersten Transformationsperiode ist in den Visegradländern – mit Ausnahme der Slowakei – 1996/97 ein leichter Anstieg des industriellen Wertschöpfungsanteils zu verzeichnen. Die in der sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft systemspezifische Unterversorgung mit Dienstleistungen ist zudem in diesen Ländern weitgehend korrigiert worden. Problematisch ist, daß der produktivitätsmäßig rückständige Agrarsektor in den Transformationsländern – mit Ausnahme von Tschechien – hohe Anteile an der Beschäftigung aufweist. Damit droht die Transformationsarbeitslosigkeit, die in den Visegradländern (von Tschechien abgesehen) Mitte der 90er Jahre zwischen 10 und 15% lag und erhebliche Anteile an Langzeitarbeitslosigkeit zeigte, lange Zeit noch durch den Modernisierungs- bzw. Kapitalintensivierungsprozeß in der Landwirtschaft verschlimmert zu werden. Hinzu kommt, daß bei einem wachstumspolitisch erwünschten Zufluß an Direktinvestitionen mit hohen Produktivitätszuwachsen in der Industrie mit Entlassungen dort zu rechnen ist, wo Rationalisierungsinvestitionen besonders ausgeprägt sind oder das Nachfragewachstum hinter dem Potentialeffekt zurückbleibt. Angesichts des Zwillingssdefizits bei Staatshaushalt und Leistungsbilanz droht in Tschechien und der Slowakischen Republik eine Stabilisierungskrise mit einer deutlich höheren Arbeitslosenquote. Es ist bemerkenswert, daß das jahrelang als solides Transformationsland betrachtete Tschechien 1997 in eine ernste Wirtschaftskrise geriet. Ihr kommt für Osteuropa „Modellcharakter“ zu, da hohe Leistungsbilanzdefizite auf Probleme bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit hindeuten. Osteuropäische Zahlungs-

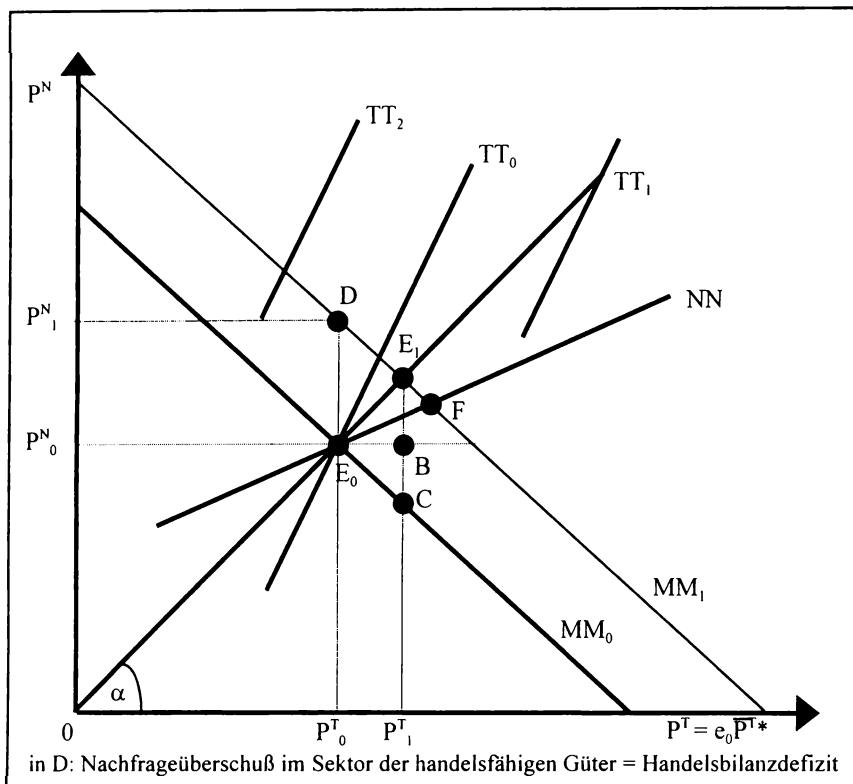
bilanzkrisen aber sind im Interesse einer funktionsfähigen Ost-West-Wirtschaftsintegration in Europa unbedingt zu vermeiden, so daß eine Analyse der Zahlungsbilanzkrisen – sie gilt für den Fall Tschechien wie Thailand in 1997 – erforderlich ist.

IV. Modifiziertes *Mundell*-Modell zur Analyse der Zahlungsbilanzkrise

Das Problem der tschechischen Zahlungsbilanzkrise ist leicht erklärbar, wobei das Leistungsbilanzdefizit 1996 8,6% des Bruttoinlandsprodukts erreichte. Die Problematik ist primär als die einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit verzerrtem Relativpreis zwischen nichthandelsfähigen N-Gütern (nontradables) und handelsfähigen T-Gütern (tradables) einzuordnen.

In einem modifizierten *Mundell*-Modell (*Mundell* 1971, Kap. 9) mit T-Markt, N-Markt und Geldmarkt läßt sich dies – bei gegebenem Produktionspotential, das für N- oder T-Güter eingesetzt werden kann – leicht veranschaulichen. Während die NN-Kurve im P^N - P^T -Diagramm Gleichgewicht auf dem N-Markt darstellt, gilt auf der TT-Kurve, daß Güterangebot T^s = Güternachfrage T^d ist, wobei ein Relativpreis P^N/P^T rechts der TT-Kurve einen Angebotsüberschuß auf dem T-Markt und mithin einen Handelsbilanzüberschuß darstellt. Die T-Nachfrage fällt bei P^T -Erhöhungen, während das Güterangebot an handelsfähigen Gütern positiv auf Preissteigerungen für T-Güter reagiert, so daß ausgehend von einem T-Marktgleichgewicht in Punkt E_0 die Erhöhung von P^T_0 auf P^T_1 zu einem Angebotsüberschuß im T-Markt führt (Punkt B). Ein neues T-Marktgleichgewicht wird ausgehend von dieser Situation nur dann wieder erreicht, wenn eine hinreichend starke Erhöhung von P^N eintritt, so daß aus dem Substitutionsmotiv N-Nachfrage in den T-Markt umgeschichtet wird; zugleich werden auch auf der Angebotsseite Produktionskapazitäten zugunsten des N-Marktes umgeschichtet. Entsprechende Überlegungen gelten für die NN-Kurve, wobei Punkt E_0 ein allgemeines Gleichgewicht kennzeichnet, nämlich ein Gleichgewicht auf T- und N-Markt sowie im Geldmarkt. Ein Geldmarktgleichgewicht verlangt $M^s = M^d$, wobei die reale Geldnachfrage m positiv vom Real-einkommen Y_0 abhängt bzw. die nominale Geldnachfrage direkt proportional zum Preisniveau P ist. Das Preisniveau P kann dabei auf die beiden Teilpreis-indices (eP^T) für handelsfähige und P^N für nichthandelsfähige Güter zurückgeführt werden. Bei gegebenem Geldangebot M muß ausgehend von einem Geldmarktgleichgewicht im Punkt E_0 daher eine P^T -Erhöhung von P^T_0 auf P^T_1 (Punkt B) mit einer Reduktion des Teilpreisindex für P^N verbunden werden, damit wieder ein Geldmarktgleichgewicht herrscht (Punkt C):

Bei festem Wechselkurs e_0 und einem gegebenem Weltmarktpreisniveau P^* ist anfänglich im Punkt E_0 der Preis für handelsfähige Güter P^T_0 , der mit einem Preis P^N_0 für nichthandelsfähige Güter einhergeht. Im Punkt E herrschen Gleich-



- (1) T-Markt: $T^s(P^T, P^N, Z^T) = T^d(P^T, P^N, M)$; Angebotsüberschuß = Handelsbilanzposition
+ - - + +
- (2) N-Markt: $N^s(P^T, P^N, Z^N) = N^d(P^T, P^N, M) + G$
- + + - +
- (3) Geldmarkt: $M = (eP^T)^{\beta} (P^N)^{1-\beta} m(Y_0)$

Abbildung 1: Handelsfähige und nichthandelsfähige Güter – Strukturmodell einer Zahlungsbilanzkrise in kleiner offener Volkswirtschaft

gewichtet auf N- und T-Markt einerseits und Geldmarktgleichgewicht auf der MM-Kurve andererseits; dabei gilt entlang der MM-Kurve, daß das nominale Geldangebot M gleich der Geldnachfrage $P_m(Y)$ ist, wobei Y sich aus N- und T-Produktion zusammensetzt, während das Preisniveau $P = (P^T)^{\beta} (P^N)^{1-\beta}$ – mit β = Anteil der handelsfähigen Güter am Konsum – geschrieben werden kann. Bei Erhöhung des Geldangebots M verschiebt sich die Gleichgewichtskennlinie (MM) des Geldmarkts nach rechts. Das Modell lässt sich vereinfachen unter Verwendung der Shift-Variablen G (auf Seiten der Nachfrage nach nicht-

handelsfähigen Gütern; G kann Variable zur Modellierung der Fiskalpolitik sein) und Z^T bzw. Z^N als angebotsseitige produktivitätsbezogene Exogene in drei Gleichungen zusammenfassen; dabei gilt internationale Preisarbitrage gemäß $eP^{T^*} = P^T$ (wobei P^T das exogen gegebene Weltmarktpreisniveau und e den Wechselkurs darstellt):

In Tschechien ist es 1995/96 u. a. durch massive Nettokapitalzuflüsse zu einer Geldangebotserhöhung gekommen, die – bei landesweiter Vollbeschäftigung – mit relativ starken Lohnerhöhungen im Sektor der nichthandelsfähigen Güter (u.a. Bauwirtschaft, öffentlicher Sektor – bei der Eisenbahngesellschaft plus 17%) zusammenfielen. Der Preis P^N für nichthandelsfähige Güter stieg durch die Kombination von allgemeiner Geldangebots- und spezieller Lohnerhöhung im N-Sektor stark an – in der Abbildung von P^N_0 auf P^N_1 . Im nunmehr relevanten Punkt D besteht ein Nachfrageüberschub auf dem Markt für handelsfähige Güter, so daß ein negativer Außenhandelssaldo entsteht; zugleich entsteht auf dem Markt der nichthandelsfähigen Güter ein Angebotsüberschub, was erhöhte Arbeitslosigkeit und ein höheres staatliches Haushaltsdefizit impliziert. Bei gegebenem Weltmarktpreisniveau P^{T^*} kann durch eine Abwertung P^T_1 bzw. der Punkt E, erreicht werden, bei dem der anfänglich gleichgewichtige Relativpreis von handelsfähigen zu nichthandelsfähigen Gütern ($tg \alpha$) gilt.

Außenwirtschaftsliberalisierung, Kapitalimporte und Geldmengenkontrolle: Im Zuge von Privatisierung und Außenwirtschaftsliberalisierung verliert der Staat zunehmend die Kontrolle über die Entwicklung des Außenbeitrags, wobei in Polen beobachtbar war, daß die Privatisierung das Importwachstum anfänglich aber auch langfristig stärker begünstigte als das Exportwachstum. Im Einklang mit verschiedenen Varianten des Gravitationsansatzes zur Erklärung des Außenhandels ist nach 1990 der Handel der kleineren Ex-RGW-Länder mit Westeuropa massiv angestiegen, während es im Ex-RGW-Raum zu Handels-schrumpfungs- bzw. Handelsablenkungseffekten kam (Anhang 4). Es dürfte unstrittig sein, daß die Außenhandelsliberalisierung schon in der ersten Transformationsphase einen wesentlichen Beitrag zur Transformationsaufgabe und zum Strukturwandel leisten kann. Problematischer ist hingegen die Frage der Kapitalverkehrsliberalisierung und des Wechselkursregimes. Die Nettokapitalzuflüsse einiger Ex-RGW-Länder – insbesondere Tschechien, Ungarn und Polen (sowie Baltische Staaten) – erreichten relativ zum Bruttoinlandsprodukt 1995/96 zweistellige Werte, so daß bei geringen Handelsbilanzdefiziten (Ausnahme: Ungarn) entweder eine Währungsaufwertung zustande kam, soweit flexible Wechselkurse bzw. weite Bandbreiten eine Aufwertung zuließen: mit der Folge eines gedämpften Exportwachstums. Oder es kam zu einem Devisenangebotsüberschub, den die Notenbank gegen Hingabe inländischer Währung mit möglicherweise beträchtlichen Inflationswirkungen abschöpfte. Eine Sterilisierung seitens der Notenbank, die die heimische Geld- und Kreditversorgungskomponente etwa durch restriktive Offenmarktpolitik (Verkauf von

Staatsanleihen) kompensatorisch zurückführen wollte, scheiterte meist an der dadurch ausgelösten Rendite- bzw. Zinserhöhung – was die fiskalische Konsolidierungsaufgabe erschwerte – und den induzierten zusätzlichen Kapitalimporten. Gerade die im Standortwettbewerb günstig positionierten Länder mit hohen Nettokapitalimporten – Ungarn und Polen sowie phasenweise Tschechien – haben von daher paradoxerweise stabilitätspolitische Probleme mit der Geldangebotskontrolle und der dauerhaften Eindämmung der Inflation. Da die Visegradländer sich mit gewissen Modifikationen für ein System fester Wechselkurse – nicht zuletzt mit Blick auf die mögliche Ankerfunktion eines solchen Regimes – entschieden haben, sehen sie sich im Kern jenen Problemen gegenüber, mit den die Bundesrepublik Deutschland und andere EG-Länder in den späten 60er und frühen 70er Jahren im Bretton-Woods-System fixer Paritäten gegenüberübersahen; es gibt eine offene Außenflanke der Geldpolitik.

Bei der fälligen systempolitischen Neuorientierung haben die Transformationsländer bislang insbesondere bei der Kapitalmarktaufsicht Probleme, wie zahlreiche Bankenzusammenbrüche bzw. Insiderskandale an den neugegründeten Börsen in Osteuropa zeigen (hinzukommen vielfach politisch sensible Probleme im Bereich der Einführung privaten Bodeneigentums – vor allem in Rußland, der Ukraine und Weißrußland). In der Literatur wie in der Praxis der osteuropäischen Transformation wird darum gestritten, ob es besondere Vorteile des Universalbankensystems für postsozialistische Länder gibt (Welfens / Wolf 1997), oder ob man effiziente Investitionsprozesse bzw. eine optimale Risikoallokation am besten durch die Errichtung eines anglo-amerikanischen Finanzsystems mit dominanter Rolle der Aktienmärkte erhält. Während letzteres System zu relativ hohen Eigenkapitalquoten und damit guten Voraussetzungen für Innovationsfinanzierungen, also auch hohes Wachstum, führt, hat das Universalbankensystem möglicherweise andere wichtige Vorteile. Hierzu könnte die Fähigkeit von Banken gehören, die zugleich Kreditgeber und Aktionäre für viele Unternehmen bzw. Branchen sind, durch Druck auf eine Vielzahl von Firmen zu vernetzten effizienten Anpassungsprozessen beizutragen. Angeichts unerfahrener Banken in Osteuropa vermag dieses Argument jedoch nicht recht zu überzeugen. In Tschechien ergaben sich 1996/97 massive Probleme im Bereich der führenden Banken, in denen der Staat erhebliche Anteile hielt, was zu Kapitalmarktineffizienzen und damit auch zu einer Wachstumsverlangsamung beitrug.

Bei der Wechselkursentwicklung kam es Mitte der 90er Jahre zunehmend zu einer zu Leistungsbilanzproblemen führenden realen Aufwertung, die daraus resultierte, daß hohes Geldmengenwachstum bzw. eine beträchtliche Inflationsrate bei festen Wechselkursen in Tschechien und der Slowakischen Republik – bei kaum steigenden Weltmarktpreisen – zu einer verschlechterten relativen Preisstellung der Exporteure führte, während das Importwachstum beträchtlich zunahm. Gegenüber 1992 hatte die reale Aufwertung für die Ex-CSFR rund

20% erreicht. Es besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Leistungsbilanzdefizit und staatlichem Haushaltsdefizit insofern, als der Staat in Transformationsländern typischerweise bei hoher Leistungsbilanzdefizitquote den Export verstärkt durch Bürgschaften und Subventionen für Exportunternehmen fördert, während zugleich die Steuereinnahmen sinken; und zwar wegen der Stagnation des Exportsektors und sinkender Profitabilität sowohl von Exportunternehmen als auch der importkonkurrierenden Industrie. Dramatische Ausmaße hat das Zwillingsdefizit in Tschechien und der Slowakischen Republik in 1997 angenommen. Tschechien weitete die Währungsbandbreite von +/- 0,5% auf +/- 7,5% im Februar 1996 aus, aber die weiteren Anpassungsprobleme im Frühjahr 1997 erzwangen am 27. Mai den Übergang auf flexible Kurse. Das lange Festhalten an festen Kursen führte in Tschechien und der Slowakischen Republik zu einer starken realen Aufwertung

Polen blieb hingegen bei einem stufenflexiblen Wechselkurssystem, das eine 1%-Abwertung pro Monat seit Januar 1996 verfolgt. Ungarn entschied sich angesichts eines hohen Leistungsbilanzdefizits in Verbindung mit einem hohen Haushaltsdefizit von gut 7% in 1995 zu einer Forint-Abwertung, dem Übergang zu einem Crawling Peg und einer Importsteuer, was die Inflationsbekämpfung erschwerte und zu einem Rückgang der Reallohnsätze von 12% in 1995 führte. Nachdem Handelsbilanz- und Haushaltsdefizit in Ungarn in 1996/97 sanken, kann ein Wiederanstieg der Wachstumsrate erwartet werden, zumal das Land beim Bestand an Pro-Kopf-Direktinvestitionen führt und die Zahl der Selbständigen um 500 000 seit 1990 anstieg. Auch in Tschechien nahm die Zahl der Kleinunternehmen explosionsartig zwischen 1989 und 1993 zu, und zwar um plus 620 000. Die Zahl der mittelständischen Unternehmen hätte noch stärker expandieren können, wenn nicht Marktaustrittsbarrieren bei Großunternehmen als Markteintrittsbarrieren gewirkt und starke Zinsschwankungen die Unsicherheit für Newcomer erhöht hätten. Defizite beim Rechtsstaat waren obendrein festzustellen. Die Vielzahl der Großunternehmen in Tschechien und Polen zeigte weit weniger Anpassungsdynamik als die Klein- und Mittelbetriebe – allerdings erreichte die Investitionsquote in der Ex-CSFR mit gut 25% in der Mitte der 90er Jahre etwas höhere Werte als in Ungarn und Polen.

Am Beispiel Tschechiens wie Ungarns erwies sich Mitte der 90er Jahre, wie problematisch eine vorzeitige nominale Wechselkursfixierung sein kann. Mit Blick auf eine mögliche EU-Osterweiterung kann von daher vor einer frühzeitigen Wechselkursfixierung auf Seiten postsozialistischer Beitrittsaspiranten nur gewarnt werden, die über wachsende Außenhandelsdefizite und zudem über eine induzierte restriktive Fiskalpolitik makroökonomisch kontraktiv wirkt und zudem den Strukturwandel hemmt.

Rumänien: Mitte Juni 1997 verabschiedete Rumänien unter der Regierung *Ciorbea* einen Gesetzentwurf zur Regelung ausländischer Investitionen, das noch der parlamentarischen Zustimmung bedarf. Das neue Gesetz soll ent-

scheidende Verbesserungen für ausländische Investoren bringen, die Rumänen trotz seines 22 Mio. Einwohner großen Inlandsmarkts bislang weitgehend gemieden haben – angesichts rückläufiger Wirtschaftsentwicklung, langsamer Transformations- und Stabilisierungspolitik ist dies eigentlich nicht erstaunlich. Gemäß dem neuen Gesetz sollen ausländische Kapitalanlagen nicht länger einer vorherigen Genehmigung bedürfen und dabei in praktisch allen Sektoren erlaubt sein. Ausländische Investoren werden Inländern gleichgestellt, soweit es um Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sowie das Recht auf Immobilien und Grundbesitzerwerb geht. Gewinntransfer wird gewährleistet, und zwar auch für Beteiligungserträge aus Aktien. Obendrein wird eine Reihe von steuerlichen oder wirkungsgleichen Anreizen für ausländische Investoren eingeführt. Auch im Portfoliokapitalverkehr soll es Liberalisierungen und Vorteile für ausländische Anleger geben, und zwar soll für Anlagen, die länger als ein Jahr im Land bleiben, 4% Kapitaltransfersteuer erhoben werden (statt ursprünglich geplant 18%). Für die erst seit November 1995 bestehende Bukarester Börse – mit voraussichtlich 100 gehandelten Titeln zum Jahresende 1997 – dürfte dies positive Impulse bedeuten.

V. Technologische Aspekte

Für den ökonomischen Aufholprozeß Osteuropas kommt neben dem Außenhandel und den Direktinvestitionen der technologischen Modernisierung bzw. dem Innovationsprozeß große Bedeutung zu und damit der Überwindung jener Schwäche, die Osteuropa in den 70er und 80er Jahren gegenüber den *OECD*-Ländern und einigen asiatischen Schwellenländern zurückfallen ließ. Der internationale Technologietransfer ist stark an Direktinvestitionszuflüsse gebunden, Produkt- und Prozeßinnovationen basieren darüber hinaus auf den eigenen F&E-Anstrengungen von Staat und Unternehmen. Der technologische Aufholprozeß, der zu realer ökonomischer Konvergenz beiträgt, ist noch wenig vorangeschritten, wenn man auf die Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt abstellt. Ungarn konnte sich 1996 gegenüber den anderen Transformationsländern positiv absetzen. Im Vergleich zu asiatischen Schwellenländern – etwa Korea und Taiwan – liegen die Transformationsländer aber noch weit zurück. Angesichts guter Humankapitalausstattung und bei anhaltend hohen Direktinvestitionszuflüssen dürfte bei den Patentanmeldungen allerdings längerfristig ein Aufholprozeß einsetzen. Dabei ist anzumerken, daß in kleinen westeuropäischen Volkswirtschaften – wie etwa Belgien oder Irland – gut 1/3 aller Patentanmeldungen von Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen stammen.

Tabelle 6

Europäische Patentanmeldungen ausgewählter Länder

Ursprungsland	Patentanmeldung			
	Anzahl		Prozent	
	1995	1996	1995	1996
Deutschland	11789	12013	19,62%	18,76%
Frankreich	4667	4685	7,77%	7,32%
Großbritannien	3212	3339	5,35%	5,21%
Niederlande	2293	2901	3,82%	4,53%
Italien	2071	2322	3,45%	3,63%
Schweiz	2084	2212	3,47%	3,45%
Schweden	1025	1138	1,71%	1,78%
Belgien	737	758	1,23%	1,18%
Österreich	546	529	0,91%	0,83%
Dänemark	414	423	0,69%	0,66%
Spanien	295	282	0,49%	0,44%
Liechtenstein	99	116	0,16%	0,18%
Irland	89	80	0,15%	0,12%
Luxemburg	62	67	0,10%	0,10%
Griechenland	28	28	0,05%	0,04%
Monaco	13	23	0,02%	0,04%
Portugal	18	12	0,03%	0,02%
Teilsumme	29442	31598	49,01%	49,34%
Japan	10190	11357	16,96%	17,74%
USA	17579	18668	29,26%	29,15%
Andere	2867	2412	4,77%	3,77%
Teilsumme	30636	32437	50,99%	50,66%
Total^a	60078	64035	100,00%	100,00%
Polen	75	8	0,12%	0,01%
Russische Föderation	62	68	0,10%	0,11%
Tschechische Republik	19	15	0,03%	0,02%
Bulgarien	6	5	0,01%	0,01%
Weißenburgland	6	3	0,01%	0,00%
Estland	..	1	..	0,00%
Kroatien	8	8	0,01%	0,01%
Ungarn	36	36	0,06%	0,06%
Taiwan	98	117	0,16%	0,18%
Republik Korea	..	395	..	0,62%

a) Rundungsdifferenzen können zu Abweichungen der Totalwerte von 100% führen.

Quelle: *Europäisches Patentamt*, Jahresbericht 1995, S. 72; *Europäisches Patentamt*, Jahresbericht 1996, S. 68.

Problematisch mit Blick auf Direktinvestitionen ist, daß die osteuropäischen Länder (noch) nicht Mitglieder des Europäischen Patentamts sind. Allerdings gelten für Rumänien, Lettland, Litauen sowie Slowenien Erstreckungsabkommen, die einer Quasi-Mitgliedschaft gleichkommen. Die meisten Visegradländer genießen Beobachterstatus, für Rußland gilt dies nicht – ein gravierendes

Minus für Rußland als Investitionsstandort. Stagnation und Instabilität in Rußland aber dürften zu einer Destabilisierung der kleineren osteuropäischen Länder beitragen und die Ausbreitung der organisierten Kriminalität in ganz Europa beschleunigen.

D. Perspektiven einer EU-Osterweiterung bei Binnenmarkt und Währungsunion

Eine EU-Osterweiterung ist eine historische Aufgabe für die Gemeinschaft, aber auch eine völlig neuartige Problemstellung, die mit der Süderweiterung der EU nur begrenzt zu vergleichen ist. Während sich hinter Spanien und Portugal unmittelbar nur der Atlantik erstreckt, sind die Visegradländer doch politisch und historisch mit zahlreichen Nachbarländern verbunden; und zwar auf eine Weise, die wohl das Ausblenden der Nachbarschaftswirkungen einer EU-Osterweiterung verbietet.

Die ursprünglichen Visegradländer haben eine rasche EU-Mitgliedschaft ins Auge gefaßt und sehen sich zum Teil wohl dem Doppelziel von Nato-Mitgliedschaft und EU-Status recht nahe. Zudem haben Ungarn, Polen und Tschechien bei der Rechtsangleichung in 1997 zwischen 2/3 und 3/4 der notwendigen gesetzgeberischen Anpassungsschritte für den *Acquis Communautaire* in die Wege geleitet. Gleichwohl kann man einerseits erhebliche Fragezeichen hinsichtlich der Chancen einer frühen EU-Mitgliedschaft setzen – zumal dann, wenn man eine mögliche EU-Osterweiterung mit der Süderweiterung der 80er Jahre vergleicht. Während Spanien, Griechenland und Portugal eine Dekade vor dem Beitritt ein Pro-Kopf-Einkommensniveau von 55,7, 42,3 bzw. 31,3 % in 1975 erzielten, verzeichneten Ungarn, Tschechien, die Slowakische Republik und Polen in 1990 19,2, 18,4, 16,3 bzw. 9,8% des EU-Durchschnittseinkommens (*Hardes / Stupp 1996*). Ende der 90er Jahre dürften Polen, Ungarn und Tschechien immerhin 20-25% des EU-Durchschnittseinkommens erreichen. Auf Basis von Kaufkraftparitäten erzielten Tschechien und Slowenien 1995 bereits etwa 50% des österreichischen bzw. deutschen (Indexwert von 97 gegenüber 100 für Österreich) Pro-Kopf-Einkommens und waren damit nahe an Griechenland (Indexwert 55), während Bulgarien, Rumänien, Kroatien, Rußland und die Ukraine bei etwa 1/5 lagen (*Creditanstalt 1997*).

Während Griechenland in seiner relativen Pro-Kopf-Position nach dem EU-Beitritt zurückgefallen ist, haben Portugal und Spanien – begünstigt durch interne Liberalisierungspolitik und die Förderung von Direktinvestitionszuflüssen (sie erreichten zwischen 2 und 5% des Bruttoinlandsprodukts im ersten Jahrzehnt nach dem Beitritt) – einen erfolgreichen ökonomischen Aufholprozeß eingeleitet. Dieser war auch mit wachsendem intraindustriellen Handel verbunden, während Griechenland eine internationale intersektorale Spezialisierung

verfolgte bzw. bestehende Außenhandelsstrukturen verfestigte (*Hardes / Stupp* 1996). Gemessen am Revealed Comparative Advantage verzeichneten Griechenland und Spanien verstärkte, Portugal stabile Vorteile bei arbeitsintensiven Gütern. Die Strukturentwicklung der osteuropäischen Exporte für das ursprüngliche Trio der Visegradländer zeigt, daß sie bei kapital- und rohstoffintensiven Gütern komparative Nachteile haben, bei arbeitsintensiven sowie humankapitalintensiven Gütern jedoch komparative Vorteile verzeichnen. Gegenüber Westeuropa niedrige Löhne bei dank guter Ausbildung hoher Arbeitsproduktivität und dank wachsender Kapitalbildung bzw. Restrukturierung steigender Produktivität dürften dieses Spezialisierungsmuster erklären, wobei die Nähe zu Westeuropa die Expansion der passiven arbeitsintensiven Lohnveredlung begünstigt.

Seitens der EU-Südländer ist verschiedentlich die Befürchtung geäußert worden, daß eine EU-Osterweiterung zu Direktinvestitionsablenkungseffekten führen könnte, da multinationale Unternehmen massiv in Osteuropa investieren könnten. Nach Untersuchungen von *Martin* und *Gual* (1995) wird diesbezüglich zumindest Spanien kaum negativ von einer EU-Osterweiterung betroffen sein. Für Portugal dürfte ähnliches gelten.

I. Währungsunionsprobleme

Eine EU-Osterweiterung wird wohl die osteuropäischen Transformationsländer ins Europäische Währungssystem (EWS II) mit seinen weiten Bandbreiten führen und in jedem Fall die Umsetzung der Stufe 2 der Wirtschafts- und Währungsunion verlangen – für sich schon eine gewaltige politische Reformaufgabe, bei der die EU als ordnungspolitischer Anker wirkt. Allerdings sind feste Wechselkurse für Transformationsländer grundsätzlich kritisch zu sehen, da diese Länder der Anpassungsfunktion der nominalen Wechselkursänderungen im Prozeß der realwirtschaftlichen Konvergenz – beim Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen – bedürfen. Feste Paritäten, und zwar selbst solche mit +/- 15% Bandbreiten wären da wenig sinnvoll, wenn nicht im Zwei- oder Dreijahresrhythmus eine Paritätsanpassung stattfindet. Ein solches Konzept einer „flexiblen EWS-Mitgliedschaft“ hat allerdings den Nachteil, daß sich die Zinsen der osteuropäischen Beitrittsländer nicht ganz auf das niedrige Niveau Westeuropas zubewegen dürften. Denn die Abwertungsoption werden die Kapitalmärkte mit einer Risikoprämie quittieren. Dies allerdings ist hinzunehmen, da die Alternative vorzeitig dauerhaft fixierter Wechselkurse sehr problematisch ist. Denn bei einer Überbewertung der Währung drohen hohe Arbeitslosenquoten, bei fehlender Abwertungsoption könnten größere Leistungsbilanzdefizite dirigistische Korrekturmaßnahmen – weder EU-kompatibel noch WTO-konform – im Bereich der Leistungsbilanztransaktionen erfordern. Die Konvergenzkriterien müßten also zumindest beim Wechselkurs explizit durch

ein Zusatzprotokoll im Hinblick auf die osteuropäischen Beitrittsländer modifiziert werden.

Sieht man vom Kriterium der Wechselkursstabilität ab, so verlangen die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags, daß Inflationsrate und Zinssatz höchstens 1,5%- bzw. 2%-Punkte über den Werten in den drei preisstabilsten EU-Ländern liegen, während die Neuverschuldungsquote höchstens 3% und die Staatschuldenquote maximal 60% betragen soll. Für die marktwirtschaftlichen Starterländer der Währungsunion in 1999 wurden diese Konvergenzkriterien verlangt (Welfens 1997b). Der Budgetkonsolidierung kommt von daher besondere Bedeutung zu. Mit Ausnahme Ungarns und Bulgariens sowie Rußlands hatten die Transformationsländer Mitte der 90er Jahre erhebliche Fortschritte erzielt; abgesehen von Problemen bei der Inflationsrate und dem Kriterium der Wechselkursstabilität (Polen und Ungarn mit Crawling Peg, Tschechien mit floating) hat die Startergruppe der Visegradländer offenkundig wenig Probleme mit den Konvergenzkriterien. Allerdings wurden die Konvergenzkriterien natürlich für etablierte Marktwirtschaften formuliert.

Schon von daher ist vor einer EU-Osterweiterung mit gleichzeitiger Ausdehnung einer EU-Währungsunion auf postsozialistische Länder auf viele Jahre nachhaltig zu warnen. Während in der 15er Gemeinschaft die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedsstaaten (auf Basis von Kaufkraftparitäten und Festsetzung des EU-Durchschnittswerts auf 100) 1995 in einer Spanne von 60 bis 110 lagen – Luxemburg wird hier nicht berücksichtigt –, ist im Fall einer EU-Osterweiterung um Polen, Ungarn und Tschechien mit einer Bandbreite von 40 bis zu 120 zu rechnen. Damit aber bestehen erhebliche Anpassungsprobleme beim relativen Preis nichthandelsfähiger Güter im Zuge eines einkommensmäßigen Aufholprozesses, wobei der Zusammenhang theoretisch schon von *Lipsey* und *Cassel* thematisiert wurde. Hierfür ist die Möglichkeit von Aufwertungen wichtig, so daß sich wirklich feste Wechselkurse verbieten. Im Zuge wachsender Pro-Kopf-Einkommen wird ein nicht-inflationärer Anstieg des relativen Preises nichthandelsfähiger zu handelsfähigen Gütern P^N/P^T bzw. $P^N/(eP^T)$ bei gegebenem Weltmarktpreis in Dollar (P^T) und gegebenem Preisindex für nichthandelsfähige Güter nur möglich sein, wenn e sinkt, also eine Aufwertung erfolgt. Relative Preisflexibilität im Zuge der Wirtschaftsentwicklung ist wichtig für den Wachstumsprozeß. Bei festem Wechselkurs kann die für steigende Pro-Kopf-Einkommen typische Relativpreiserhöhung sonst nur über einen Anstieg bei P^N erfolgen; dies aber bedeutet Inflationsgefahr bzw. einen Verstoß gegen das Inflationskonvergenzkriterium des Maastrichter Vertrags, das nach 1999 fortgelten wird und daher für EU-Neumitglieder als langfristige Vorgabe zu beachten ist. Es besteht also ein Widerspruch zwischen der Forderung nach Beachtung des Inflationskonvergenzkriteriums (A), der Forderung nach Wechselkursstabilität (B) und realer Konvergenz (C) beim Pro-Kopf-Einkommen. Kombiniert man A mit B, dann ist C nicht realisierbar.

Natürgemäß ist für postsozialistische Marktwirtschaften auch die Option der Währungsabwertung in Phasen einer Rezession bzw. eines hohen Leistungsbilanzdefizits als Anpassungsinstrument wesentlich. Ohne das Instrument der Wechselkursänderung verstärkte sich bei einer EU-Osterweiterung die Tendenz zu einer Transferunion in der EU.

Tabelle 7

Konvergenzzahlen für die Transformationsländer, 1995¹⁾

	Öffentliche Neuverschuldung (in % des BIP)	Öffentliche Verschuldung (in % des BIP)	Inflation (in %)	Abwertung
Referenzwert	< 3	< 60	2,43 ²⁾	zwei Jahre Stabilität ³⁾
Bulgarien	11,0	85,9	117,1	freies Floaten
Estland	1,5	6,7	23,2	keine Abw. seit 06/92
Lettland	1,6	10,1	17,6	keine Abw. seit 02/94
Litauen	2,4	9,9	24,7	keine Abw. seit 04/94
Polen	2,5	55,0	19,9	1,0% seit 01/96
Rumänien	5,8	15,4	38,8	freies Floaten
Slowakei	4,5	27,0	5,8	07/1993 Abw. um 10%
Slowenien	0,3	33,0	9,7	keine Abw. seit 11/95
Tschechien	0,1	12,0	8,8	freies Floaten ab 05/97
Ungarn	3,3	75,0	23,6	1,2% seit 01/96

¹⁾ Ein weiteres Kriterium betrifft die langfristigen Nominalzinssätze, ist aber in Osteuropa wegen des Fehlens langfristiger liquider Papiere derzeit noch kaum überprüfbar.

²⁾ Die durchschnittliche Jahresinflation (Konsumentenpreise) darf max. 1,5 Prozentpunkte über jener der drei „besten“ Mitgliedstaaten liegen (1996: 0,93 % + 1,5 %).

³⁾ Mitgliedschaft im EWS, innerhalb von zwei Jahren vor Währungsunion keine Abwertung.

Quelle: Giro Credit in OstWirtschaftsreport, Nr. 11 vom 30.05.1997, S. 202, eigene Recherche.

II. Osteuropäische Gesamtperspektiven der EU-Erweiterung

Günstig für die Osterweiterung ist, daß der Prozeß der Disinflation in Westeuropa praktisch von allen EU-Ländern – mit Ausnahme von Griechenland – zu Ende der 90er Jahre erfolgreich umgesetzt wurde, was natürlich auch mit Beschäftigungsverlusten verknüpft war. Ausgehend von einer beschäftigungs-politischen Talsole, dürften sich die Perspektiven für höheres Wachstum und mehr Beschäftigung Ende der 90er Jahre verbessern; jedenfalls dann, wenn problemgerechte wachstumsförderliche Reformen in Deutschland, Frankreich und anderen Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit durchgeführt werden. Eine stärkere Lohnspreizung, differenzierte anreizkompatible Beitragssätze in der Arbeitslosenversicherung und eine beschäftigungsförderliche Reform der Sozialversicherung – bei Senkung der Lohnnebenkosten – wäre für EU-Länder

wie für osteuropäische Beitrittskandidaten sinnvoll. Durch die Währungsunion ab 1999 wird in Westeuropa vermutlich nochmals eine vorübergehende Phase wirtschaftspolitischer Unsicherheit entstehen, die die Investitionen und damit die Wachstumsaussichten kurzfristig beeinträchtigen könnte.

Eine volle Umsetzung der Währungsunion ab 2002 ist offensichtlich ein wichtiges Integrationsprojekt der EU, das sich über einige Jahre ohne Störeffekte durch eine EU-Osterweiterung entfalten sollte. Aber nicht nur unter diesem Aspekt, auch angesichts großer Ost-West-Einkommensunterschiede gilt, daß man vor einer raschen, nicht sorgfältig vorbereiteten EU-Osterweiterung nur warnen kann. Dies schließt nicht aus, daß etwa ab 2005 Slowenien und möglicherweise ein Visegradland EU-Mitglied werden könnte. Ein mittelfristiges Heranführungsprogramm für ausgewählte Visegradländer könnte bei einem Beitrittshorizont einige Jahre nach 2005 von beträchtlichem Nutzen sein. Es dürfte sich auch anbieten, mit langen Übergangsfristen zu arbeiten, und zwar mehr als den sieben bzw. zehn Jahren, die für Spanien und Portugal bei der Freizügigkeit bzw. dem Agrarbereich galten. Denkbar wäre, daß man keine festgesetzte, sondern eine endogene Übergangsfrist vereinbart, die automatisch dann beendet ist, wenn das Beitrittsland beim Pro-Kopf-Einkommen annähernd 50% des EU-Durchschnitts oder beim Einkommen auf Basis von Kaufkraftparitäten etwa 2/3 erreicht hat.

Osteuropäische Transformationsländer gewinnen durch eine EU-Integration deutlich mehr als die EU-15-Gruppe, für die sich der Übergang zu einer Gemeinschaft von 18 oder gar 20 Ländern zunächst als Belastung zeigt. Es entstehen für die Gemeinschaft budgetäre Kosten und institutioneller Reformbedarf, ja die Funktionsfähigkeit der EU und ihre politische Kohäsion könnten erstmals durch eine Art „imperial overstretch“ gefährdet werden. Die EU könnte allerdings einen Stabilitätsnutzen – neben der Aussicht auf neue Exportmärkte für die Unternehmen der EU-15-Gruppe – haben, wenn es in einer Art Kaskadenintegration gelänge, durch Integration einiger Visegradländer im ersten Jahrzehnt nach 2000 ordnungs-, integrations- und wirtschaftspolitische Modelle für ganz Osteuropa zu schaffen. Dabei käme den osteuropäischen Neumitgliedsländern die Aufgabe zu, die EU-Mitgliedschaft mit aktiver Unterstützung der Transformation in den osteuropäischen Nachbarländern zu verbinden und regionale Initiativen der Politikkooperation (etwa im Umweltbereich) zu unterstützen. Hierauf wären die Neumitgliedsländer im Beitrittsvertrag explizit zu verpflichten. Eine EU-Osterweiterung schon um 2005 verlangt für die EU und die Neumitglieder besondere Begleit- bzw. Reformmaßnahmen.

Zu befürchten ist, daß im Zuge der EU-Osterweiterung ein wachsendes Ost-Ost-Gefälle im Ex-RGW-Raum entsteht. Zwar ist im Zuge der europäischen Ost-West-Integration mit Handelsschaffungseffekten zu rechnen, die für Europa wachstumsförderlich sind, aber die räumliche Verteilung der Einkommensgewinne könnte mittelfristig durchaus ein hohes Pro-Kopf-Einkommens-

gefälle innerhalb der Visegradländer verfestigen. Eine EU-Osterweiterung dürfte aufgrund von Handelsablenkungseffekten negativ auf die osteuropäischen Outsider wirken, also das Einkommensgefälle – aus Sicht der traditionellen Integrationstheorie – innerhalb des Ex-RGW-Raumes erhöhen. Gemäß der neuen Außenwirtschafts- und Wachstumstheorie wirken Skaleneffekte auf räumliche Konzentration der Wirtschaftsaktivität hin, wobei Skaleneffekte und der verbreitete Handel mit differenzierten Produkten analytisch in eine Welt oligopolistischer Konkurrenz mit Schumpeterschen Renteneinkommen und Einkommensvorteilen aus der Produktion skalenintensiver Güter führen. Transportkosten stehen der räumlichen Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten entgegen. Wenn man davon ausgeht, daß Skaleneffekte in der Industrie stärker ausgeprägt sind als im Dienstleistungssektor, dann könnte eine gesamteuropäische Arbeitsteilung, die mit einer nach EU-Osterweiterung verstärkt betriebenen Verlagerung industrieller Produktion nach Osteuropa – in EU-Neumitglieder – einhergeht, innerhalb Osteuropas zu einem verstärkten Zentrum-Peripherie-Gefälle führen. Damit könnte sich politischer Druck aufbauen, innerhalb Osteuropas bzw. innerhalb der erweiterten EU Transferzahlungen neu zu installieren oder beträchtliche Wanderungen zuzulassen. Wanderungen innerhalb eines Landes sind relativ unproblematisch, große internationale Migrationen dürften aber als politisch problematisch gelten.

Damit die in der ersten EU-Osterweiterungsrunde nicht aufgenommenen osteuropäischen Mitgliedsländer eine sinnvolle Beitrittsperspektive haben, könnte ein modifizierter Europäischer Wirtschafts- und Währungsraum geschaffen werden. Dies könnte als EWWR in Kombination mit einer politisch unabhängigen Notenbank geschaffen werden, während aus dem bisherigen EWR-Konzept die volle Freizügigkeit herausgenommen werden könnte.

Eine besondere Art der Integration, zu der jedes Land selbst die Grundlagen durch Privatisierung und Wettbewerb in der Telekommunikation legen kann, ist die „Internet-Integration“. Tatsächlich könnte eine gesamteuropäische Informationsgesellschaft entstehen, die oberhalb der politischen Integration positiv wirkt.

Anhang 1: Aufwendungen zur Sanierung der Umwelt bei EU-Mitgliedschaft

Beträchtliche Budgetbelastungen werden auf EU-Beitrittskandidaten infolge der Notwendigkeit zur Erfüllung von EU-Umweltstandards zukommen. Im Umweltbereich ist die Internalisierung negativer externer Effekte bislang kaum gelungen. Denn einflußreiche Privatunternehmen und das Residuum an staatlichen Unternehmen in der emissionsintensiven Schwerindustrie sorgten in der ersten Transformationsphase in fast allen Ex-RGW-Ländern dafür, daß Emissionsabgaben sehr gering ausfielen, effektiv nicht erhoben wurden oder de facto vom Steuerzahler – dank erhöhter Subventionen – übernommen wurden. Der Privatisierungsprozeß in Verbindung mit den veränderten Relativpreisen bei außenwirtschaftlicher Liberalisierung hat jedoch die Produktion einiger besonders emissionsintensiver Unternehmen obsolet gemacht und dadurch indirekt zur Emissionsreduzierung beigetragen. Somit trägt der marktwirtschaftliche Strukturwandel auch zu einer Verbesserung der Umweltsituation auf mittlere Sicht bei; langfristig könnte aber durch hohes Wirtschaftswachstum die Belastung wieder steigen. Insgesamt hat rascher effizienter Strukturwandel für den Transformationsprozeß und das Wachstum in Osteuropa eine Schlüsselbedeutung. Im Zuge einer sich neu herausbildenden gesamteuropäischen Arbeitsteilung kommt auch auf Westeuropa erheblicher Strukturwandelsdruck zu. Modernisierung und Flexibilisierung bleiben daher Herausforderungen für West- und Osteuropa.

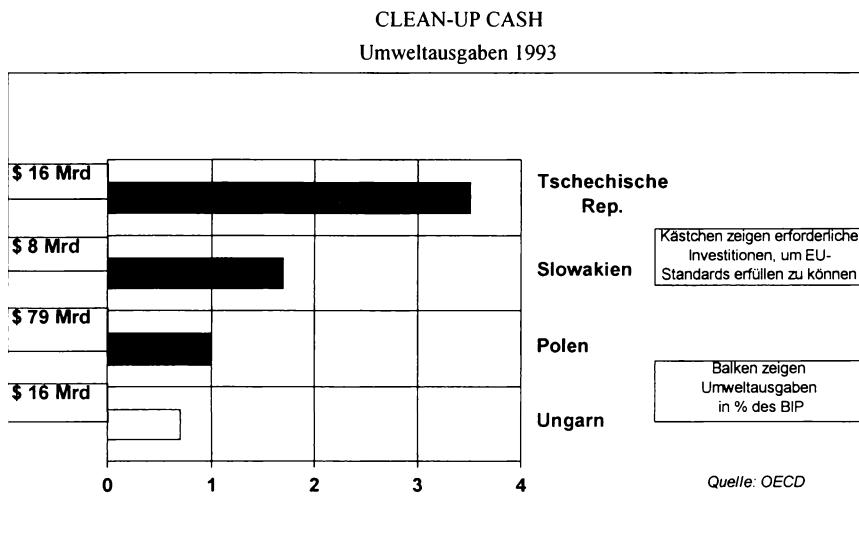


Abbildung A1: Notwendige Umweltaufwendungen in ausgewählten Ex-RGW-Ländern

Anhang 2: Abschätzung des Strukturwandels auf Basis des *Chenery*-Modells

Da in der ersten Transformationsphase die Pro-Kopf-Einkommen zurückgehen, entwickelt sich die inländische Nachfragestruktur gewissermaßen rückwärts, zumal unter dem Druck der Transformation etablierte sozialistische Spezialisierungsmuster in der Industrie nicht länger rentabel sind. Nach *Döhrn / Heilemann* (1992) kommt es im Zuge der Transformation zunächst zum Einbruch bei der Industrieproduktion als Folge des Abschmelzens von unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht rentablen Produktionsbereichen; von daher kann man für hypothetische osteuropäische Marktwirtschaften hypothetische Werte der Sektoralstruktur ermitteln. Ausgehend von relativ niedrigen Pro-Kopf-Einkommen in Osteuropa wird dann im Verlauf eines einkommensmäßigen Aufholprozesses in den Ex-RGW-Ländern der Anteil des Produzierenden Gewerbes am Bruttoinlandsprodukt noch eine Zeitlang ansteigen. Dies zeigt Tabelle 1 anhand der Länder CSFR, Polen und Ungarn. Die Visegradländer Polen und Ungarn werden demnach auch einen beträchtlichen Rückgang der Landwirtschaft erwarten, wodurch sich verschärzte ökonomische Stadt-Land-Unterschiede ergeben dürften.

Die Analyse von *Döhrn / Heilemann* basiert auf *Chenrys* Normalstrukturhypothese, wonach der Strukturwandel in einem Land einerseits durch länder-spezifische Spezialfaktoren (z. B. relative Preise, rechtliche Rahmenbedingungen) und andererseits durch Universalfaktoren (z. B. Pro-Kopf-Einkommen, Exporte) erklärt wird. Die zu schätzenden sektoralen Wachstumsfunktionen gehen implizit von einem elastischen Angebot aus und postulieren, daß die sektorale Inlandsproduktion von Inlandsnachfrage, Zwischennachfrage und Exporten abhängig ist, wobei die Inlandsnachfrage vom Pro-Kopf-Einkommen und der Bevölkerung abhängt. Die hypothetischen Strukturwerte nach *Döhrn / Heilemann* ergeben sich für 1988 aus einer Anwendung marktwirtschaftlicher Parameter auf die Pro-Kopf-Einkommenssituation der Transformationsländer. Die Projektionsgrößen resultieren aus dem angenommenen ökonomischen Aufholprozeß unter marktwirtschaftlichen Bedingungen.

Anhang 3: Tabellen und Abbildungen

Tabelle A1

Sektorstruktur in den ostmitteleuropäischen Ländern (in % des BIP)

	Landwirtschaft	Produzierendes Gewerbe	Dienstleistungen
1988, tatsächliche Größen			
CSFR	6.3	57.4	36.2
Polen	13.1	52.4	36.4
Ungarn	14.4	38.4	32.7
1988, hypothetische Größen			
CSFR	9	30	44
Polen	11	30	41
Ungarn	12	29	43
1998, Projektionsgrößen			
CSFR	6	32	45
Polen	8	33	43
Ungarn	8	33	44

Quelle: Döhrn / Heilemann (1992), S. 61.

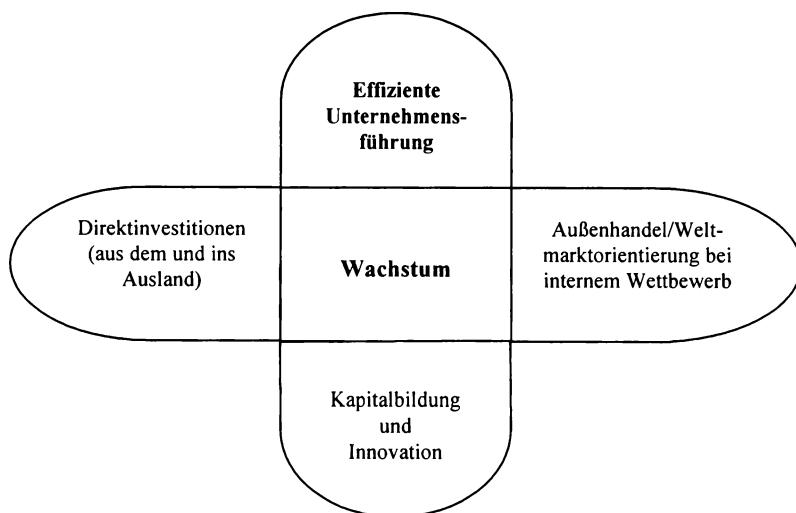


Abbildung A2: Wachstumsbedingungen

Tabelle A2

Privatisierung und Budgetdefizit in ausgewählten Transformationsländern

	Privater Sektor Anteil am BIP ¹⁾	Privatisierungserlöse (in % des BIP) ²⁾				Budgetdefizite (in % des BIP) ³⁾		
		(in %)	1992	1993	1994	1995	1994	1995
Im Transformationsprozeß weiter fortgeschrittene Länder								
Albanien	60	1,1	0,8	1,3	0,2	- 13,0	- 13,1	
Kroatien	45	0,4	0,2	0,4	0,7	1,7	- 2,2	
Lettland	60		0,1	0,4	0,4	- 2,0	- 1,3	
Litauen	55	0,9	0,8	0,3	0,1	..		
Mazedonien ⁴⁾	40	0,1	0,5		0,1	- 3,1	- 1,5	
Polen	60	0,4	0,5	0,8	0,8	- 2,0	- 2,7	
Tschech. Rep.	70		0,8	1,8	1,1	- 1,3	- 1,6	
Ungarn	60	2,3	3,8	0,8	7,9	- 8,6	- 6,7	
Slowakei	60	..	1,3	2,2	1,6	..	..
Im Transformationsprozeß weniger fortgeschrittene Länder								
Armenien	45					- 16,4	8,7	
Weißenland	15		0,1	0,3	0,1	- 2,8	- 2,6	
Bulgarien	45		0,1	1,5	1,1	- 7,0	- 6,0	
Georgien	30				0,1	- 16,3	- 5,7	
Kasachstan	25		2,5	0,3	0,4	0,3	- 3,3	
Russische Föderation	55	0,6	0,2	0,1	0,2	- 10,1	- 4,8	
Turkmenistan	15					- 1,4	- 1,6	
Ukraine	35		0,1	0,2	0,2	- 7,0	- 4,2	
Rumänien	30	..	..	..	..	- 1,0	- 2,5

¹⁾ Schätzungen der European Bank for Reconstruction and Development zur Jahresmitte 1995. Vgl. European Bank for Reconstruction and Development (1995), Transition Report: Investment and Enterprise Development, London.

²⁾ Nationale Behörden und Schätzungen von IMF-Mitarbeitern. Die Angaben umfassen den Betrag, der an das Budget überwiesen wurde, nicht die gesamten Privatisierungserlöse.

³⁾ Schätzungen.

⁴⁾ Frühere Teilrepublik Jugoslawiens.

Quelle: IMF (1996), World Economic Outlook, May 1996.

Anhang 4: Erklärung des Außenhandelswachstums

Beim Außenhandel der Visegradländer ist es in den 90er Jahren zu einem erheblichen Anstieg der Exportquoten im Zuge von Systemtransformation und außenwirtschaftlicher Öffnung gekommen, vor allem aber zu einer regionalen Umorientierung – weg vom Handel mit ehemaligen Ex-RGW-Ländern, hin zu einem neuen strukturellen Gleichgewicht mit verstärktem Handel mit *OECD*-Ländern. Auf Basis der Gravitationsgleichung hat man das Potential hierfür in verschiedenen Untersuchungen abzuschätzen versucht. Dabei kommen *Holzmann / Zukowska-Gagelmann* (1997) zum Ergebnis, daß bezogen auf die Relation tatsächliche Exporte/Exportpotential der Anpassungsprozeß Mitte der 90er Jahre noch keinesfalls abgeschlossen war. Die Referenzwerte X_{ij} (Exporte von Land i nach j) werden auf Basis folgender Gravitationsgleichung für die Exporte von i nach j ermittelt, wobei mangelnde Signifikanz der Bevölkerungswerte zur Unterdrückung dieser Variablen des Gravitationsansatzes führt; im Ergebnis ergeben sich bei Berücksichtigung einer Überbewertungsvariablen *OVER* für den Wechselkurs auf Basis der Kaufkraftparität im semilogarithmischen Ansatz als signifikante Koeffizienten:

$$X_{ij} = 7.31 + 0.66Y_i + 0.66Y_j - 0.51OVER_i - 0.32OVER_j - 1.03D_{ij} + 0.36 \\ BORDER + 0.17 EU_{ij} + u_{ij} \quad (R^2 = 0.89, DW = 1.57; N = 1632).$$

Je höher das Bruttoinlandsprodukt im Exportland i bzw. Zielland j , je geringer die Währungsüberbewertung im Export- bzw. im Zielland ist, und je geringer die Distanz zwischen Land i und j , desto größer sind die Exporte von Land i . Dessen Exporte werden, wie die Dummy-Variablen *BORDER* und *EU* zeigen, zudem positiv beeinflußt, wenn i und j eine gemeinsame Grenze haben, also Nachbarn sind, und wenn i und j zugleich EU-Mitglied sind. Ausgehend von der Hypothese einer logistischen Anpassung von aktuellem Export an den potentiellen Export (letzterer ermittelt aus der Gravitationsgleichung) wird für den Zeitraum 1988-95 untersucht, welche Einflußfaktoren hier signifikant für den Nutzungsgrad des Exportpotentials sind. Das Tempo bei der Handelsanpassung wird positiv vom Ausmaß der Liberalisierung und makroökonomischen Stabilisierung (Proxy: Höhe der Inflationsrate bzw. Budgetdefizitquote), von der Höhe der Transaktionskosten beim Außenhandel (Nähe zum Exportmarkt und frühere Marktpräsenz), dem Anteil an Intra-Industriehandel, der Landesgröße als relevanter Indikator für Skalenvorteile und vom Zufluß an ausländischen Direktinvestitionen bestimmt. Dabei zeigt sich, daß gegenüber Deutschland der Nutzungsgrad des Exportpotentials bei den Ländern Tschechien, Slowakische Republik, Ungarn und Polen relativ rasch angestiegen ist – bei Ungarn 1995 sogar schon über 100% lag. Deutschland profitierte rascher bzw. stärker als andere *OECD*-Länder vom Transformationsprozeß in den Visegradländern, so daß in einigen Jahren diese Impulse für Deutschland schwächer werden könnten. Dann dürften andere EU-Partner stärker profitieren.

Anhang 5: Theoretische Analyse und empirischer Befund bei Direktinvestitionen

Den Gravitationsansatz kann man zur Abschätzung potentieller Direktinvestitionsströme auch auf die Direktinvestitionsproblematik anwenden; nach *Döhrn* (1996) ergibt sich ein erhebliches Zuflußpotential für Osteuropa, wenn man als Hypothese testet:

$FDI_{ij} = f(Y_i, R&D_i, Y_j, WAGE_j, DIST_{ij}, TRADE_{ij}, DUM_{ij})$
 mit FDI_{ij} = Direktinvestition von Land i nach Land j
 Y_i bzw. Y_j = Bruttoinlandsprodukt im Quellenland i bzw. Zielland j
 $R&D_i$ = F&E-Ausgaben im Quellenland i
 $WAGE_j$ = Lohnniveau im Land j
 $DIST_{ij}$ = Geographische Entfernung zwischen i und j
 $TRADE_{ij}$ = Handelsvolumen zwischen i und j
 DUM_{ij} = Dummy-Variable für Integration und andere Einflußfaktoren

Abgesehen von der F&E-Variablen sind alle Größen signifikant, wozu bei den Dummy-Variablen auch eine kulturelle Ähnlichkeitsvariable (Sprachbarrieren messend) und eine Integrationsvariable zählt. Zunächst ist interessant, daß Länder, zwischen denen erheblicher Handelsaustausch besteht, auch durch starke – gegebenenfalls asymmetrische – Direktinvestitionsströme verbunden sind. Von daher hat die handelsmäßige Reintegration der Visegradländer in die Weltwirtschaft für diese sekundäre Wachstumsvorteile, da sie mit steigenden Direktinvestitionszuflüssen rechnen können. Direktinvestitionszuflüsse dürften wiederum die handelsmäßige Integration insofern verstärken, als ein erheblicher Teil des Außenhandels in *OECD*-Ländern Intra-Firmen-Handel ist. Der signifikante Einfluß der Integrationsvariablen (Land i und j als gemeinsame Mitglieder eines Integrationsraums) impliziert mit Blick auf eine EU-Erweiterung für Österreich, Schweden und Finnland etwa eine jeweilige Verdreifachung der Direktinvestitionsbestände. Wendet man das Gravitationsmodell auf Flow-Größen an, dann ist die implizierte Erhöhung der Zuflüsse weniger spektakulär. Mit etwa 4 Mrd. DM erreichten Deutschlands Direktinvestitionen (flows) in Osteuropa 1996 erstmals in etwa die Größenordnung, die dem Gravitationsmodell von *Döhrn* – auf Basis von Bestandsgrößen und bei einer angenommenen 10jährigen Anpassungszeit – entsprechen. Im Vergleich zu den Soll-Größen des Modells sind die US-Direktinvestitionsbestände und die japanischen Bestände in Osteuropa noch stark unterentwickelt, da sie 41-60 Mrd. bzw. 29-39 Mrd. Dollar – letzteres entspricht in etwa der deutschen Sollgröße – erreichen sollten.

Literaturverzeichnis

- Anderson, R.W. / Berglöf, E. / Mszsei, K. (1996), Banking Sector Development in Central and Eastern Europe, in: Ambrus-Lakatos, L. / Schaffer, M., Hg., Forum Report of the Economic Policy Initiative no. 1, Centre of Economic Policy Research (CEPR), London, und Institute for East West Studies, New York.*
- Borish, M.S. / Noel, M. (1996), Private Sector Development During Transition: The Vise-grad Countries, World Bank, Discussion Paper No. 318.*
- Brenton, P. / Gros, D. / Vandille, G. (1997), Output Decline and Recovery in the Transition Economies: Causes and Social Consequences, Vol. 5, S. 113-130.*
- Creditanstalt (1997), Central European Quarterly, I-II/97, Wien.*
- Deutsche Bank Research (1997), Fokus Osteuropa, Panorama 17. Juni 1997, Länderanalysen, Frankfurt a. M.*
- Döhrn, R. (1996), EU Enlargement and Transformation in Eastern Europe. Consequences for Foreign Direct Investment in Europe, Konjunkturpolitik, Vol. 42, S. 113-132.*
- Döhrn, R. / Heilemann, U. (1992), Zur allokativen Dimension: Sektorale Entwicklungsperpektiven für Ungarn, Polen und die CSFR, in: Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa, Beiheft zur Konjunkturpolitik, Heft 40, Berlin, S. 51-69.*
- EBRD (1997), Transition Report, Update April 1997, London.*
- Europäische Kommission (1997), Agenda 2000, Brüssel.*
- Europäisches Patentamt (1996), Jahresbericht 1995, München.*
- (1997), Jahresbericht 1996, München.
- Gorski, Z. / Kierczynski, T. (1989), Erscheinungsformen und Messung der inoffiziellen Erwerbswirtschaft, in: Cassel, D., u. a., Hg., Inflation und Schattenwirtschaft im Sozialismus, Hamburg, S. 349-374.*
- Hagen, J. von (1997), Internationale Wirtschaftsbeziehungen, in: Hagen, J. von / Börsch-Supan, A. / Welfens, P.J.J., Hg., Springer's Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, Heidelberg / New York.*
- Handelsblatt (1997), Österreicher fürchten Pendlerwelle von Osten, Nr. 178 vom 16.09.1997, S. 10.*
- Hardes, H.-D. / Stupp, S. (1996), Die Integrationserfahrungen Südeuropas: Wirtschaftlicher Wegweiser für eine Osterweiterung der Europäischen Union?, Osteuropa-Wirtschaft, Vol. 41, S. 354-383.*
- Holzmann, R. / Zukowska-Gagelmann, K. (1997), Trade Adjustment in Eastern Europe during Transition: Tale of the Determined, Sophisticated and Proximate?, Forschungsberichte des Europa-Institut, Universität des Saarlands, mimeo.*
- IMF (1996), World Economic Outlook, Washington DC.*
- (1997), World Economic Outlook, Washington DC.
- Leonardi, R. (1995), Regional Development in Italy: Social Capital and the Mezzogiorno, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 11, Nr. 2, S. 165-179.*
- Martin, C. / Gual, J. (1995), Trade and Foreign Direct Investment with Central and Eastern Europe: Its Impact on Spain, CEPR Discussion paper No. 1006, London.*

- Mundell, R.A. (1971), Monetary Theory, Pacific Palisades: Goodyear Publishing.*
- Schaffer, M.E. (1995), Government Subsidies to Enterprises in Central and Eastern Europe: Budgetary Subsidies and Tax Arrears, in: Newbery, D.M., ed., Tax and Benefit Reform in Central and Eastern Europe, Centre for Economic Policy Research, London.*
- Schwarz, A. (1997), Subventionspolitik in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern: Gegenwärtige Strukturen, Probleme und Transparenzdefizite, Diskussionsbeitrag 35 des Europäischen Instituts für internationale Wirtschaftsbeziehungen, Potsdam.*
- Seifert, M. (1996), Ungarn, Polen und die Tschechische Republik - Geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen durch den Beitritt zur OECD, IWH, mimeo.*
- Stern, N. (1997), The Tansition in eastern Europe and the former Soviet Union: some strategic lessons from the experience of 25 countries over six years, London: EBRD.*
- UNECE (1996), Economic Survey of Europe in 1995-1996, New York und Genf.*
- (1997), *Economic Survey of Europe in 1996-1997, New York und Genf.*
- Welfens, P.J.J. (1993), Market-oriented Systemic Transformations in Eastern Europe, Heidelberg / New York.*
- (1997a), *Europäische Integration, in: Hagen, J. von / Börsch-Supan, A. / Welfens, P.J.J., Hg., Springer's Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, Heidelberg / New York.*
- (1997b), *Hg., European Monetary Union: Transition, International Impact and Policy Options, Heidelberg / New York.*
- / *Wolf, H. (1997), Hg., Banking, International Capital Markets and Growth in Europe, Heidelberg / New York.*
- / *Yarrow, G. (1996), Hg., Telecommunications and Energy in Transforming Economies, Heidelberg / New York.*

Korreferat zum Referat von *Paul J.J. Welfens*

Von *Hans-Jürgen Wagener*, Frankfurt/Oder

1. Der Beitrag von *P.J.J. Welfens* ist ein reiches Papier: Es hat zu vielen Aspekten der Transformation, der europäischen Integration und der Osterweiterung der Europäischen Union etwas zu sagen. Ich würde dem Ruf der Ökonomie als einer Profession mit mehr abweichenden Meinungen als Köpfen nicht gerecht, wenn ich nicht zu allen diesen Argumenten kritische Anmerkungen, faktische Zweifel oder alternative Erklärungszusammenhänge vorbringen könnte. Natürlich würde ein solches Unterfangen den doppelten Raum des Beitrags von *Welfens* in Anspruch nehmen. Soweit möchte ich nicht gehen.

Deshalb formuliere ich als Arbeitshypothese: Kernproblem des Beitrages ist die Osterweiterung der EU. Es stellen sich dabei Fragen wie: Mit wem, wann und unter welchen Bedingungen sollte ein solcher Erweiterungsschritt erfolgen? Die Antworten von *Welfens* gehen von folgender impliziter Annahme aus: Es gibt bei der Osterweiterung zwei, wenn auch etwas ungleiche Vertragsparteien mit jeweils einem eigenen primären Aktionsprogramm:

- Mittel- und Osteuropa, das nach dem Zusammenbruch des Sowjet-Kommunismus damit beschäftigt ist, seine Staats-, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialordnung zu transformieren.
- Die Europäische Union, die mit dem Programm der Vertiefung, d. h. der Wirtschafts- und Währungsunion und der politischen Union, beschäftigt ist.

Grundsätzlich ist erst einmal dieses primäre Aktionsprogramm zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen. Das wird auf beiden Seiten sicher noch ein Jahrzehnt dauern. Die Osterweiterung der EU ist sekundär und muß deshalb unter dem Gesichtspunkt analysiert werden, inwieweit sie das jeweilige primäre Aktionsprogramm fördert oder behindert. Daraus folgen dann auch mögliche Erweiterungstermine, die, um es gleich zu sagen, nach Ansicht von *Welfens* in weitere Zukunft verschoben werden sollten.

Dem möchte ich meine Gegenthese gegenüberstellen: Die Osterweiterung der EU ist ein Aktionsprogramm *sui generis* von ebenso primärer politischer und ökonomischer Bedeutung für beide Seiten wie die Transformation und die Vertiefung der EU:

- Für Mittel- und Osteuropa liegt das Hauptinteresse in der Integration in die europäische demokratische Kultur und in die westliche Bündnisstruktur (der Beitritt zur NATO hat einen mindestens ebenso hohen Stellenwert wie der

Beitritt zur EU), d. h. die Abgrenzung von Rußland oder, verkürzt gesagt, die Rückkehr ins lateinische Europa.

- Für die Europäische Union muß die Stabilisierung ihrer Ostgrenzen wichtig sein, d. h. die Vermeidung eines instabilen, rückständigen *cordon sanitaire* zwischen ihr und der nur augenblicklich geschwächten Großmacht Rußland, der, wie die Geschichte zeigt, so *sanitaire* nicht gewesen ist.
- Für beide geht es wirtschaftlich darum, sich im weltweiten Wettbewerb eine verbreiterte *home base* zu schaffen.

Dazu wäre sicher noch sehr viel mehr zu sagen, doch belassen wir es dabei; daraus folgt:

- Es ist sicher richtig, daß die drei primären Aktionsprogramme nur dann erfolgreich in die Realität umgesetzt werden können, wenn sie miteinander kompatibel sind oder gemacht werden können. Aber erst vertiefen und transformieren und dann integrieren, ist ein falsches *sequencing*, das zudem noch zu unnötigen Doppelarbeiten führt. Denn aus der Osterweiterung folgen sowohl für die Transformation wie für die Vertiefung besondere Aufgaben, die es von Anfang an zu berücksichtigen gilt. Nennen wir als Beispiele nur die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Struktur- und Kohäsionspolitik, die Reform der politischen Entscheidungsstrukturen auf der einen Seite und auf der anderen die Entwicklung eines EU-konformen Normen- und Institutionensystems.
- Osterweiterung muß, soll sie ihr stabilitätspolitisches Ziel erreichen, am Ende sehr umfangreich sein, praktisch den ganzen Raum vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer umfassen.
- Die Entscheidung über, oder schwächer ausgedrückt, die Aussicht auf Integration in die EU muß relativ rasch erfolgen. Wenn der mittel- und osteuropäische Raum erst einmal politisch und sozial nachhaltig destabilisiert ist, ist es zu spät. Man stelle sich nur einmal den oft beschworenen Kriminalitäts- und Wanderungsdruck z. B. aus einem dauerhaft destabilisierten Balkan vor.
- Eine reine ökonomische Kosten-Nutzenrechnung der Osterweiterung greift zu kurz. Allerdings kann die Aufnahme von Neumitgliedern nicht *à tout prix* erfolgen, und hier setzen dann wieder die Fragestellung von *Welfens* und die genauere Analyse ein.

Die Zusammenstellung der fünf Partner für die erste Verhandlungs runde von Slowenien bis Estland, für *Welfens* eine wenig plausible Wahl, macht dann schon einen Sinn. Sie umfaßt die zur Zeit größtmögliche Nord-Süd-Ausdehnung und signalisiert die Dimension des angestrebten Erweiterungsprogramms. Gleichzeitig beschränkt sie sich auf die Länder mit den augenblicklich größten Transformationserfolgen (und dazu gehört zweifellos auch Estland).

2. Seit „Kopenhagen“ ist die (Ost-)Erweiterung der EU an Bedingungen geknüpft:

- den demokratischen Rechtsstaat,
- eine funktionsfähige Marktwirtschaft,
- Akzeptierung des *acquis communautaire*,
- die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck des Gemeinsamen Marktes standzuhalten,
- die Fähigkeit der Union, die Neumitglieder zu absorbieren.

Da dies keine binären (ja-nein) Entscheidungen sind, stehen wir vor dem Problem,

- die Bedingungen zu operationalisieren,
- den Grad ihrer notwendigen Erfüllung festzulegen,
- die zeitlichen Voraussetzungen für die Erfüllung zu bestimmen (z. B. vor dem Beitrittswunsch, in der Heranführungsphase, in der Übergangsphase usw.).

Der Standpunkt von *Welfens* ist, wie gesagt, der einer klaren zeitlichen Hierarchisierung:

- erst Konvergenz, dann Integration:
 - institutionell: erst Transformation (Rechtsstaat, Marktwirtschaft), dann Integration;
 - ökonomisch: ein Entwicklungsniveau von mindestens 66% des EU-Durchschnitts oder lieber noch etwas mehr;
- erst Vertiefung, dann Erweiterung: zumindest die Wirtschafts- und Währungsunion sollte sich zuerst stabilisiert haben.

Darin kann man schon eine relativ konkrete Operationalisierung der fünf Kopenhagener Bedingungen sehen, aus der folgt, daß Beitrittsverhandlungen zur Zeit eigentlich verfrüht sind. Das ist nun näher zu prüfen.

3. Beginnen wir mit der institutionellen Konvergenz! Klar ist, die Wirtschaftsordnung der EU ist eine Wettbewerbsordnung mit einer gewissen Tendenz zu einer Sozialen Marktwirtschaft. Beitrittskandidaten müssen über systemkonforme Ordnungen verfügen. Eine Noch-Planwirtschaft könnte nicht Mitglied der EU werden. Denn die zentrale Rolle des Staates wirkte wettbewerbsverzerrnd. Was bedeutet das konkret? Vor allem Liberalisierung und Privatisierung.

Was die Liberalisierung betrifft, so gilt es zu differenzieren:

- Gütermarkt; das versteht sich von selbst. Natürlich gibt es hier zahllose Details, wie z. B. das öffentliche Auftragswesen, das auch in der Alt-EU so liberal noch nicht gehandhabt wird.
- Arbeitsmarkt; der ist fast überall stark reguliert, sei es über staatliche Bestimmungen, sei es über Tarifverträge. Eine Liberalisierung dieses Marktes innerhalb der EU, darunter verstehen die meisten ausschließlich Freizügigkeit des Faktors Arbeit. Die allerdings möchte man lieber nicht so rasch verwirklicht sehen, auch *Welfens* nicht.
- Geld-, Kapital- und Versicherungsmärkte; auch hier ist die Deregulierung innerhalb der Alt-EU noch voll im Gange, die Möglichkeit eines freien

Marktzutritts erst neuesten Datums, was nichts anderes heißt, als daß der Gemeinsame Markt in einem früheren Stadium auch unter partieller Liberalisierung funktioniert hat.

- Devisenmarkt; für einen freien Handel und freien Kapitalverkehr ist Ausländerkonvertibilität unbedingt erforderlich. Das Wechselkursregime, für *Welfens* ein wichtiges transformationspolitisches Instrument, ist nicht Teil der Liberalisierung. Aber die EU arbeitet mit unterschiedlichen Regimes und wird es nach Einführung des EURO auch weiterhin tun. D. h. hier gibt es gewisse Freiheitsgrade, auch wenn sich die Beitrittskandidaten auf Teilnahme im EWS II einstellen (*Szalai / Varró 1998*).
- Immobilienmarkt; in Dänemark sind Deutsche vom Immobilienerwerb ausgeschlossen, d. h. Einschränkungen des freien Marktzutritts scheinen nicht gänzlich ausgeschlossen zu sein.
- Schließlich die Energie- und Telekommärkte, die wiederum in der Alt-EU noch keineswegs voll dereguliert sind.

Ich denke, *Welfens* schraubt die Anforderungen zu hoch, wenn er mehr implizit als explizit eine volle Liberalisierung aller Märkte als Beitrittsvoraussetzung verlangt. Sicher ist gerade in diesem Bereich der *acquis* umfangreich, und es werden die gesetzlichen Bestimmungen in den einzelnen Beitrittsländern von der Kommission detailliert überprüft (*Verny 1998*).

Die Privatisierung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine funktionsfähige Marktwirtschaft. Darüber wird Einigkeit bestehen. Weniger Einigkeit wird man finden, wenn es darum geht zu bestimmen, bei welchem Ausmaß von Privatisierung von einer funktionsfähigen Marktwirtschaft die Rede sein kann. Muß sich z. B. der gesamte Bankensektor in privater Hand befinden, um EU-würdig zu sein? Wohl kaum, wie ein Blick auf die öffentlichen Banken in Deutschland, Frankreich und Italien zeigt. Worum es eigentlich bei der Privatisierung geht, ist die Entstaatlichung der Wirtschaft. Das bedeutet nicht nur die Inkorporierung von staatlichen Regiebetrieben, sondern vor allem wettbewerbskonformes Verhalten, harte Budgetbeschränkungen, keine wettbewerbsverzerrenden Subventionen. Alles schön und gut, aber Brüssel kämpft auch mit den alten 15 mehr oder minder vergeblich um die Einhaltung der Prinzipien der Wettbewerbspolitik. Das bedeutet, der Bedarf z. B. an staatlichen Strukturhilfen, der in Mittel- und Osteuropa sicher noch gewaltig ist, kann kein Integrationshinderungsgrund sein. Was im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung recht war, muß im Falle Oberschlesiens billig sein.

Zur institutionellen Konvergenz gehören auch Rechtsstaat, klare und stabile Normen, eine Verwaltungsgerichtsbarkeit und eine Privatrechtsordnung, beispielsweise zur Durchsetzung von Verträgen, und ein Konkursrecht. Der *acquis communautaire* verlangt, daß bestimmte Normen auf dem Papier wiederzufinden sind. Doch das genügt natürlich nicht. Die Rechtskultur eines Rechtsstaates und einer Privatrechtsordnung muß auch gelebt werden, damit ihre Wahrung

selbstverständlich wird und damit die Transaktionskosten sinken. Das ist eine Frage der Zeit. *Welfens* hat in diesem Zusammenhang den schönen Begriff von der EU als ordnungspolitischem Anker geprägt. Dies ist eine wichtige Funktion der Integration, aus der sich eine Folgerung für das *sequencing* ergibt: Voraussetzung für den Beitritt ist die Irreversibilität der Transformation und ihrer EU-Ordnungskonformierung. Ihr Abschluß, wie auch immer man so etwas in einer sich ständig wandelnden Welt feststellen könnte, ist nicht erforderlich.

4. Die ökonomische Konvergenz als Beitrittsvoraussetzung erscheint mir sehr viel problematischer. Darunter ist nach *Welfens* zu verstehen Konvergenz von:

- Entwicklungsniveau,
- Geld- und fiskalpolitischen Variablen gemäß den Maastricht Kriterien,
- Sozial- und Umweltstandards.

Fangen wir hinten an! Für *Welfens* scheint es selbstverständlich, daß die Kommission bei den Sozial- und Umweltstandards auf dem *acquis* besteht. Da wäre zum einen zu fragen, was denn der *acquis* ist, was ist hier erreicht? Zum anderen stellt sich die Frage, ob es wirklich unlauterer Wettbewerb ist, wenn weniger entwickelte Länder sich mit niedrigeren Standards begnügen. Sozial- und Umweltstandards sind entwicklungsabhängig und hohe Standards sind *rich men's goods*. Besteht die Union auf hohen Standards, dann führt sie eine Form von nicht-tarifären Handelshemmnissen ein, was der Liberalisierung widerspricht. Aber genau das ist damit beabsichtigt. Denn es geht nicht so sehr um Umwelt und soziale Normen, als vielmehr um Kosten und vermeintliche Wettbewerbsvorteile, gegen die man sich schützen möchte. Die Diskussion um Mindeststandards in diesem Bereich ist innerhalb der Alt-EU noch keineswegs abgeschlossen, was zu der interessanten Frage führt, ob sich die 15 erst darüber einigen und dann in Aufnahmeverhandlungen eintreten sollten oder ob man die, um die es geht, nicht gleich an der Diskussion teilnehmen läßt.

Da schließt natürlich unmittelbar die Frage nach der Entwicklungskonvergenz an. Man könnte folgern: Um konvergente Sozial- und Umweltstandards zu erhalten, ist Entwicklungskonvergenz notwendig. Armut ist ein Hinderungsgrund für den EU-Beitritt. Ich möchte hier nicht auf die leidige, aber notwendige Diskussion der BIP-Statistiken eingehen. Schon den Beitrag von *Welfens* durchziehen sehr verschiedene Zahlen für die einzelnen Länder. Der Vergleich mit der Vor-Wendeperiode, der immer wieder mit unterschiedlichster Absicht angestellt wird, ist theoretisch noch problematischer. Nehmen wir an, die Berechnungs- und Umrechnungsprobleme wären gelöst. *Welfens* findet nun, daß ein Kandidat eigentlich zwei Drittel des EU-Durchschnitts auf PPP-Niveau erreicht haben muß, um beitritswürdig zu sein. Warum? Nun, genau ist das nicht begründet. Aber es gibt in diesem Zusammenhang drei Befürchtungen:

- Tragfähigkeit; ärmere Beitrittskandidaten kann die EU sich nicht leisten. Die Ausgaben der GAP und der Struktur- und Kohäsionsfonds würden bei ärme-

ren Kandidaten ins Unermeßliche steigen. Nach der *MacSharry*-Reform der GAP sind jedoch die finanziellen Risiken einer Osterweiterung möglicherweise gar nicht so groß. Allerdings ist die Möglichkeit einer verstärkten Überproduktion bei einer Reihe von Agrarprodukten nicht zu leugnen. Hier könnte sich die Osterweiterung als nützlicher ordnungspolitischer Anker für die EU erweisen, denn die Agrarpolitik ist unbestritten reformbedürftig, Osterweiterung hin oder her. Das gleiche gilt auch für die Struktur- und Kohäsionspolitik. Das Problem in diesem Zusammenhang ist allerdings nicht so sehr darin zu sehen, was sich die EU leisten kann, sondern vielmehr in der Frage, zu welchem Grad der Umverteilung die Alt-Mitglieder bereit sein werden. Denn man kann, wenn man will, den Umfang der betreffenden Fonds unverändert lassen, ihre Verteilung wird sich in einer erweiterten EU aber unweigerlich ändern. Als erstes werden davon die neuen Bundesländer betroffen sein. Aber auch die westliche und südliche Peripherie der EU kommt nicht ungeschoren davon, und das ist natürlich ein politisches Problem. Es gehört keine besondere prophetische Gabe dazu vorherzusehen, daß dieser Punkt bei Beitrittsverhandlungen zur *pièce de résistance* werden wird.

- Arbeitskräftezustrom; die Integration Osteuropas auf seinem heutigen Entwicklungsniveau löst eine Flut von billigen „Ostarbeitern“ aus. Der Aufschrei der österreichischen Arbeiterkammer wird von *Welfens* kommentarlos übernommen. Dieser Aufschrei enthält zwei Elemente: die Furcht vor Zuwanderung und die Furcht vor der Konkurrenz. Gegen die Zuwanderung könnte man sich durch Verschiebung des Beitritts (nicht sehr effektiv) wehren, gegen die Konkurrenz aus dem freien Warenverkehr aber nicht. Denn der ist bereits in den Europa-Abkommen mit den Transformationsländern festgeschrieben, und über „Sozial- und Umweltdumping“ kann man mit diesen Ländern nur dann erfolgversprechend verhandeln, wenn sie Mitglieder der EU sind. Zweifellos werden diese Punkte Thema der Beitrittsverhandlungen sein und zweifellos wird es z. B. bei der Freizügigkeit längere Übergangsfristen geben. Doch sollte man die Erfahrung der Süderweiterung nicht aus den Augen verlieren: Nach dem Beitritt Spaniens und Portugals hat die Wanderung ab- und nicht zugenommen, weil es in diesen Ländern einen Wirtschaftsaufschwung gab.
- Kapitalzustrom; die Flut von ausländischen Direktinvestitionen, die die Beitrittsländer überschwemmen wird, löst Ressentiments und Absorptionsprobleme aus. Diese „Flut“ ist zur Zeit noch eine bescheidene Welle und wird wohl nur allmählich ansteigen. Aber sie hat in den betroffenen Ländern durchaus signifikante Wirkung. Zum Beispiel befinden sich in Ungarn die Mehrzahl der Großunternehmen und der Banken in ausländischem Eigentum – ein wirkliches Problem ist das nicht, eher ein Beneluxus, d. h. ein Normalzustand für kleine offene Volkswirtschaften. Interessanter ist die Frage der kurzfristigen Kapitalzu- und Kapitalabflüsse, die *Welfens* zu Recht themati-

siert. Auch in diesem Zusammenhang dürfte die Integration von *emerging markets* in einen etablierten Wirtschaftsraum sich eher stabilisierend auswirken, als wenn man sie draußen vor der Tür ließe. Die Gefahr von Absorptionsproblemen besteht wahrscheinlich im Zusammenhang mit den Transfers aus EU-Fonds, die mit hohem bürokratischem Aufwand und *matching* verbunden sind und eine effiziente Verwaltung voraussetzen. In der Tat ist der *acquis communautaire* an Bürokratie beachtlich und sicher ein Beitrittshindernis.

Der letzte ökonomische Konvergenzaspekt sind die Maastricht-Kriterien. Hier können wir kurz sein: Sie wurden für einen ganz anderen Fall festgelegt. Sie werden als langfristige Zielvorgaben für die Neumitglieder der EU sicher relevant. Aber ein Beitritt zur EU ist nicht *eo ipso* ein Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die Zahlen, die *Welfens* anführt, zeigen, daß die zur Zeit als EU-fähig betrachteten Transformationsländer erhebliche Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung gemacht haben. Am Ende des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends – und früher wird die Übergangsperiode für die ersten Neumitglieder nicht enden, sollten sie 2002 oder 2003 beitreten – ist Stabilität im geld- und fiskalpolitischen Bereich durchaus denkbar. Für die Verhandlungsphase ist das kein heißes Thema.

5. Abschließend: *Welfens* möchte vielleicht ab dem Jahr 2005 Slowenien – mit seinen 2 Mio. Einwohnern für die EU schon ein harter Brocken – und möglicherweise noch ein anderes Land zulassen. Das heißt konkret: Die Osterweiterung sollte eigentlich auf das zweite Jahrzehnt verschoben werden. Die Begründung liegt auch in der pauschalen Feststellung, daß die Transformationsländer durch eine EU-Integration deutlich mehr gewinnen als die Alt-Mitglieder der EU. Dabei nimmt *Welfens* in seine Kosten-Nutzen-Rechnung nur die budgetären Belastungen durch die Neu-Mitglieder auf und verbucht die notwendigen institutionellen Reformen unbesehen unter Kosten, als wäre der Reformbedarf nicht EU-endogen und jeder Anlaß, sich dieser Aufgabe zu stellen, nicht willkommen. Es ist klar, daß die Osterweiterung komplizierter und für die EU folgenreicher sein wird als die jüngste Norderweiterung, in der einige zahlungskräftige Länder hinzukamen. Ich sehe aber nach wie vor keine stichhaltigen Gründe, die gegen eine unmittelbare Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sprechen, wohingegen einige politische und ökonomische Argumente dafür sprechen, sie nicht auf die lange Bank zu schieben.

Literaturverzeichnis

- Szalai, Z. / László, V. (1998), Die Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die Geldpolitik Ungarns, in: Wagener, H.-J. / Fritz, H., Hg., Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung, Bonn.*
- Verny, A. (1998), Rechtsstaatliche Voraussetzungen der Integration der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas in die EU, in: Wagener, H.-J. / Fritz, H., Hg., loc.cit.*

Willkommen im Club? Theoretische Überlegungen zur Erweiterung der Europäischen Union

Von *Herbert Brücker / Wolfram Schrettl*, Berlin

A. Einführung

Nach den Statuten der Europäischen Union (EU) kann jedes europäische Land die Aufnahme in die Gemeinschaft beantragen.¹ Durch den Zusammenbruch der Planwirtschaften in Ost- und Mitteleuropa und die Auflösung des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) steht die EU vor einer neuen Erweiterungswelle. Fast alle Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa streben eine Mitgliedschaft in der EU an. Die Osterweiterung unterscheidet sich von anderen Erweiterungsrunden dadurch, daß das Gefälle der Pro-Kopf-Einkommen erheblich größer ist. Im Falle der Süderweiterung der EU um Spanien, Portugal und Griechenland erreichten die Beitrittskandidaten ein Pro-Kopf-Einkommen, gemessen in Kaufkraftparitäten, von rund zwei Dritteln des EU-Durchschnitts, während sich das Pro-Kopf-Einkommen der Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa gegenwärtig auf rund ein Drittel des EU-Durchschnitts beläuft. Darüber hinaus bestehen erhebliche Unterschiede in den institutionellen und makroökonomischen Rahmenbedingungen. Die EU hat auf die Beitrittsbestrebungen der mittel- und osteuropäischen Länder bislang mit einer selektiven Strategie reagiert: Mit zehn mittel- und osteuropäischen Ländern wurden Assoziierungsverträge (Europaabkommen)² und mit den meisten Mitgliedern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) Partnerschafts- und Kooperationsabkommen abgeschlossen. Im Unterschied zu den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen eröffnen die Assoziierungsverträge eine Beitrittsperspektive für die betroffenen Länder. Auf der Grundlage politischer, institutioneller und wirtschaftlicher Kriterien, die vom Europäischen Rat auf dem Kopenhagener Gipfel von 1993 festgelegt wurden, hat die Europäische Kommission im Juni 1997 dem Europäischen Rat die Aufnahme von Beitritts-

¹ „Jeder Europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Art. O, Europäischer Unionvertrag.

² Zu diesen Ländern gehören Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

verhandlungen mit fünf dieser zehn Länder empfohlen.³ Die Frage der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den übrigen fünf Ländern soll nach den Empfehlungen der Europäischen Kommission jährlich überprüft werden. Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben damit ihre Vorstellungen über die künftige Ostgrenze der EU formuliert: In Abhängigkeit von der Erfüllung der Kriterien des Kopenhagener Gipfels sollen die zehn Länder mit Assoziierungsverträgen integriert, die Mitglieder der GUS, Albanien und die Nachfolgestaaten Jugoslawiens mit Ausnahme von Slowenien dagegen ausgeschlossen bleiben.

Die geopolitischen Vorstellungen der EU sind jedoch durch die erstmals von *Boris Jelzin* während des russisch-amerikanischen Gipfeltreffens von Helsinki erhobene und später von *Viktor Tschernomyrdin* präzisierte Forderung nach der Eröffnung einer Beitrittsperspektive auch für Rußland in Frage gestellt worden. Von der Ukraine wurden ähnliche Gedanken vorgetragen. Die EU hat bislang auf die Äußerungen der russischen Seite nicht oder ablehnend reagiert. Nach Auffassung von Bundeskanzler *Kohl* ist zwar ein Assoziierungsabkommen zwischen Rußland und der EU vorstellbar, ein Beitritt Rußlands jedoch ausgeschlossen.⁴

Nach unserer Einschätzung sind die Gründe, Rußland und andere Transformationsländer ohne Europaverträge *a priori* von einer Mitgliedschaft in der EU auszuschließen, nicht wirklich stichhaltig (Brücker / Schrettl 1997a, 1997b). Dies gilt für häufig genannte Argumente wie die Landfläche, Bevölkerungszahl und die Wirtschaftskraft Rußlands, seine geographische Ausdehnung über den europäischen Kontinent hinaus sowie kulturelle, religiöse und historische Faktoren. Im Unterschied zur Frage, ob *a priori* der Ausschluß eines Landes von einer Mitgliedschaft in der EU zu rechtfertigen ist, wird hier untersucht, ob es wirtschaftliche Gründe gibt, die regionale Integration der EU zu begrenzen. Eine ökonomische Theorie der optimalen Grenzen regionaler Integration, etwa analog zur Theorie optimaler Währungsräume, existiert bislang nicht. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß die regionale Integration mehrere Dimensionen umfaßt. Die EU wird hier als eine Gemeinschaft von Ländern verstanden, mit der die Wohlfahrt ihrer Mitglieder vermehrt werden soll. Dabei konzentriert sich die Untersuchung auf zwei zentrale Funktionen dieser Gemeinschaft: die Integration der Güter- und Faktormärkte und die Integration der Institutionensysteme. Auf eine Behandlung der politökonomischen Probleme, die durch eine Erweiterung für die Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse innerhalb der EU entstehen, wird dagegen verzichtet.

³ Es handelt sich um Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

⁴ *Reuters*, 4. Juli 1997.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die Integration in die Gütermärkte der EU. Aus Sicht der Handelstheorie ist die regionale Integration von Wirtschaftsräumen immer nur eine zweitbeste Lösung gegenüber einer Welt des völligen Freihandels. Unter den gegebenen Bedingungen einer Welt mit Handelsbarrieren ist die Erweiterung eines regionalen Wirtschaftsraumes gleichwohl im Hinblick auf die zu erwartenden Erträge und Kosten im Vergleich zum Status quo zu untersuchen. Die Aufnahme eines weiteren Landes in die gemeinsamen Güter- und Faktormärkte führt nur unter spezifischen Bedingungen zu einer Wohlfahrtsverbesserung für die bisherigen Mitglieder. Werden diese Bedingungen durch eine Politik des *second best* erfüllt, dann bilden die Nettoerträge des Handels eine expansive Kraft, die auf die Erweiterung regionaler Wirtschaftsräume hinwirken (Abschnitt B.). Die Handelstheorie betrachtet die Organisation von Märkten als gegeben. Die Bereitstellung der notwendigen Institutionen für die Organisation gemeinsamer Güter- und Faktormärkte ist jedoch gerade eine der zentralen Aufgaben der EU. Unter der Annahme, daß die Qualität der gemeinschaftlichen Institutionen auch von der Qualität der einzelnen Mitglieder abhängt, können sich durch die Erweiterung einer Gemeinschaft Einkommensverluste ergeben (Abschnitt C.). Bei einer Erweiterung der EU sollte deshalb kein Land *a priori* oder aufgrund seiner Faktorausstattungen ausgeschlossen werden, aber die Qualität der Institutionensysteme der Beitrittskandidaten und ihr Entwicklungspotential berücksichtigt werden (Abschnitt D.).

B. Integration in die Güter- und Faktormärkte der EU

Seit den Pionierarbeiten von *Jacob Viner* (1950) und *James Meade* (1955) werden die Wohlfahrtseffekte der regionalen Integration von Güter- und Faktormärkten als ambivalent behandelt. Das klassische Modell regionaler Integration bildet die Zollunion, in der für die Mitglieder niedrigere Zollsätze als gegenüber Drittländern gelten. Nach *Viner* muß die Aufnahme eines Landes in eine Zollunion auch dann keineswegs zwangsläufig einer Wohlfahrtsverbesserung für die bisherigen und neuen Mitglieder führen, wenn die Außenzölle gegenüber Drittländern unverändert bleiben: Die Erweiterung einer Zollunion kann aufgrund der Handelsdiskriminierung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern gleichermaßen eine Verlagerung des nationalen Standorts der Produktion zu Anbietern mit höheren wie auch niedrigeren Produktionskosten bewirken (*Viner* 1950, S. 42-43). *Trade diversion* ist jedoch nur dann eine hinreichende Bedingung für einen Wohlfahrtsverlust, wenn entweder fixe Koeffizienten des Konsums (*Lipsey* 1957, 1960) und der Produktion oder fixe Einfuhrmengen der Mitglieder der Zollunion angenommen werden (*Bhagwati* 1971). Unter weniger restriktiven Annahmen müssen in einer allgemeinen

Gleichgewichtsbetrachtung den Wohlfahrtsverlusten, die sich im Falle von *trade diversion* durch eine Verschlechterung der *terms of trade* ergeben, die Wohlfahrtsgewinne der Konsumenten bzw. Produzenten gegenübergestellt werden, die sich durch eine mit der Zollunion verbundenen Senkung der Binnenmarktpreise ergeben (Bhagwati 1971, S. 585). Für eine Analyse der Wohlfahrtseffekte regionaler Integration ist deshalb eine allgemeine Gleichgewichtsbetrachtung notwendig.⁵

Hier werden die Effekte des diskriminierenden Abbaus tarifärer und nichttarifärer Barrieren für den Handel mit Gütern und Produktionsfaktoren im Rahmen eines Modells mit vollkommenem Wettbewerb⁶ diskutiert, das in allgemeiner Form im Anhang dargestellt ist.

I. Wohlfahrtseffekte einer Zollunion kleiner Länder

Betrachten wir die EU zunächst als reine Zollunion. Die Wohlfahrtseffekte der Osterweiterung der EU können anhand des Standardfalles dreier Länder diskutiert werden. Die EU in ihrer bisherigen Mitgliederzusammensetzung wird als Land a bezeichnet, zu der ein neues Land n beitritt und von der die übrige Welt, die hier als w bezeichnet wird, ausgeschlossen bleibt. Zur Vereinfachung wird angenommen, daß sich die Länder a , n und w vollständig auf die Herstellung jeweils eines Gütervektors spezialisieren, wobei jeder Gütervektor auch mit a , n und w bezeichnet wird. Auf den Gütermärkten der Mitglieder der Zollunion setzt sich der Vektor der Inlandspreise p_j^a für die aus dem Land j eingeführten Waren aus dem Vektor der internationalen Preise vor Zöllen p_j^* , und dem Vektor der Zolltarife der Zollunion t_j^a gegenüber Land j zusammen, d. h.

$$p_j^a = p_j^* + t_j^a$$

Zunächst behandeln wir die EU und das Transformationsland als kleine Länder, d. h. die Weltmarktpreise bleiben durch die Integration unverändert. Die Wohlfahrtsänderung für die bisherigen Mitglieder durch eine Erweiterung der Zollunion kann dann als

⁵ Vgl. zu allgemeinen Darstellungen der Wohlfahrtseffekte von Zollunionen u. a. Lloyd (1982); Baldwin / Venables (1995); unter Berücksichtigung von Faktormobilität Kowalczyk (1992).

⁶ Vgl. zur Analyse der Effekte regionaler Integration in Modellen mit unvollkommenem Wettbewerb und steigenden Skalenerträgen Corden (1976); Ethier / Horn (1984); Baldwin / Venables (1995). Die Berücksichtigung steigender Skalenerträge und unvollkommenen Wettbewerbs ändert jedoch nichts Grundsätzliches an den Effekten regionaler Integration bei vollkommenem Wettbewerb, sie werden nur verstärkt.

$$(1) \quad dV^a / V_E^a = t_n^a dm_n^a + t_w^a dm_w^a$$

geschrieben werden (vgl. Anhang). V^a bezeichnet die indirekte Nutzenfunktion eines repräsentativen Haushaltes in Land a , die hier durch den Grenznutzen seiner Ausgaben, V_E^a , geteilt wird; m_n^a und m_w^a sind die Vektoren der Nettoimporte aus Land n und w .

In Gleichung (1) setzt sich die Wohlfahrtsänderung durch die Zollunion aus der tarifgewichteten Änderung des Volumens der Nettoimporte zusammen. Die erstbeste Politik bestünde unter diesen Bedingungen darin, die Zölle $t_n^a = t_w^a$ auf 0 zu reduzieren. Um die Wohlfahrtseffekte der Zollunion zu analysieren, gehen wir jedoch davon aus, daß der Außenzollsatz t_w^a und damit auch der Preisvektor für die aus Land w bezogenen Güter p_w^a konstant bleibt, während sich die Zölle gegenüber Land n und damit der Preisvektor für die aus Land n eingeführten Güter verändert. Durch Einsetzen der Nachfragefunktionen und Umformung ergibt sich für die Wohlfahrtsänderung

$$(2) \quad \eta V^a / V_E^a = (t_n^a E_{nn}^a + t_w^a E_{wn}^a) dp_n^a,$$

wobei $E_{nn}^a \equiv \partial E_n^a / \partial p_n^a$ und $E_{wn}^a \equiv \partial E_w^a / \partial p_n^a$ die partiellen Ableitungen der Nettoimportnachfrage im Hinblick auf eine Änderung der Preise für diejenigen Güter, die aus Land n eingeführt werden und der Faktor

$$\eta \equiv (1 - [\lambda t_c^a + (1 - \lambda) t_w^a]) \partial x^a / \partial Y^a$$

die marginale Konsumneigung im Hinblick auf eine marginale Änderung des Einkommens, die mit den Zöllen und den jeweiligen Nettoimportanteilen $\lambda = m_n^a / (m_n^a + m_w^a)$ gewichtet wurde, bezeichnen.

Durch Umschreiben von dp_n^a in p_n^a , dt_n^a und Umformung⁷ und ergibt sich für die Wohlfahrtsveränderung durch die Aufnahme eines weiteren Landes in die Zollunion der Ausdruck

$$(3) \quad \eta dV^a / V_E^a = \frac{-t_w^a E_{an}^a + (t_n^a - t_w^a) E_{nn}^a}{(1 + t_w^a)} p_n^a dt_n^a.$$

⁷ Für die Umformung wurde der Umstand genutzt, daß die kompensierten Nachfragefunktion im Hinblick auf eine Änderung der relativen Preise homogen vom Grad 0 sind, d. h. daß $E_{an} + (1+t_n) E_{nn} + (1+t_w) E_{wn} = 0$, und für E_{wn} eingesetzt ($E_{an} \equiv \partial x_a / \partial p_n$ bezeichnet die partielle Ableitung der kompensierte Nachfrage nach dem im Inland hergestellten Gütervektor im Hinblick auf eine Änderung des Preisvektors für die in Land n hergestellten Güter).

Da sich im Zähler auf der rechten Seite von Gleichung (3) der zweite Term bei einer marginalen Senkung des Zollsatzes t_n^a unter das ursprüngliche Niveau $t_n^a = t_w^a$ auf null reduziert, ergibt sich durch eine marginale Senkung von t_n^a eine Wohlfahrtserhöhung, wenn die partielle Ableitung der Nachfragefunktion E_{nn}^a für inländische Güter im Hinblick auf eine Veränderung der Preise für die aus n eingeführten Güter positiv ist. Dies führt zum ersten Ergebnis:

Ergebnis 1: Wenn die Erweiterung einer Zollunion kleiner Länder eine marginale Senkung der Zölle gegenüber dem neuen Mitglied bewirkt, ergibt sich dann und nur dann eine Wohlfahrtserhöhung für die Mitglieder der Zollunion, wenn die in der Zollunion hergestellten Güter Nettosubstitute für die aus dem beigetretenen Land eingeführten Güter sind (McMillan / McCann 1980, S. 699).

Hinter diesem ersten Ergebnis steht die Intuition, daß die Senkung von Zöllen nur dann zu einer Wohlfahrtserhöhung führen kann, wenn die Preissenkung auch zu einer Substitution inländischer Güter durch Güter, die von dem neuen Mitglied der Zollunion hergestellt werden, führt. Diese Bedingung ist ausreichend, damit eine marginale Zollsenkung eine Wohlfahrtserhöhung für die bisherigen Mitglieder der Zollunion bewirkt.

Nun muß die Zollunion nicht zwangsläufig zu einer marginalen, sie kann auch zu einer diskreten Senkung der Zölle führen. Indem wir in Gleichung (2) $\eta V^a / V^a_E / dp_n^a$ gleich 0 setzen, ergibt sich bei einem gegebenen Außenzollsatz t_w^a als zweitbeste Lösung der Zollsatz t_n^{a*} bei

$$(4) \quad t_n^{a*} = -t_w^a E_{nn}^a / E_{nn}^a,$$

d. h. $t_n^{a*} > 0$, wenn $t_w^a > 0$ und $E_{nn}^a > 0$. ($E_{nn}^a < 0$ weil die Kurve der Nettoimportnachfrage nach Gütern aus n mit zunehmenden Preisen p_n^a annahmengemäß fällt.) Daraus läßt sich für die Wahl des zweitbesten Zollsatzes t_n^{a*} folgende Schlußfolgerung ableiten:

Ergebnis 2: Bei einem gegebenen Außenzollsatz sind die optimalen Binnenzollsätze einer Zollunion kleiner Länder größer als null, wenn (a) der Außenzollsatz größer als null ist und (b) die aus der übrigen Welt in die Zollunion eingeführten Güter Nettosubstitute für die aus der Zollunion eingeführten Güter sind (Lloyd 1982; McMillan / McCann 1980; Baldwin / Venables 1995).

Die zweite Schlußfolgerung ergibt sich aus dem Umstand, daß im Falle kleiner Länder eine Zollunion gegenüber vollkommenem Freihandel nur die zweitbeste Lösung ist. Wenn ein suboptimaler Außenzollsatz gegeben ist, muß als zweitbeste Lösung im Vergleich zur erstbesten Lösung auch ein suboptimaler Binnenzollsatz gewählt werden.

Nun führt die Aufnahme eines Landes in eine Zollunion häufig weder zu einer marginalen Senkung der Zölle noch zu der Wahl eines optimalen Binnen-

zollsatzes gegenüber diesem Land. In diesem Falle lässt sich nicht eindeutig bestimmen, ob die Erweiterung der Zollunion zu einer Wohlfahrtsverbesserung oder Wohlfahrtsverschlechterung führt: Die Wohlfahrtseffekte hängen von dem Verlauf der Angebots- und Nachfragekurven ab und lassen sich durch eine qualitative Analyse nicht eindeutig bestimmen. Bei einem gegebenen Außenzollsatz *und* einem gegebenem Binnenzollsatz kann die Aufnahme eines weiteren Landes daher auch zu einer Wohlfahrtssenkung für die bisherigen Mitglieder der Zollunion führen.

II. Wohlfahrtseffekte einer Zollunion großer Länder

Betrachten wir nun die Zollunion als ein großes Land, d. h. die Mitglieder der Zollunion können die Weltmarktpreise beeinflussen. Gleichung (1) muß dann auf der rechten Seite um die beiden Terme $-m_n^a dp_n^*$ und $-m_w^a dp_w^*$ ergänzt werden, die die Wohlfahrtsverluste einer Verschlechterung der *terms of trade* durch den Anstieg der Importpreise repräsentieren:

$$(5) \quad dV^a / V_E^a = t_n^a dm_n^a - m_n^a dp_n^* + t_w^a dm_w^a - m_w^a dp_w^*.$$

Die Veränderungen der *terms of trade* ergeben sich durch Veränderungen des Handelsvolumens. Wenn die Zollunion als großes Land betrachtet wird, dann sind für eine erstbeste Lösung die Zollsätze t_n^a und t_w^a nicht mehr null, sondern sie müssen die Bedingungen

$$\tilde{t}_n^a dm_n^a = m_n^a dp_n^* \text{ und } \tilde{t}_w^a dm_w^a = m_w^a dp_w^*$$

erfüllen, wobei mit \tilde{t}_n^a und \tilde{t}_w^a die Vektoren der optimalen Zolltarife im Sinne einer erstbesten Lösung bezeichnet werden. Durch Einsetzen optimalen Tarife und der Angebots- und Nachfragefunktionen kann Gleichung (2) dann zu

$$(6) \quad \eta V^a / V_E^a = \left[(t_n^a - \tilde{t}_n^a) E_{nn}^a + (t_w^a - \tilde{t}_w^a) E_{ww}^a \right] dp_n^a$$

umgeschrieben werden. Der optimale Vektor der Binnenzölle bei einem gegebenen Vektor der Außenzölle ergibt sich durch

$$(7) \quad t_n^a * = \tilde{t}_n^a - \frac{(t_w^a - \tilde{t}_w^a) E_{wn}^a}{E_{nn}^a}.$$

Aus Gleichung (7) lässt sich eine Variante des zweiten Ergebnisses ableiten:

Ergebnis 3: Bei einem gegebenen Außenzollsatz sind die Binnenzölle einer Zollunion großer Länder höher als die erstbesten Zölle, wenn (a) die Außenzölle höher als die erstbesten Zölle sind und (b) die aus der übrigen Welt in die Zollunion eingeführten Güter Nettosubstitute für die aus den Ländern der Zollunion eingeführten Güter sind (Baldwin / Venables 1995).

III. Nichttarifäre Handelsbarrieren

Nun ist die EU mehr als eine Zollunion. Im Mittelpunkt des gemeinsamen Binnenmarktpogramms von 1992 steht die Reduzierung nichttarifärer Handelsbarrieren. Unter nichttarifären Handelsbarrieren werden hier nicht nur Quoten und andere mengenmäßige Handelsbarrieren verstanden, sondern auch alle Transaktionskosten zusammengefaßt, die im internationalen Handel durch Kommunikation, unterschiedliche Normen, Grenzabfertigung usw. entstehen. Die Bedeutung dieser Barrieren ist nicht zu unterschätzen. Allein die Kosten der Grenzabfertigung wurden im Rahmen des gemeinsamen Binnenmarktpogramms von der EU auf mindestens 1 Prozent der Konsumentenpreise geschätzt; insgesamt dürfte das Niveau der nichttarifären Handelsbarrieren das Niveau des Zollschutzes in der EU deutlich übersteigen (Cecchini 1988).

Die Differenz zwischen den inländischen Preisen wird hier weiter als $p_j^a = p_j^* + t_j^a$ geschrieben, wobei sich der Vektor t_j^a jetzt aus einem Anteil ω der tarifären und einem Anteil ($1 - \omega$) der nichttarifären Handelshemmnisse zusammensetzt. Nehmen wir an, daß keinerlei Zollsätze erhoben werden, so daß $\omega = 0$. Im Falle kleiner Länder kann dann Gleichung (1) zu

$$(8) \quad dV^a / V_E^a = - m_n^a dt_n^a - m_w^a dt_w^a$$

umgeschrieben werden. In diesem Falle wirkt die Veränderung des Niveaus der nichttarifären Handelshemmnisse wie eine Veränderung der *terms of trade*. Sie kann auch als Verbesserung der *terms of trade* gegenüber der Natur interpretiert werden (Kowalczyk 1993, S. 363). Eine Reduzierung der nichttarifären Handelshemmnisse in einem gemeinsamen Binnenmarktes kleiner Länder bewirkt in jedem Fall eine Wohlfahrtsverbesserung, und zwar unabhängig von dem Niveau der nichttarifären Handelshemmnisse gegenüber Drittländern.

Im Falle großer Länder müssen zusätzlich die Auswirkungen des Abbaus nichttarifärer Handelshemmnisse auf die *terms of trade* gegenüber den Handelspartnern berücksichtigt werden, so daß sich für die Wohlfahrtsänderung

$$(9) \quad dV^a / V_E^a = -m_n^a(dt_n^a + dp_n^*) - m_w^a(dt_w^a + dp_w^*)$$

ergibt. Eine Reduzierung der nichttarifären Handelsbarrieren kann in diesem Fall einen Anstieg des Preisvektors und damit auch eine Verschlechterung der *terms of trade* gegenüber den jeweiligen Handelspartnern bewirken. Insgesamt ergeben sich folgende Wohlfahrtseffekte des Abbaus nichttarifärer Handelsbarrieren:

Ergebnis 4: Die Senkung der nichttarifären Handelsbarrieren in einem regionalen Binnenmarkt bewirkt unabhängig von dem Niveau der nichttarifären Handelsbarrieren gegenüber Drittländern dann eine Wohlfahrtsverbesserung, wenn die durch die Senkung der Handelsbarrieren bewirkte Verbesserung der terms of trade gegenüber der Natur höher ausfällt, als eine durch sie bewirkte Verschlechterung der terms of trade gegenüber den Handelspartnern (Kowalczyk 1993; Baldwin / Venables 1995).

Innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraumes gleichen sich die *terms of trade*-Effekte aus. Wenn die Verlierer einer Veränderung der *terms of trade* durch die Gewinner entschädigt werden, dann ergibt sich durch die Senkung des Niveaus der nichttarifären Handelsbarrieren innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraumes auf jeden Fall eine Wohlfahrtsverbesserung.

IV. Schlußfolgerung: Handel als expansive Kraft

Auf Grundlage der bisherigen Analyse ergeben sich wenig Gründe, eine Erweiterung der EU oder anderer regionaler Wirtschaftsräume zu beschränken: Die Senkung tarifärer Handelshemmnisse im Zuge einer Erweiterung eines regionalen Wirtschaftsraumes kann nur dann zu Wohlfahrtsverlusten für die bisherigen Mitglieder der Gemeinschaft führen, wenn die Zollpolitik innerhalb der Gemeinschaft die Bedingungen einer zweitbesten Lösung verletzt. In diesem Falle wäre eine Änderung der Zollpolitik die adäquate Reaktion, nicht eine Beschränkung der Mitgliedschaft der Gemeinschaft. Die Senkung nichttarifärer Handelsbarrieren durch die Erweiterung des regionalen Wirtschaftsraumes führt in jedem Fall zu einer Wohlfahrtsverbesserung, sofern die Gewinner einer Veränderung der *terms of trade* die Verlierer entschädigen.

Diese Ergebnisse lassen sich zu einem Theorem verallgemeinern, das auf Überlegungen von Meade (1955) zurückgeht und von Ohyama (1972) sowie

Kemp / Wan (1976) unabhängig voneinander formuliert wurde: Nach diesem Theorem existiert für jede beliebige Zusammensetzung einer Zollunion (a) ein gemeinsamer Vektor von Zollsätzen und (b) ein System von Transferzahlungen, so daß nach Einführung der Zollunion kein Mitglied oder Nichtmitglied schlechter gestellt wird als ohne Einführung der Zollunion (*Kemp / Wan* 1976, S. 95). Im Unterschied zu unserer Betrachtung werden von dem *Kemp-Ohyama-Wan*-Theorem auch die Wohlfahrtseffekte für diejenigen Länder, die einer Zollunion beitreten und von ihr ausgeschlossen bleiben, berücksichtigt. Es stellt daher eine Verallgemeinerung unserer Ergebnisse dar.

Aus Sicht der Handelstheorie wirken die Wohlfahrtsgewinne des Abbaus tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse also expansiv auf die regionale Integration: Die Mitglieder eines regionalen Wirtschaftsraumes werden durch die Aufnahme jedes beliebigen weiteren Mitgliedes besser gestellt, sofern im Binnenmarkt eine Politik des *second best* verfolgt wird und die Verlierer eine Änderung der *terms of trade* durch die Gewinner entschädigt werden. Wohlfahrtsmaximierendes Verhalten müßte unter diesen Voraussetzungen zu einer schrittweisen Ausweitung der Gemeinschaft führen, bis sie schließlich die ganze Welt umfaßt.

C. Institutionelle Integration

Die Einkommens- und Wohlfahrtseffekte einer Erweiterung der EU können aber nicht allein aus handelstheoretischer Sicht diskutiert werden. Die Handelstheorie betrachtet die Marktordnung als gegeben. Eine der zentralen Aufgaben der EU besteht aber gerade darin, durch das Angebot gemeinsamer Institutionen und die Vereinheitlichung der nationalen Institutionen eine gemeinsame Marktordnung zu entwickeln. Ein Beitritt zur EU schließt deshalb in etlichen Bereichen die Aufgabe nationaler Souveränität und die Übernahme des Institutionensystems der Gemeinschaft, des *acquis communautaire*, ein. Der *acquis* beschränkt wiederum die Qualität und die Entwicklungsbedingungen der nationalstaatlichen Institutionensysteme. Der *acquis* beeinflußt deshalb nicht allein das Niveau der nichttarifären Handelshemmnisse, sondern auch das Niveau der Transaktionskosten insgesamt bei den einzelnen Mitgliedern der Gemeinschaft. Ähnlich wie die nationalstaatlichen Institutionensysteme geht er in die Produktionsfunktionen der Wirtschaftssubjekte ein. Eines der zentralen Argumente gegen eine zu weit gehende oder zu schnelle Osterweiterung der EU, ist die Befürchtung, daß die Qualität der europäischen Institutionen durch die Integration von Ländern mit instabilen und inkohärenten Institutionensystemen sinken könnte. Der Europäische Rat hat deshalb auf seinem Kopenhagener Gipfel von 1993 politische und institutionelle Kriterien formuliert, die für eine Aufnahme in die EU erfüllt werden müssen.

Der *acquis* kann als ein Gut verstanden werden, das von den Mitgliedern der EU gemeinschaftlich angeboten wird. Nach der klassischen Theorie der Club-Güter wird die optimale Größe eines Clubs durch die marginalen Erträge und Kosten der Erweiterung eines Clubs um ein neues Mitglied bestimmt, wobei in dem klassischen Modell von *Buchanan* die optimale Club-Größe von dem Grad der Rivalität des Gutes im Konsum abhängt. Im Falle öffentlicher Güter ist die Club-Größe unbegrenzt (*Buchanan* 1965; *Pauly* 1967). Der *acquis* wäre im Sinne *Buchanans* ein Gut mit einem hohem Grad der Öffentlichkeit. Überfüllung (*congestion*) setzt allenfalls bei der Durchsetzung der europäischen Gesetze und Normen ein. Zwar bietet die EU mit einigen Infrastruktureinrichtungen auch Güter mit einem geringeren Grad der Öffentlichkeit an. Diese Güter spielen jedoch keine bedeutende Rolle im Gesamtangebot der EU. Aus dieser Sicht ergeben sich also wenig Argumente für eine Begrenzung der Mitgliedschaft der Gemeinschaft.

Allerdings beruht das klassische Modell der Club-Güter auf der Annahme, daß die individuellen Kosten der Herstellung des Club-Gutes mit der Zahl der Mitglieder sinken und daß die Kosten gleichmäßig auf die Mitglieder verteilt werden (*Buchanan* 1965, S. 4). Dies ist für das gemeinschaftliche Angebot von Institutionen keine realistische Annahme. Die Kosten des gemeinschaftlichen Angebots von Institutionen hängt weniger von der Zahl als von der Qualität der Mitglieder ab. Die EU ist bei der Bereitstellung des *acquis* und seiner Durchsetzung auf die Anpassung und Kooperation der nationalstaatlichen Institutionen angewiesen. Einzelne Mitglieder der Gemeinschaft, die mit ihrem Verhalten den *acquis* unterlaufen, können die Qualität des *acquis* auch für andere Mitglieder beeinträchtigen.

I. Ein einfaches Modell institutioneller Integration

In diesem Abschnitt wird in einem einfachen Modell untersucht, welche Auswirkungen die Erweiterung einer Gemeinschaft, die neben einer Liberalisierung des Handels auch gemeinsame Institutionen anbietet, um Mitglieder mit unterschiedlichen Voraussetzungen hat. Das Modell beruht auf der Annahme, daß die Qualität der Institutionen einer Gemeinschaft mit der durchschnittlichen Qualität der Institutionen ihrer Mitglieder variiert. Die Qualität der nationalen Institutionen wird wiederum von den gemeinschaftlichen Institutionen beeinflußt. Die Annahme, daß die Qualität der gemeinschaftlichen Institutionen von der durchschnittlichen Qualität der Mitglieder abhängt, kann als Kompromiß betrachtet werden: Sie ist eine mittlere Annahme zwischen den beiden Hypothesen, daß die Qualität des gemeinschaftlichen Institutionensystems von den leistungsfähigsten Mitgliedern oder von den schwächsten Mitgliedern bestimmt wird.

Für die Erstellung des Outputs in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft gilt

$$(10) \quad y_i(t) = H(t) \cdot f(k_i(t)),$$

wobei $k_i(t) > 0$ die Produktionsfaktoren und $H(t) > 0$ einen Index für die Qualität der Institutionen in der Gemeinschaft bezeichnet.⁸ Für die Produktionsfunktion $f(\cdot)$ gelten abnehmende Grenzerträge. Die Qualität der Institutionen in der Gemeinschaft entspricht der durchschnittlichen Qualität der Institutionen der einzelnen Mitglieder, d. h.

$$(11) \quad H(t) = \frac{h_1(t) + h_2(t) + \dots + h_m(t)}{m(t)},$$

wobei $h_1(t), h_2(t), \dots, h_m(t)$ die Qualität der Institutionen der jeweiligen Länder bezeichnen, die sich im Zeitablauf verändern.⁹

II. Dynamik der institutionellen Entwicklung

Betrachten wir zunächst die Entwicklungsdynamik der Qualität des gemeinschaftlichen Institutionensystems $H(t)$ und der nationalen Institutionen $h_i(t)$. Es wird angenommen, daß jedes Land nicht nur über ein gegebenes Institutionensystem, sondern auch über ein institutionelles Potential τ_i verfügt, das die nationalen Entwicklungsbedingungen der Institutionen charakterisiert. Im Falle der Transformationsländer dürfte die gegenwärtige Qualität der Institutionen noch relativ weit von ihrem Potential entfernt sein, während die Qualität der Institutionen bei den bisherigen Mitgliedern der EU mit einer längeren marktwirtschaftlichen Tradition sich dichter an ihrem Potential befindet.

Im Zeitverlauf wird die Qualität der Institutionen eines Landes tendenziell sowohl von seinem eigenen institutionellen Potential als auch von der durchschnittlichen Qualität der Institutionen in der Gemeinschaft $H(t)$ beeinflußt. Die Entwicklung von $h_i(t)$ kann dann durch die Bewegungsgleichung

⁸ Eine andere Formulierung des Modells, in dem die Institutionen der Gemeinschaft nicht direkt in die nationalen Produktionsfunktionen eingehen, sondern nur indirekt wirken, indem sie die Entwicklung der nationalen Institutionen beeinflussen, die wiederum Teil der Produktionsfunktionen in den jeweiligen Ländern sind, führt zu qualitativ ähnlichen Ergebnissen.

⁹ Auf naheliegende Verfeinerungen der Analyse, etwa in Form unterschiedlicher Gewichtung der h_i , wurde hier verzichtet.

$$(12) \quad \dot{h}_i = \alpha(H - h_i) + \beta(\tau_i - h_i)$$

beschrieben werden, wobei die positiven Koeffizienten α und β den Einfluß der gemeinschaftlichen Institutionen und des nationalen institutionellen Potentials für die Entwicklung der nationalen Institutionen festlegen. Zur Vereinfachung der Schreibweise wurde die Abhängigkeit der Variablen von der Zeit unterdrückt, d. h. $h_i \equiv h_i(t)$. Des Weiteren gilt $\dot{h}_i \equiv dh_i/dt$. Zur Vereinfachung der weiteren Analyse wird angenommen, daß alle bisherigen („alten“) Mitglieder der EU die gleiche Qualität der Institutionensysteme h_a und das gleiche nationalstaatliche Entwicklungspotential τ_a aufweisen, während sich die Qualität des Institutionensystems h_n des neuen Mitglieds n und sein institutionelles Potential τ_n von dem der bisherigen Mitglieder unterscheidet. Für H gilt dann

$$(11') \quad H = \gamma h_a + (1 - \gamma)h_n, \quad \gamma = \frac{m}{m+1},$$

wobei mit γ das Gewicht der alten Mitglieder der Gemeinschaft und mit $(1-\gamma)$ das Gewicht des neuen Mitglieds bezeichnet wird.

Die Qualität der Institutionen in den bisherigen Mitgliedsländern der EU und dem neuen Mitgliedsland entwickelt sich entsprechend den beiden Bewegungsgleichungen

$$(13.1) \quad \dot{h}_a = \alpha(H - h_a) + \beta(\tau_a - h_a) \text{ und}$$

$$(13.2) \quad \dot{h}_n = \alpha(H - h_n) + \beta(\tau_n - h_n)$$

sowie für die Institutionen der Gemeinschaft entsprechend der Bewegungsgleichung

$$(13.3) \quad \dot{H} = \gamma \dot{h}_a + (1 - \gamma) \dot{h}_n.$$

Ohne Integration in die Gemeinschaft würden sich die Bewegungsgleichungen für das neue Mitglied zu $\dot{h}_n = \beta(\tau_n - h_n)$ und für die alten Mitglieder zu $\dot{h}_a = \beta(\tau_a - h_a)$ vereinfachen, wobei für letztere Gleichung der Umstand genutzt wurde, daß ohne Erweiterung $H = h_a$.

Wenn wir für H Gleichung (11') einsetzen, erhalten wir

$$(14.1) \quad \dot{h}_a = \alpha(1-\gamma)(h_n - h_a) + \beta(\tau_a - h_a),$$

$$(14.2) \quad \dot{h}_n = \alpha \gamma (h_a - h_n) + \beta(\tau_n - h_n) \text{ und}$$

$$(14.3) \quad \dot{H} = \gamma \beta(\tau_a - h_a) + (1-\gamma) \beta(\tau_n - h_n).$$

Im Zeitablauf nähern sich die Qualitäten der nationalstaatlichen Institutionen und der gemeinschaftlichen Institutionen einem (eindeutigen und stabilen) Gleichgewicht (*steady state*), für das die drei Bedingungen

$$(15.1) \quad h_a^\infty = \tau_a + (1-\gamma) \frac{\alpha}{\alpha-\beta} (\tau_n - \tau_a),$$

$$(15.2) \quad h_n^\infty = \tau_n + \gamma \frac{\alpha}{\alpha-\beta} (\tau_a - \tau_n) \text{ und}$$

$$(15.3) \quad H^\infty = \gamma \tau_a + (1-\gamma) \tau_n$$

gelten. Im *steady state* wird also die Qualität der nationalen Institutionen durch das jeweils eigene nationalstaatliche Potential und durch den Unterschied zwischen dem nationalen Potential des neuen Mitglieds und dem Potential der bisherigen Mitglieder bestimmt, gewichtet mit den Anteilen des neuen bzw. der alten Mitglieder an der Gemeinschaft sowie mit dem Faktor $\alpha/(\alpha+\beta)$. Die Qualität der gemeinschaftlichen Institutionen wiederum setzt sich einfach aus den nationalen Potentialen zusammen, gewichtet mit ihren Anteilen an der Gemeinschaft, d. h. mit γ bzw. $(1-\gamma)$.

Wie das Phasendiagramm in Abbildung (1) zeigt, ergibt sich das langfristige Gleichgewicht, an dem sich die Institutionensysteme der beiden Länder nicht mehr verändern, am Schnittpunkt der beiden Isokinen ($\dot{h}_a = \dot{h}_n = 0$), die durch

$$(16.1) \quad \dot{h}_a = 0: \quad h_n = \frac{-\beta}{\alpha(1-\gamma)} \tau_a + \left(1 + \frac{\beta}{\alpha(1-\gamma)}\right) h_a \text{ und}$$

$$(16.2) \quad \dot{h}_n = 0: \quad h_n = \frac{\beta}{\alpha\gamma + \beta} \tau_n + \frac{\beta}{\alpha\gamma + \beta} h_a$$

definiert sind. Wenn das institutionelle Potential des neuen Mitglieds unter dem institutionellen Potential des alten Mitglieds liegt, dann reduziert sich im lang-

fristigen Gleichgewicht die Qualität der Institutionen für die alten Mitglieder. Umgekehrt steigt im langfristigen Gleichgewicht die Qualität der Institutionen des neuen Mitglieds über sein nationales Potential. Von dem Ausgangspunkt A in dem Phasendiagramm steigt also schrittweise die Qualität des Institutionensystems des neuen Mitglieds, während sie für die alten Mitglieder sinkt.

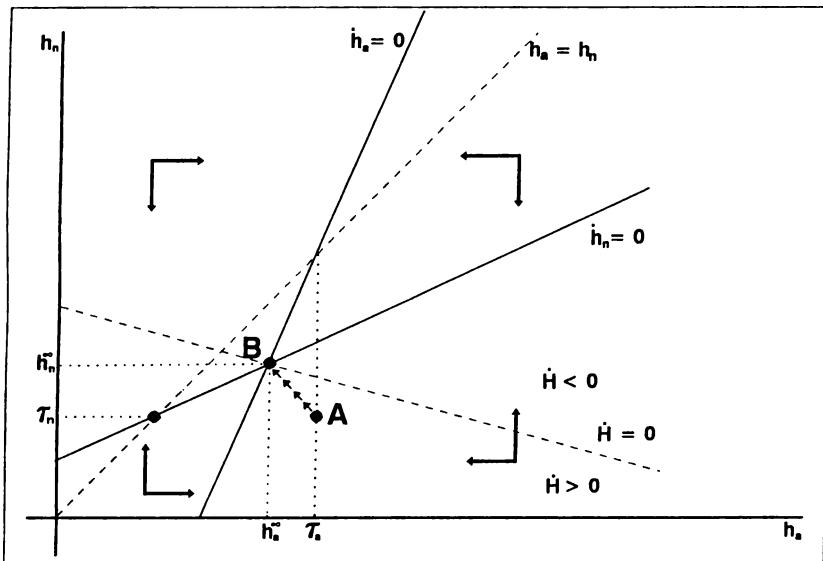


Abbildung 1

Die Differenz zu dem langfristigen Gleichgewicht, das die alten Mitglieder bzw. das neue Mitglied ohne die Erweiterung der EU erreicht hätten, ergibt sich durch

$$(17.1) \quad h_a^\infty - \tau_\alpha = (1-\gamma) \frac{\alpha}{\alpha + \beta} (\tau_n - \tau_\alpha) = \frac{1}{m+1} \frac{\alpha}{\alpha + \beta} (\tau_n - \tau_\alpha) \text{ und}$$

$$(17.2) \quad h_n^\infty - \tau_n = \gamma \frac{\alpha}{\alpha + \beta} (\tau_a - \tau_n) = \frac{m}{m+1} \frac{\alpha}{\alpha + \beta} (\tau_a - \tau_n).$$

Für den Fall, daß $\tau_n < \tau_a$ fällt die Verschlechterung für die bisherigen Mitglieder um so geringer aus, je größer m , d. h. je größer das Gewicht der alten Mitglieder relativ zu dem neuen Mitglied ist, und je größer β relativ zu α ist,

d. h. je größer der Einfluß des nationalstaatlichen Potential und je geringer der Einfluß der Gemeinschaftsinstitutionen für die Entwicklung der Institutionen eines Landes ist. Dies läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Ergebnis 5: Wenn in einem Zusammenschluß von Ländern mit gemeinsamen Institutionen die Entwicklung der Institutionen eines Landes von seinem eigenen nationalen Potential und der durchschnittlichen Qualität der Institutionen der Mitglieder der Gemeinschaft beeinflußt wird, dann verringert (erhöht) die Aufnahme eines neuen Mitglieds mit einem geringeren (höheren) institutionellen Potential als im Durchschnitt der Gemeinschaft die Qualität der Institutionensysteme der bisherigen Mitglieder, wobei das Ausmaß der Verringerung (Erhöhung) von dem Gewicht des neuen Mitglieds in der Gemeinschaft sowie der Bedeutung der gemeinschaftlichen Institutionen für die Entwicklung der nationalen Institutionen abhängt.

III. Dynamik der Produktion

Die Aufnahme eines neuen Mitglieds beeinflußt nicht allein die Entwicklung der nationalen und gemeinschaftlichen Institutionen, sondern auch die Produktionsmöglichkeiten. Wie in dem vorherigen Kapitel diskutiert wurde, führt die Integration weiterer Länder zu zusätzlichem Handel, sofern die richtige Politik im Sinne des *second best* verfolgt wird. Hier wird der Einfachheit halber davon ausgegangen, daß alle Hemmnisse für die Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren innerhalb der Gemeinschaft beseitigt sind und die Integration keine Effekte für den Handel mit Drittländern hat. Die Integration erlaubt dann den Ausgleich der Grenzproduktivitäten der einzelnen Produktionsfaktoren. Die regionale Integration hat somit zwei Effekte: Durch die Anpassung der Qualität des Institutionensystems an den neuen Durchschnitt der Gemeinschaft ergibt sich im langfristigen Gleichgewicht ein *Niveaueffekt* und durch den Ausgleich der Grenzproduktivitäten der Produktionsfaktoren ein *Allokationseffekt*.

Betrachten wir zunächst den Niveaueffekt. Im *steady state* der institutionellen Entwicklung ergibt sich der Unterschied in den Niveaus der nationalen Produktion mit und ohne Anpassung der Institutionensysteme an die Normen der Gemeinschaft durch

$$(18.1) \quad \Delta \bar{y}_a = \gamma(\tau_n - \tau_a)f(k_a) \quad \text{und}$$

$$(18.2) \quad \Delta \bar{y}_n = \gamma(\tau_a - \tau_n)f(k_n) ,$$

wobei $\Delta \bar{y}_i \equiv \bar{y}_i^{\text{int}} - \bar{y}_i$ die Differenz der Outputniveaus von Land i mit Integration und ohne Integration von Land n in die Gemeinschaft bezeichnen. Für die Ableitung ist zu beachten, daß z. B. $y_i = m \cdot \tau_i \cdot f(k_i)$. Die Differenz der aggregierten Produktionsniveaus der neuen Gemeinschaft ist durch

$$(19) \quad \Delta \bar{y} = \gamma (\tau_n - \tau_a) [f(k_a) - f(k_n)]$$

gegeben. Wie Gleichung (19) zeigt, führt die Aufnahme eines Landes mit einem geringeren institutionellen Potential *und* einer geringeren Ausstattung mit Produktionsfaktoren zu einer Senkung des Gesamtoutputs im langfristigen Gleichgewicht. Das vielleicht paradox wirkende Ergebnis im Hinblick auf die Gesamtpproduktion der alten und neuen Mitglieder erklärt sich dadurch, daß eine Verschlechterung des Institutionensystems auf diejenigen Länder die stärkeren Auswirkungen hat, die über größere Faktorausstattungen und damit höhere Produktionsniveaus im langfristigen Gleichgewicht verfügen.

Die Analyse der Niveaueffekte läßt sich zu folgendem Ergebnis verallgemeinern:

Ergebnis 6: Bei einem gegebenen Niveau des Faktoreinsatzes verringert (erhöht) sich im langfristigen Gleichgewicht der institutionellen Entwicklung die Produktion der bisherigen Mitglieder der Gemeinschaft, wenn das institutionelle Potential des neuen Mitglieds niedriger (höher) als das Potential der bisherigen Mitglieder ist, während umgekehrt die Produktion des neuen Mitglieds sich erhöht (sinkt), wenn sein institutionelles Potential geringer (höher) als das der bisherigen Mitglieder ist. Die Abnahme (Zunahme) der Produktion fällt bei den Mitgliedern der Gemeinschaft (dem neuen Mitglied) um so stärker (schwächer) aus, je größer das Gewicht des neuen Mitglieds in der Gemeinschaft ist. Das Gesamtprodukt der alten und der neuen Mitglieder in der Gemeinschaft fällt (steigt) durch die Integration, wenn (a) das institutionelle Potential des neuen Mitglieds geringer (höher) und seine Faktorausstattung geringer (höher) als die der bisherigen Mitglieder der Gemeinschaft ist, oder (b) das institutionelle Potential des neuen Mitglieds höher (geringer) und seine Faktorausstattung höher (geringer) als die der bisherigen Mitglieder der Gemeinschaft ist.

Nun steht dem Niveaueffekt aus der Veränderung des institutionellen Potentials der Gemeinschaft ein Allokationseffekt aus der Integration der Güter- und Faktormärkte gegenüber. Unter den vereinfachenden Annahmen, daß alle Barrieren für Güter- und Faktormobilität beseitigt wurden und diese Beseitigung keine Auswirkungen auf den Handel und die Faktormobilität mit anderen Ländern hat (siehe oben), ist durch die regionale Integration ein Ausgleich der

Grenzproduktivität der Produktionsfaktoren zu erwarten. Für die Veränderung des Outputs durch die Reallokation von Produktionsfaktoren gilt dann

$$(20) \quad d\tilde{y} = H \cdot [mf'(k_a)dk_a + f'(k_n)dk_n].$$

Da sich die Zu- und Abflüsse der Produktionsfaktoren ausgleichen müssen, gilt für dk_a und dk_n die Bedingung

$$dk_a = -\frac{1}{m} dk_n.$$

Durch Verwendung dieses Ausdrucks für dk_a erhalten wir

$$(20') \quad d\tilde{y} = H[-f'(k_a) + f'(k_n)] dk_n.$$

Die Möglichkeiten zur Outputsteigerung durch Reallokation von Produktionsfaktoren sind dann ausgeschöpft, wenn für dk_n sichergestellt ist, daß

$$dk_n^* = \gamma (k_a - k_n).$$

Dahinter steht, neben dem Ausgleich der Grenzerträge, das Erfordernis, daß für den allen gemeinsamen Kapitalstock k^∞ im langfristigen Gleichgewicht

$$k^\infty = \frac{m \cdot k_a + k_n}{m+1} = \frac{m}{m+1} k_a + \frac{1}{m+1} k_n \quad \text{und zugleich}$$

$$dk_n = k^\infty - k_n = \gamma k_a + (1 - \gamma) k_n - k_n \quad \text{gilt.}$$

Der Allokationseffekt ergibt sich folglich durch

$$(21) \quad d\tilde{y} = H[f'(k_n) - f'(k_a)] \gamma (k_a - k_n).$$

Offensichtlich gilt $d\tilde{y} \geq 0$, d. h. im Unterschied zum Niveaueffekt ist der Allokationseffekt positiv. Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen im vorhergehenden Kapitel.

Ergebnis 7: Bei einem gegebenen institutionellen Niveau und gegebenen Produktionsfunktionen erhöht sich das Gesamtprodukt der alten und neuen Mitglieder der Gemeinschaft praktisch immer, und zwar um so stärker (schwächer), je mehr sich die Faktorausstattung des neuen Mitglieds von der Faktorausstattung der alten Mitglieder unterscheidet (Allokationseffekt).

Der *Gesamteffekt* der Integration eines neuen Mitglieds in die Gemeinschaft für den Output im langfristigen Gleichgewicht läßt sich aus den beiden Gleichungen (19) und (21) ermitteln:

$$(22) \quad dy = \gamma[(\tau_n - \tau_a)[f(k_a) - f(k_n)] + H[f(k_n) - f(k_a)](k_a - k_n)] .$$

Wir stehen also bei der Erweiterung der Gemeinschaft vor einem *Trade-off*: Wenn ein Kandidat mit einem geringeren institutionellen Potential und geringeren Faktorausstattungen die Mitgliedschaft beantragt, müssen die Kosten einer Verschlechterung des gemeinschaftlichen Institutionensystems gegen die Erträge des Handels und der Faktormobilität abgewogen werden.

Ergebnis 8: Durch die Integration eines neuen Mitglieds in die Gemeinschaft steigt langfristig der Gesamtoutput, wenn (a) das institutionelle Potential des neuen Mitglieds höher und seine Faktorausstattung geringer als bei den bisherigen Mitgliedern der Gemeinschaft ist, (b) das institutionelle Potential des neuen Mitglieds geringer und seine Faktorausstattung höher als bei den bisherigen Mitgliedern der Gemeinschaft ist, oder (c) wenn der Reallokationseffekt aufgrund unterschiedlicher Faktorausstattungen höher als der Niveaueffekt bei einem geringeren institutionellen Potential und einer geringeren Faktorausstattung bzw. einem höheren institutionellen Potential und einer höheren Faktorausstattung des neuen Mitglieds im Vergleich zu den alten Mitgliedern der Gemeinschaft ausfällt.

Für eine Politik der regionalen Integration ergeben sich aus der Berücksichtigung der unterschiedlichen Qualität der Institutionen der Aufnahmekandidaten also andere Schlußfolgerungen als bei einer handelstheoretischen Betrachtung. Die Erweiterung einer regionalen Gemeinschaft um neue Mitglieder kann nicht nur bei einzelnen Mitgliedern der Gemeinschaft, sondern bei den alten und neuen Mitgliedern insgesamt zu einer Verringerung der Produktion führen. Dies ist langfristig dann der Fall, wenn bei einer geringeren Qualität des institutionellen Potentials der neuen Mitglieder im Vergleich zu den alten Mitgliedern die Kosten einer Verringerung des durchschnittlichen Niveaus der gemeinschaftlichen Institutionen höher ausfallen als die Erträge aus der Reallokation der Produktionsfaktoren. Damit der Nettoeffekt einer Erweiterung positiv ausfällt, muß also gewährleistet sein, daß die ohnehin immer positiven Re-

allokationseffekte nicht durch zu starke Diskrepanzen in der Qualität der institutionellen Potentiale zunichte gemacht werden.

D. Schlußfolgerungen

Auf den ersten Blick ergibt sich aus unseren Überlegungen eine konservative Schlußfolgerung: Die Erweiterung einer wohlhabenden Gemeinschaft um Länder mit einer geringeren Qualität der Institutionen und geringeren Faktorausstattungen senkt nicht nur die Produktion der bisherigen Mitglieder der Gemeinschaft, sondern auch die gemeinsame Produktion der alten und neuen Mitglieder. Selbst wenn Transferzahlungen zugelassen werden, kann sich in diesem Fall durch die Integration keine Pareto-Verbesserung ergeben. Allerdings stehen diesen Kosten die klassischen Erträge von Handel und Faktormobilität gegenüber. Aus den Überlegungen folgt jedoch nicht, daß die Erweiterung der EU um Transformationsländer *a priori* zu begrenzen sei. Auch wenn durch das planwirtschaftliche Erbe und die Transformation Stabilität und Qualität der Institutionensysteme hinter den Standards entwickelter Marktwirtschaften in der EU zurückbleiben, so kann langfristig das institutionelle Potential der Transformationsländer durchaus genauso hoch oder sogar höher als bei den bisherigen Mitgliedern der EU sein. Transformation und Reform der Institutionensysteme in den Ländern Mittel- und Osteuropas könnten im Vergleich zu den etablierten Marktwirtschaften der EU mit ihrer begrenzten Reformfähigkeit auch zu überlegenen institutionellen Rahmenbedingungen führen. Langfristig sind jedenfalls nicht die gegenwärtigen Institutionen, sondern Unterschiede in den institutionellen Potentialen von entscheidender Bedeutung. Einkommensdifferenzen spielen dagegen keine Rolle: Unterschiedliche Faktorausstattungen erhöhen vielmehr das Potential für Handel und damit die Erträge regionaler Integration.

Das institutionelle Potential eines Aufnahmekandidaten ist mitunter schwer einzuschätzen. Im Zweifel sollte die Entwicklung der tatsächlich zu beobachtenden institutionellen Qualitäten eines Kandidaten *vor* einem Beitritt zur Gemeinschaft als Indikator zugrunde gelegt werden. Die Aufstellung von Kriterien für eine Mitgliedschaft in der EU, wie sie auf dem Kopenhagener Gipfel des Rates der Europäischen Gemeinschaften schon 1993 vorgenommen wurde, ist daher eine sinnvolle Strategie zur Erhaltung des Wohlstandes der bisherigen Gemeinschaftsmitglieder.

Es sollte klar sein, daß in diesem Beitrag nur abstrakte Überlegungen auf der Grundlage stark vereinfachender Annahmen angestellt worden sind. Die Analyse der Institutionensysteme und der institutionellen Potentiale bei den Beitrittskandidaten in Ost- und Mitteleuropa wie auch bei den bisherigen Mitgliedern der EU muß unsere Überlegungen ergänzen. Auch kann das Modell um

andere Annahmen über die Produktionsfunktionen und die Analyse des Übergangs zum langfristigen Gleichgewicht erweitert werden. In diesem Sinne soll dieser Beitrag weitere Forschung über die Wohlfahrtseffekte regionaler Integration anregen.

Anhang

Die Diskussion der Wohlfahrtseffekte des Abbaus tarifärer und nichttarifärer Handelsbarrieren gegenüber den Mitgliedern einer regionalen Wirtschaftsräume stützt sich auf verschiedene Modelle regionaler Integration (*Lloyd* 1982; *Kowalczyk* 1992; *Baldwin / Venables* 1995). Gemeinsam ist diesen Modellen der Dualitätsansatz, der das Verhalten der Konsumenten mittels indirekter Nutzenfunktionen und das Verhalten der Produzenten durch Erlös- und Kostenfunktionen beschreibt. Die Wohlfahrt eines Landes k ist durch die indirekte Nutzenfunktion $V^k(p^k, E^k)$ eines repräsentativen Haushaltes gegeben, die den maximalen Nutzen angibt, der bei gegebenem Niveau der Ausgaben E^k und der Preise p^k erreicht werden kann. Umgekehrt bezeichnet die Ausgabenfunktion $E^k(p^k, V^k)$ das minimale Ausgabenniveau, mit dem bei gegebenen Preisen ein gegebenes Nutzenniveau erreicht werden kann. Die Ausgaben E^k sind gleich dem Volkseinkommen Y^k . Der Preisvektor p_j^k setzt sich aus den Weltmarktpreisen vor Zöllen und nichttarifären Handelsbarrieren p_j^* und dem Vektor der Handelsbarrieren t^k zusammen. Der Vektor der Handelsbarrieren besteht wiederum aus dem Anteil der tarifären Handelshemmnisse ωt^k , die Renten für das jeweilige Land erzeugen, und dem Anteil der nichttarifären Handelshemmnisse $(1 - \omega) t^k$, wobei $0 \leq \omega \leq 1$.

Für die indirekte Nutzenfunktion $V^k(\cdot)$ und die Ausgabenfunktion $E^k(\cdot)$ gelten folgende technische Bedingungen: Die indirekte Nutzenfunktion $V^k(p^k, Y^k)$ ist kontinuierlich in $p^k >> 0$ und $Y^k > 0$, nicht steigend, konkav und homogen vom Grad 0 in p^k , nicht fallend in Y^k ; die Ausgabenfunktion $E^k(p^k, V^k)$ ist kontinuierlich in $p^k >> 0$, nicht abnehmend, konkav und homogen vom Grad 1 in p^k .

Der repräsentative Haushalte maximiert seinen Nutzen unter der Nebenbedingung des Budgetgleichgewichtes

$$(A1) \quad E^k(p^k, V^k) = Y^k + \omega t^k m^k ,$$

d. h. die Ausgaben sind gleich dem nationalem Output Y^k , der hier als *numeraire* verwendet wird, und dem inneren Produkt aus dem Vektor der Nettoimporte m^k und den Zollsätzen t^k . Der Vektor der Nettoimporte ist gleich dem

Vektor der Konsumausgaben abzüglich der Produktion des Landes k , d. h. $m^k = x^k - Y^k$.

Durch vollständige Differenzierung von $V^k(p^k, E^k)$ ergibt sich

$$dV^k / V_E^k = (V_p^k / V_E^k + Y^k) d p^k + \omega t^k d m^k + m^k d(\omega t^k) + d Y^k ,$$

wobei $V_p^k \equiv \partial V^k / \partial p^k$ und $V_{E^k}^k \equiv \partial V^k / \partial E^k$ die partiellen Ableitungen der Funktion V^k im Hinblick auf die Variablen p^k bzw. E^k bezeichnen. Der linke Term gibt also die Veränderung der indirekten Nutzenfunktion im Hinblick auf marginale Änderung der Preise und Nachfrage, geteilt durch den Grenznutzen des Einkommens an. Nach Roy's Identität ist $-V_p^k / V_E^k$ gleich der kompensierten (Hickschen) Nachfrage $E_p^k \equiv \partial E^k / \partial p^k$, so daß sich die ersten beiden Terme auf der rechten Seite der Gleichung zu $-m^k d p^k$ zusammenfassen lassen. Durch Nutzung der Definition des Preisvektors der Güterpreise $p^k = p^* + t^k$ und Differenzierung sowie einige Umformungen ergibt sich als allgemeine Gleichung für die Wohlfahrtseffekte einer Änderung der Handelsbarrieren und Preise

$$(A2) \quad dV^k / V_E^k = -m^k d p^* + \omega t^k d m^k - m^k d(t^k - \omega t^k) - d Y^k .$$

Der erste Term auf der rechten Seite von Gleichung (A2) repräsentiert die Wohlfahrtseffekte einer Änderung der *terms of trade*, der zweite Term die Wohlfahrtseffekte einer tarifgewichteten Veränderung des Nettoimportvolumens, der dritte die Kosten der nichttarifären Handelshemmnisse und der vierte schließlich die Änderung der inländischen Outputs. Gleichung (A2) wurde im Text den Gleichungen (1), (5) und (8) zugrunde gelegt, wobei die Gleichungen dadurch vereinfacht wurden, daß ω entweder gleich 1 oder gleich 0 gesetzt wurde, d. h. alle Handelshemmnisse hatten entweder tarifären oder nichttarifären Charakter. Ferner wurde zur Vereinfachung in allen Gleichungen angenommen, daß $d Y^k = 0$.

Für die Ableitung von Gleichung (2) im Text müssen für $d m^k$ die Nachfrage- und Angebotsfunktionen eingesetzt werden. Die marginale Änderung des Vektors der Nettoimporte im Hinblick auf eine Änderung des Vektors der Güterpreise p^k ergibt sich durch

$$\left(\frac{\partial x^k}{\partial p^k} - \frac{\partial Y^k}{\partial p^k} \right) d p^k + \frac{\partial x^k}{\partial Y^k} d Y^k ,$$

wobei der Term $\partial x^k / \partial p^k$ durch Anwendung der Slutsky-Gleichung in

$$\frac{\partial E^k}{\partial p^k} - \frac{\partial x^k}{\partial Y^k} x^k$$

zerlegt werden kann. Die marginale Änderung der Nettoimporte im Hinblick auf eine Änderung des Preisvektors kann dann zu den beiden Termen

$$E_p^k dP^k + \frac{\partial x^k}{\partial Y^k} dx^k$$

zusammengefaßt werden, wobei $M_p^k \equiv E_p^k + \partial Y^k / \partial P^k$ und für den zweiten Term die Bedingung $dY^k = dx^k + x^k dp^k$ genutzt wurde.

Gleichung (A2) kann dann zu

$$(A3) \quad \eta dV^k / V_E^k = -m^k dP^k + \omega t^k M_p^k dP^k - m^k d(t^k - \omega t^k) + dY^k$$

umformuliert werden, wobei der Term $\eta = (1 - \alpha t^k \partial x^k / \partial Y^k)$ durch Subtraktion von $\partial x^k / \partial Y^k dx^k$ und Nutzung der Bedingung, daß $V^k dV^k E = dx^k$, gebildet wurde. In Gleichung (A2) wurde zur Vereinfachung angenommen, daß sich jedes Land vollständig auf die Herstellung eines Gütervektors spezialisiert, so daß sich M_p^k auf E_p^k reduziert, und daß $dY^k = 0$.

Literaturverzeichnis

- Baldwin, R.E. / Venables, A.J. (1995), Regional Economic Integration, in: Grossmann, G. / Rogoff, K., *Handbook of International Economics*, Jg. III, Amsterdam.
- Bhagwati, J. (1971), Trade Diverting Customs Unions and Welfare Improvement: A Clarification, in: *Economic Journal*, Jg. 81, S. 580-587.
- Brücker, H. / Schrettl, W. (1997a), Russia into the European Union?, in: Wharton Econometric Forecasting Associates (WEFA), *Eurasia Economic Outlook*, Washington, D.C., May.
- (1997b), Entsteht eine neue wirtschaftliche Kluft in Europa?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 44-45 / 97, Beilage zur *Wochenzeitung Das Parlament*, 24. Oktober, S. 17-26.
- Buchanan, J.M. (1965), An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, S. 1-14.
- Ceccini, P. (1988), *The European challenge 1992*, Aldershot.
- Cordon, W.M. (1972), Economics of Scale and Customs Union Theory, in: *Journal of Political Economy*, Jg. 80, S. 456-475.

- Ethier, W. / Horn, H. (1984), A new look at economic integration, in: Kierszkowski, H., Hg., Monopolistic competition and international trade, Oxford.*
- Kemp, M. / Wan, H.Y. (1976), An elementary proposition concerning the formation of custom unions, in: Journal of International Economics, Jg. 6, S. 95-97.*
- Kowalczyk, C. (1992), Paradoxes in Integration Theory, in: Open Economies Review, Jg. 3, S. 51-59.*
- (1993), Integration in goods and factors. The role of flows and revenue, in: *Regional Science and Urban Economics*, Jg. 23, S. 355-367.
- Lipsey, R.G. (1957), The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare, in: *Economica*, Jg. 24, S. 40-46.*
- (1960), Theory of customs unions: A general equilibrium analysis, in: *Economic Journal*, Jg. 70, S. 496-513.
- Lloyd, P.J. (1982), 3x3 Theory of Custom Unions, in: *Journal of International Economics*, Jg. 12, S. 41-63.*
- McMillan, J. / McCann, E. (1981), Welfare effects in customs unions, in: *Economic Journal*, Jg. 91, S. 697-703.*
- Meade, J.E. (1955), The Theory of Customs Unions, Amsterdam.*
- Ohyama, M. (1972), Trade and welfare in general equilibrium, in: *Keito Economic Studies*, Jg. 9, S. 37-73.*
- Pauly, M.V. (1967), Clubs, Commonality, and the Core: An Integration of Game Theory and the Theory of Public Goods, in: *Economica*, August, S. 314-324.*
- Riezman, R. (1979), A 3x3 Model of Custom Unions, in: *Journal of International Economics*, Jg. 9, S. 341-354.*
- Viner, J. (1950), The Customs Union Issue, New York, Carnegie Endowment for Peace.*

On the EU-Maturity of Central Europe: Perceived and Real Problems *

By *László Csaba*, Budapest (Hungary)

A. Introduction

Enlargement of the European Union is a broad issue of prime politics. What countries to admit, how and when, under what conditions will have long been debated before any accession materializes. These issues and the related argumentation, conducted at the *policymaking level* are subject of a different paper of this author (*Csaba* 1998). The present piece is devoted to some of the more philosophical issues to be tackled at a different level of abstraction, that of *applied economic theory*. It relates to three most likely candidates for Union membership: Poland, the Czech Republic and Hungary, as reflected in the Commission's AGENDA 2000. These are called – in a somewhat arbitrary fashion – as *Central Europe*, in order to delineate them from less advanced transforming countries, that are not yet members of the OECD club of market economies. The paper is *not empirical*, but is meant to address a single, weighty theoretical issue: *is the above described narrow Central Europe (with the possible inclusion of Slovenia) mature for a full Union membership by the first years of the new millennium?* Is there an answer based on economic theory, rather than political tastes, to this question?

This paper was written at a time when the NATO decisions of Madrid as well as the official presentation of the *avis* of the Commission have by and large settled the dispute over the possibility of an eastward enlargement of Euro-Atlantic structures. Debates from now on will concentrate on the ways and means, scope, speed, and other circumstances of enlargement. Thus it seems legitimate to skip what initially used to be the topic of a large body of literature, i. e. whether it is in the interest of either side to enlarge, and if yes, why and when. I take it as given that any such step is that of strategy, therefore its bits and pieces, taken one by one, do not add up to their structure. If the underlying logic is abstracted away, as in a part of more technical writings, the individual measures and their supportive arguments remain just as inconclusive,

* At the time of writing the author was visiting professor at the Frankfurter Institut für Transformationsstudien, Europa Universität Viadrina, Frankfurt/Oder. Useful comments by Brücker, H. / Kosta, J. / Schreitl, W. / Willgerodt, H. are appreciated, with the usual caveats.

as individual human gestures torn out of their context.¹ The mutual commitment here is thus – *first* – taken as given. *Second*, I also abstract away the comprehensive issues of whether, when and how the Community is able to absorb new members, further if the institutional and other reforms contemplated currently suffice for an efficient mastering of the task. This is also taken here as given, although – as I tried to argue elsewhere (Csaba 1997) – it is practically far more relevant a precondition for enlargement than any other single issue. The angle of analysis remains *narrow* and *one-sided*, with an exclusive focus on the readiness of the frontrunner transforming countries for eventual Union membership. A *third*, no less important topic to be assumed away is that of not(yet) members, as well as problems related to Russia, Ukraine and all of the post-Yugoslav states except Slovenia. The latter is a practical matter, and provided the theoretical structure of the analysis below is sound enough, the findings may be generalized so as to contribute to setting the conditions for possible future decisions on enlargement, as well as clarifying its limitations. *Fourth*, I also mostly disregard otherwise weighty issues of public choice for Central Europe, i. e. whether current EU arrangements are necessary and sufficient conditions for laying the groundwork for their sustainable development. Low growth coupled with high unemployment in the ‘target zone’ may legitimate such theorizing. But for the present purpose the Europe Agreements as binding international contracts, are accepted in which would-be members already in 1991-92 compelled themselves to take over the (present and future) *acquis communautaire* rather than criticize it.² If these are seen as irrational or triggering intolerable costs in case of enlargement, this is just another urge for internal reforms rather than to deny the feasibility of enlargement, on the dubious methodological ground of a *status-quo* extrapolation. For the present paper it is assumed, that a solution to this challenge can be, and indeed will be, found either via more spending or – more likely – by *trimming previous entitlements* when the new financing guidelines for the post-2000 accession period will have been set. The ways and means of attaining this goal also fall outside the scope of the present exercise, which is the *fifth* relevant explicit assumption/limitation of our reflections here.

¹ Bringing a bunch of flowers may or may not represent a gesture of deeper sympathy, depending on the situation. Similarly, bringing debt: GDP ratios down may or may not be a condition for integrational maturity.

² This feature is sometimes seen as newcomers’ perceiving the EU as the seventh heaven, which is, of course, wrong.

B. Is the Conventional Wisdom Full of Misperceptions?

If there is anything like 'conventional wisdom' on the eastward enlargement, this is a – mostly imprecisely formulated – *impossibility theorem*. Contrary to 'high flying' politicians 'down to earth' economists regularly produce arguments why Central Europeans could not, should not, or should not even *want* to join in, despite the explicit deliberations and the careful wording of the Treaty of Rome (on the latter cf. *Balázs* 1996, Part I.).

The classical summary of all possible arguments against an eastward enlargement is still the well-argued book of *Baldwin* (1994). Among many, partly valid and sophisticated, arguments the main thrust of his reasoning is that these countries are *too poor, too populous and too agricultural* to join. In a footnote, the author himself concedes that these 'may not fully hold' for those 3 or 4 countries,³ which currently stand a good chance for being in the first round of Union enlargement. Using purchasing power parities rather than grossly and intentionally undervalued exchange rates, taking into account the very large irregular economies, as well as the impressive performance in the 1992-97 period, one cannot seriously believe that the Czech Republic would need 20 more years to catch up with Portugal or Greece. Population may be a problem if Ukraine and the Balkans are covered (as by *Baldwin*). With the frontrunners only we face a 65 mn population, quite in line with the Southern enlargement, which a then much poorer Community managed with reasonable success (*Palánkai* 1997). Finally the 4-6 percent share of farming in GDP in the Czech Republic, Hungary and Poland is actually not that dissimilar from Southern EU members' ratios.

The problem of agriculture can be seen as a problem or a chance (*Varga* 1992; *Franke* 1997), as taking over the 1991 CAP could, indeed, have produced unprecedented surpluses in the farming sector. However, this is an unrealistic assumption. First, producing capacities in would-be members dramatically decreased against, say, the mid-80s. Second, CAP reforms along the *MacSharry* lines are already making way and will be inevitable under the 1994 WTO agreements. The forthcoming WTO round will surely invalidate any assumption extrapolating 1991 (or 1997) arrangements for the post-accession period. Third, even if the EU funds were theoretically available, the absorption capacity of the new members would be limited to draw all entitlements (*Wagener / Fritz* 1996). As signatories to both WTO treaties Central

³ Short of a – currently unlikely – territorial settlement on Cyprus and a more forthcoming attitude of Slovenia the accession of these countries seems unlikely. Viktor Chernomyrdin's July 1997 Paris statement was the first indication of Estonia's improved chances, though the Baltics do pose a special problem. For a similar unofficial view of the Commission cf. also *Die Welt*, 11 July 1997.

Europeans have already been forced to cut production and export subsidies and manage painful structural adjustment processes in their farming sectors. Following accession competition is likely to crowd out further parts of local output from their traditional domestic markets, which is not exactly the base scenario for a boom in the agricultural sector.

The poverty argument seems to have taken root much more than established trade theory or neoclassical growth theory would have justified. Both different factor endowments and the theory of endogenous growth prognosticate higher, rather than lower, growth rates for latecomer economies. This applies *a fortiori* if trade liberalization and market size considerations are available (as in case of EU enlargement). Disregarding these fairly unsurprising and not exactly new findings two alternative views took hold. One brand is that of *convergence programs* (Ludlow / Gros 1993). These simply switch off the entire mechanism of catching up and the political economy of orchestrating measures leading to it. They turn the question to its head by asking: how many years would it take for candidates to reach, say, 75 p.c. of EU-average levels? The answer is certainly biased downwards, at least for two reasons. First, it disregards the very large and palpable growth impetus of FDI that a mere prospect of membership may, and indeed will, trigger. Therefore domestic savings cease to be a compelling constraint on growth acceleration. Second, transformational recession (for details cf. Kornai 1994) was a temporary and unique phenomenon in 1989-92, having depressed initial levels and expectations way below the realistic catch up potential. Last but not least self-propelling catchup due to institutional reforms and relocation of activities is *already well underway*, but not *independent* of integration at the microeconomic level. In sum, a convergence program would like to see the outcome as a precondition, which is certainly the reverse reasoning. Unsurprisingly, authors of this line normally do not see how their maxims could (or ever will) be attained, as the very driving forces that may actually deliver this outcome are neatly abstracted away.

An alternative view in the same line is the argument on *agglomeration effects* (Tichy 1997). In this approach both central and peripheric regions have a tendency to multiply and enforce their previous position. Thus any integration of the periphery presupposes a.) limitations of labor mobility (cf. below) b.) enhanced transfer spendings to ward off mobility. This new edition of Marxist economics disregards such fundamental facts of life as the emergence of two dozens of newly industrialized countries and the decay of some of the old metropolitan areas. There is little empirical and even less theoretical evidence that would lend support to this line of reasoning, besides the arbitrary assumptions built in the underlying models. Hong Kong, Taiwan or Singapore did not always used to be financial and services centers, and Belgium is certainly not what it used to be, neither is the US East Coast. In fact, while the arguments why trade liberalization and market integration is always welfare enhancing are

rather standard textbook knowledge, supported by microeconomic (networks, industrial organization) considerations, the contrary reasoning is simply *wide-spread*, meanwhile hardly *compelling*. If anything the experience with German reintegration has proven, that the way through enhanced transfers cum regulated labor markets leads to an emergence of a Mezzogiornotype of rent-seeking society, rather than to an accelerated catch up in the real world (cf. also *von Hagen* 1995).

There are two further subdivisions or extensions of the poverty argument. One forecasts massive *migration* of people: a recent estimate for instance puts the potential to 340 to 680 thousand people from CEFTA (*Brücker* 1997, p. 94). This finding may be easy to instrumentalise at the political level. Moreover, compared to other forecasts, as those of the IMF, EBRD or EIU, it seems to underestimate the medium-to-long-term growth potential of the region. This finding also seems to be at odds with empirical experience in the EU of the 70s and 80s with lower propensity and possibilities for moving over. Linguistic and cultural barriers, repatriation as well as labor market and residence permit measures⁴ all resulted much less flexibility of this factor than suggested above. Concurring analyses of US and EU empirical time series of the 1950-90 period (*Görgens* 1993) have arrived to elasticities of about one third of what the above quoted study relies upon. My point of criticism, however, is not directed to the econometric technique, to the numbers or its policy implications. Let us suppose: this is the *final* word in an ongoing international controversy. Even then, numbers must be interpreted in a macro context. And after all: should 0.5 mn people actually resettle to a community of over 350 mn – would that really be a *serious external shock* at the macro level? And if yes, is it the supply or the demand side that calls for a radical treatment? In a technical argumentation it is *hard to sell on argument depicting a mere 0.5 p.c. change as a serious external shock*, even on the labor market.

A revised and extended version of the poverty argument goes as follows. Hard-pressed by their current account crises transforming countries have *mal-adjusted* their economic structures by opting for *low wage policies* and currency under-valuation. The resultant resource intensive export structures will be lastingly uncompetitive on the international markets (*Gabrisch* 1996). Joining this line others caution of a 40-60 p.c. jump in consumer prices, and the resultant cost-push inflation, should Central Europeans join in the EU (*Havasi* 1996).

⁴ Central Europeans have traveled enough in the 90s to be able to form rational expectations of their chances on say, the Spanish or the Finnish labor market. Thus migration potentials are likely to be lower than any technical figure would suggest, since the high rejection probability invalidates the use of those USA elasticity coefficients, that *Brücker* (1997) relies upon in his econometric analysis.

It has already been mentioned that the appreciation of exchange rate is, to some extent, an automatic process. Recent overviews of the export performance of transforming countries have evidenced both the quantitative and the structural advancement of the frontrunner countries (Kaminski / Wang / Winters 1996). Hungarian corporate evidence also reflects major *comparative advantages* in the *more* rather than the *less skilled groups*. Thus FDI strategy is one of relocating R+D and other knowledge-intensive activities, while simple jobs go to underdeveloped countries. SITC 7 group category – machinery and equipments – has climbed from 13 to 44 p.c. in Hungary's exports to the EU in the 1989-97 period. This is not the picture of eternal slavery. As far as the price adjustment is concerned it is a fact of life that most of it has already taken place, true mostly in the upward direction. But in the longer run areas with comparative disadvantages *prices should decrease* (Cassel 1996, pp. 160-161). They already started to do so, at least in relative terms, and where protectionist barriers do not counteract these (as in the farming, the textile or the steel sector they do). In sum, neither the maladjustment, nor the cost-push argument seems to hold for the frontrunners.

All in all, the more one believes in standard economics, and the less one takes existing arrangements reflecting casual social compromises (in East and West) for granted, the smaller is his willingness to buy the 'too poor, too populous, too agricultural' argument. By the same token the less difficulty one sees in the welfare enhancing capacities of exchanges among countries on various levels of development. True, for this one often neglected quality of modern economics is positively required: *the ability to distinguish (not to mix up) macro- and microeconomic levels of argumentation*, which is anything but normalcy in policy discussions. The advent of the informational and electronics revolution makes the backwardness of physical infrastructure comparatively easy to tackle by the spread of new communications techniques. The latter also favor decentral smaller arrangements and individual initiative, against the scale economies and standardization of the steel and textile period.

C. On the Meeting of the Copenhagen Criteria

In 1993 the Copenhagen Council set the criteria that are necessary for Union membership (although meeting these by no means equals to automatic qualification). Given our subject, the fourth criterion, the Union's ability to absorb new members, will be disregarded.

As far as political democracy is concerned, Poland, the Czech Republic, Slovenia, and Hungary all had parliamentary elections under international supervision, with regular and orderly handover of governmental responsibilities via new elections. Press freedoms are basically observed, nationality

rights granted and bilateral disputes settled via international treaties. Unlike in the Baltics (except Lithuania), the Council for Europe has not found groups of citizens discriminated against. As far as market economy is concerned, OECD membership should suffice for testifying it. And finally the economies' ability to stand competition has also been tested by *trade, market, and financial sector liberalization*. Unlike Southern Europeans, transforming countries have already opened up their economies prior to the accession talks. The Europe Agreements provided for a *gradual but sustaining* (first asymmetric) mutual *market opening*. Thus by the turn of the millennium everything what the European Economic Area could have offered, will have been attained. In fact, even more! The structured dialogue, initiated by the Essen Council of 1994 paved the way for a regular interchange among incumbents and candidates way above trade issues, covering i. e. environmental, financial, security, and home affairs as well. In sum, it is unrealistic at best (and hypocritic at worst) to caution OECD member countries of a new market shock. In fact, one of the attractions of being in, rather than out, is the ability to *co-determine the future shape of that regulatory environment* which is decisive for Central Europe as an investment spot. The market shock has already occurred and the price is basically paid in the form of transformational recession and the heavy losses in economic activity rates of the population.

It is worth noting that economic recovery and reorientation of commercial relations in Central Europe materialized *without those massive international transfers* (a second Marshall Plan) that has repeatedly been advocated by *Jeffrey Sachs* and the Economic Commission for Europe. This is, on its own right, an indication of the subordinate role of intergovernmental transfers, which is quite in line with overall international experience. Thus the size of those is unduly overrepresented in the debate on enlargement. The ability to absorb foreign private investment, by contrast, is certainly a direct indicator of maturity as well as of progress in economic transformation. In a consolidated economy reliance on what is 99.5 p.c. of international capital flows should rightly take precedence over the 0.5 p.c. Thus in theory new members *may well reject any transfers from Brussels*, as their investment- attractiveness will automatically improve by the mere declaration of accession talks. Practically, this option is open only if everybody else rejects transfers, otherwise basic principles of the rule of law (i. e. even-handedness) would not be met. But the bottom line is that *catching up is conditional upon involvement and integration* rather than on the size, or even the occurrence, of unilateral transfers. The hard fact that recovery and structural change has been already mastered, without reliance on these, is possibly the most convincing argument in favor of cutting back the redistributory horse trading to its due size, also in enlargement debates.

It used to be fashionable to blame the *Europe Agreements* (EA) both at the analytical and the policymaking levels, basically for all economic pains of

systemic change, and also for falling short of providing full membership. In reality these have proved, with the benefit of hindsight, one of the few efficient and mutually advantageous forms of assistance to Central Europe. In the trade section, despite much of the well known ambiguities and half-heartedness, these brought about a gradual and sustaining *market opening on both sides* to the degree it was possible under the given political constraints. The EA proved to be quite efficient as a means to fight protectionism whenever there was an administration, able and willing to make use of its provisions and procedures (Sapir 1995). The association council, as a regular monitoring and consultation forum, proved particularly efficient a means to counter and even roll back creeping protectionism, or in the worst case scenario, signal high – policy – level warning signals against policies obviously contrary to the spirit and prospect of accession. This was the case with ongoing Polish reliance on quotas in the steel sector, their indiscriminate use of countervailing duties in the farm sector, and the discriminatory favoring of the Daewoo on Polish car market in exchange for investment. Likewise the Czech and Slovak import deposits of 1997, the Slovak and Hungarian import surcharges of 1995 were criticized. The abolition of the latter could hardly have come about by 1 July 1997 without massive pressure from the association council,⁵ and the same is true of the Czech case, a month later.

The revamping – actually the third edition⁶ – of the *law on competition* has brought it fully in line with EU legislation in case of Hungary. Empirical analysis of the implementation of the deliberations of the 1995 law (Török 1997) has demonstrated in detail that it is fully in line with EU practices, which is bad news. As the study (op. cit. pp. 430-431) also notes critically, this implies notorious leniency on fusion controls and a very permissive stance on monopolies in the course of privatization. This is not a surprising outcome, since supporters of US-style trust-busting have always been a minority, therefore some tasks specific to the transition phase (in building up and preserving contestability of markets) have been unattended. A cross-country analysis of the same area (Fingleton, et. al. 1996) comes to a similar conclusion for Hungary, while highlighting the major differences by the countries. As far as the other Visegrád countries are concerned, the book recurringly points to the drift between the very advanced level of transplanting formal rules and regulations on the one hand, and fairly timid (if any) *implementation* on the other. This applies primarily to the politically most sensitive areas like *trade* and *privatization*, where competition agencies saved their integrity by simply escaping those spheres. This was though rational from the institutions' (and its

⁵ The MITT, the Hungarian chamber of trade, some unions and research organizations were fighting the rollback strategy literally until the very last days.

⁶ The first edition dates back to 1984, the second edition to 1990.

leaders') point of view, but much less efficient from the macro (systemic) perspective.

A related issue is *how large public companies adjusted* to the market environment, or, as it is often postulated, how do they *shape the fundamental qualities of the market order* according to their own tastes. While quite a few theoretical papers were written up to show how it should be, it is, in the end, an empirical issue. Now it seems, that enterprise size matters more than the form of ownership in shaping the pattern of adjustment, except for strategic foreign owners, who can and actually do, act as textbook principals against their agents (managers). In the latter cases rearrangement and restructuring of assets, organization and product lines is normalcy. In the 'national' large corporate sector the interesting finding is that in efficiency terms there is no across-the-board – difference between the public and private sector companies in Poland (*van Wijnbergen / Pinto 1995*) and Hungary (*Major 1995*). Whereas peculiarities of the Czech corporate governance make it hard to establish what is actually private, what is public, and what is in-between (non state) sector, later overviews (*Kolodko / Nuti 1997*) emphasize the sustainingly *improved performance of Polish public companies* in a competitive environment. In case of Hungary one by one analysis of the once notoriously powerful 49 large public companies (*Voszka 1997*) testify of a variety of adjustment methods, with those wanting to continue the bargaining with the authorities faring worse than average. As a rule, a combination of slimming and new acquisitions, sometimes also of public money, were the keys to survival. But the previous phase, when being a big company equaled to being the state is over, and more normal forms of scale economies in bargaining these.⁷ They no longer may define themselves as independent variables against their environment. Liquidations, bankruptcies, acquisitions as well as massive layoffs and the adverse publicity surrounding bailout operations constrain them very heavily in the 1990s. The latter – primarily *how the bankruptcy legislation bites* – has been *varying considerably in the region*. A part of the literature accuses the Hungarian policies of having been unnecessarily tough and thereby disruptive. Others consider exits from among large firms as a precondition for *market clearing* to make sense. But this debate must sound rather familiar to a West European reader.

Though not included in the Copenhagen criteria, the EU has always laid a great emphasis on the *good neighborly* and *compromising* attitude among candidate members. This may explain the technically otherwise hardly justified interest in CEFTA as well as Romania's formal joining the Five in May 1997. This has, indeed stimulated more cooperative attitudes in the majority of cases,

⁷ Large companies, like Chrysler, Creditanstalt, Alitalia or Credit Lyonnaise exert certainly more leverage on public finances, than a corner shop. But it is not the same as the intertwining typical of the one-party state.

including the signing of long overdue Grundverträge between Hungary and Slovakia as well as Hungary and Romania. The CEFTA is certainly *not* the frequently cited *training ground for the EU*, as it is a set of bilaterally different arrangements managed by the national agencies.⁸ Quantitative analysis of the first five years (Réti 1997) is indicative of a modest recovery of mutual trade due to gradual liberalization. Meanwhile the high share of exchanges financed by western banks, the virtual lack of capital flows, and the low level of inter firm contacts (except for among affiliations of multinationals) indicate the clear difference of CEFTA from the intra-EU type of microeconomic integration.

Meanwhile it would also be misleading the belittle the role CEFTA played in *institution building*. Closer analysis of the measures, adopted partly as a consequence of 1994 WTO (Csaba 1996) indicates the very wide application of liberties and procedures, that could not (yet) be globally accepted, still may be extremely relevant in civilizing behavior of authorities and lobbying groups alike. For instance public procurement procedures, the cumulation of inputs from CEFTA countries (as of domestic origin), reliance on countervailing duties and other more sophisticated protective measures as against the previously predominant use of quotas and licensing, the introduction of the obligatory consultation and preliminary informational procedures will gradually exert a very useful and palpable *civilisatory influence* of traditionally inward-looking, selfish and non-cooperative agents. Publicity and procedures will outweigh the previous behind-the-scene talks, which is important, even if the impact is not immediate.

Exchange rate policy is also not explicitly mentioned among the Copenhagen criteria. Implicitly, however, as a derivate, as ability and willingness to apply the full *acquis*, already puts requirements on candidates. This should not be interpreted (and, at least by Commission officials, has never been interpreted) as taking Maastricht stage III as an entry card for anybody wishing to join. But precisely the current distance of inflationary performance of Central Europeans from EU average makes the magic Maastricht numbers quite important points of orientation for candidates.

Owing to the lengthy accession period it should be trivial, that *trends* in, rather than the *states* of, individual *indicators* which really matter. A continuously falling trend is thus more relevant than its actual state at the time of accession. It is worth noting, that on fiscal criteria, but also on the trend of long term interest rates Central Europeans outperformed incumbent EU members (Fischer, et. al 1997). On the inflation front, progress is much slower, due to a number of reasons typical of middle income countries. The enforced floating of the Czech crown, the foreseeable devaluation of the Ukrainian

⁸ Messerlin (1997) goes as far as questioning the WTO conformity of this arrangement due to its basically bilateral qualities.

hrivna, the devaluation of the Romanian lei are all indications that arbitrarily declared exchange rate stability is not a sustainable *systemic* option (as yet). As Yugoslav and Italian experience recurringly demonstrated, while anchoring may be inevitable in the introductory phase of stabilization, fixed rates survive only if the entirety of macroeconomic fundamentals are right. This means primarily sustaining success in arresting inflation, rather than the other way round (as the slogan of 'importing credibility' would imply).

EU countries know it only too well how hard a job it is. Thus it is not realistic to expect Central Europeans to be ready for EMU already at the time (or even during the advent) of their accession, since they will probably not yet be in the position to take advantage of 'tying one's hand'. But this should not be seen as a very grave problem when it is probable, that not all incumbent EU countries will make it to the first group of members in the currency union. The *arrangement to be elaborated for the 'ins' and the partly self-declared⁹ 'outs' can easily be transferred to the newcomers.* This makes suggestions for a phased membership (as e. g. Tichy 1997) fully out of date.

Central Europeans take the Union as a point of orientation, thus a strong, well functioning EU with a stable currency, rather than anything else, what they are for. The survey of their progress made in the various areas covered by the Copenhagen criteria shows: these economies should fit fairly well into an EU that allows for the competition of systems. A *graded membership* is unrealistic not only because it *would only perpetuate currently observable lags and distortions*, but also because of the evolution of the *acquis* over the last decade. *Single market arrangements expanded by Maastricht leave little room for the replication of 6-7 years interim periods* and the wide use of *derogations* in the economic sphere,¹⁰ as was the case with Southern enlargements. The history of trade protection is also a history how temporary arrangements solidify and lead to mis-development and maladjustment. Thus a flexible interpretation is though needed, still taking over the full *acquis* is the only realistic way to avoid the greater evil. Paying the price of adjustment is certainly the smaller amount. And in our survey, as long established methodological procedures are not given up for policy statements, we could not find a single area where the distance of newcomers to incumbents would *qualitatively* differ from the *already available* North - South differences *within* the EU. And is it realistic to expect the Czechs or the Estonians to be more of a problem than the Greeks or the Spaniards? In sum, the phased membership idea is not only a legal nonsense, but also based on impressionistic economics at best.

⁹ Sweden, Britain, probably Denmark will not join in, should the EMU in 1999 really materialize; Greece will also likely to be 'out'.

¹⁰ In the environmental, social and maybe in some other non-economic areas derogations may become feasibility side-conditions.

D. Skeletons in the Cupboard?

Having presented the critique of most common fears from the dangers of the 'East' does not imply a rosy picture, free of any problem. The second message of this paper is on what this author perceives as major, though mostly covert or neglected, trouble spots *in and for Central Europe*,¹¹ should full membership materialize in the medium run. The list presented below is by no means exhaustive. It is conceived under the narrow, self-limiting angle circumscribed in the introductory section, and does not attempt to answer (or cover) all major problems and unresolved tasks of transformation. It is fairly clear that systemic change and world economic adjustment will continue way after accession, further public choices will have to be made, and the entire adjustment of Union economies to the challenge of Asia will have relevant implications for Central Europeans too. But these issues lead beyond the scope of the present paper, devoted to proofing the maturity of transforming countries for EU membership, and problems therein.

1. One of the structural weaknesses in transformation has been the inadequate development of *agricultural market institutions* and its infrastructure. As a recent survey article (*Fertö 1997*) has convincingly demonstrated, even in Hungary, where the farm sector used to be relatively marketized under the socialist period, very little of the institutions typical of contemporary West European agriculture emerged or were organized. In reality, traditional pre-occupation with quantitative and income redistributory targets prevails. Hungary's hopeless debate with its WTO partners on agricultural export subsidies in 1996/97¹² is possibly the best direct indication of how little all agents, active in this area, have understood the logic of managed markets. This may, in turn, become the source of several undesirable developments:

- The lure of simply copying EU CAP arrangements in the name of harmonization will increase. Not only the forthcoming EU reforms make this uninspiring, but simple economic calculation and realities of international food markets, saddled with chronic overproduction, render this a less than desirable option;
- lack of regulation may (re)create wide fluctuations that are (has been) typical features of early capitalist market order, with the concomitant social and economic costs;

¹¹ The other side of the same coin, viz. how the EU should (help to) cope with these, could be a subject of a different paper.

¹² The dispute ended with a compromise, allowing for the years until 2002 (rather than the original 1997) for phasing out direct export and (non green box) production subsidies in Hungary, in line with the 1994 WTO commitments cf. *Népszabadság*, 18 July 1997.

- environmental concerns may simply go under both in the over- and in the underregulated scenario;
- cultural, regional and way-of-life considerations call for measures enhancing the capacity of rural areas to retain their population. This requires *de-coupling à la MacSharry*, i. e. regional and income support schemes irrespective of farming output performance. This is a serious challenge, both for government administration and interest representation. Inability in managing this task may lead to *overinvestment* in non-marketable production with *simultaneous underinvestment* in regional infrastructure and environment-protection. The wrong pattern will be prone to reproduce itself.

2. *Financing and organizing regional policies.* This area has traditionally been poorly integrated into governmental decision making in Central Europe. In Hungary, municipalities, the Ministry of Interior, the Ministry of Transport, Communication and Water Management, as well as the Ministry of Environment have a responsibility for these. The agricultural department considers all these as concurring establishments in its fight for scarce resources. Local municipalities were endowed with far-reaching proprietary rights by the 1989 Constitution, supported by decisions of the Constitutional Court in their favor.¹³ However, in practice these bodies are able and willing to enforce their rights to a varying degree. The major problem is, that in depressed areas, where more entrepreneurial spirit were required, municipalities, too, are underfunded and idle. Contrary to Scandinavian practice, these mostly lack both the ideas and the administrative capacities needed to tap EU funding. It is quite likely that they will be able to draw only a fraction of those entitlements that would accrue to them under (any) Union arrangements.

The organizational splintering is exacerbated by the survival of the ratchet principle in fiscal planning, both at ministerial and municipal levels. As a consequence all available funds must be spent during the calendar year,¹⁴ therefore no reserves are built. Should external money be forthcoming, the *own contribution would be hard to find*, as the potential reserve had already been earmarked for a competing claim, safely foreseen by the fiscal planner. Thus waste coexists with shortage, and none can be cured, as known from the command economy period.

Experience with the first year of the public procurement act amply demonstrated, that even central authorities find it hard to cope with the new,

¹³ The decision of 1995 outlawed fiscal decrees aiming at excluding townships from the privatization revenues of the State. In a similar vein, a 1993 decision established municipalities as fully-fledged proprietors, equal to private persons, as owners of flats.

¹⁴ The introduction of the Treasury Office only reinforced this feature in public organs.

more transparent and competitive procedures.¹⁵ Municipalities, to a large extent, have an even more risk-shunning and competition-averse tradition. Reliance on external consultancy is sporadic and random. One of the positive contributions of EU accession might be that sufficiently lucrative sums may be targeted, that will already worth the effort needed to ensure their availability. The latter could be a civilisatory accomplishment, owing to its spread and intensity alike.

3. *Fiscal policy* suffers from a number of shortcomings. Its information base is incomplete at best. In case of Hungary there is no consolidated and up to date balance sheet of state property. Double accounting of external debt was discontinued only from 1997. The expenditure side is predetermined by political overcommitments, implicit debts (as on the pension system) and inherited organizational setup. Functionality, cost-control, and personal responsibility for misuses of funds (overspending or arbitrary regrouping) is nonexistent. Reference to the fact that many other countries suffer from the same ills does not cure it. On the revenue side the textbook-case (as counter-indication) of high nominal tax rates coupled with their lax administration and many exemptions proliferate, despite tax reforms, having lead to a considerable growth of implicit tax burdens (Newbery 1996). Modest or no improvements on these *structural affairs* may discount the value of some of the impressive cuts in public spending ratios in Central Europe. EU countries are the best examples, how unreformed fiscal structures recreate the debt problem, owing to the rigidity of the expenditure side.

This might pose a difficulty not so much in terms of the Maastricht debt criterion (which may require some further efforts from Polish and Hungarian fiscal authorities, though currently do not look unattainable¹⁶). Pension and health care reforms are likely to make previously implicit debts explicit. This will create a problem, should reforms improving both the revenue and the expenditure side, *not* be forthcoming. Lowering rates and severing administration is certainly the way-out, though that is also easier said than done.

4. *Sustainability and stability of economic policies* may or may not be forthcoming. One of the pleasant surprises in the 1989-97 period in the three most likely future EU members of Poland, the Czech Republic and Hungary has been the truly remarkable stability of the overall policy line among, and above, the frequent twists and turns of their daily politics. The explanation for this is different by the country. Whereas in the Czech case virtually the same

¹⁵ When buying tanks from *Belarus* the Hungarian minister of defense could simply disregard the law on public procurement in 1996.

¹⁶ The Polish debt/GDP rate in 1996 was 57 p.c. the Hungarian 75 p.c. The corresponding Czech Figure of 14 p.c. seems to be a non-consolidated Figure of central budget only, which is thus not conmeasurable to the other two.

professional and political team had been dominating from the very outset until April 97, in the Polish and Hungarian cases a broader professional consensus, plus a relatively narrow circle of recruitment's for the post of minister of finance and the governor of the central bank ensured this stability. But the first phase of transformation – transition – was dominated by issues where *professional consensus* could be established in a *very broad spectrum*, as long as the fundamentals of *any* market economy are common, thus disagreements can only be marginal. Favoring a predominantly privately owned economy, an independent central bank, or moderate rather than high levels of inflation do not require major economic insights: they have been part and parcel of the public consensus. Once these fundamentals are right, the room for disagreement, typical of western societies are likely to emerge, but in a context where the *priority (or culture) of price stability is not (yet) as strong* as it has been in most of the OECD area in the last 15 years. Some main social forces have been building up their political capital on blaming those 'idolizing' price stability in particular and monetary indicators in general. Not only unions and chambers of industries or local municipalities may be the points in case. The Czech social democrats, all the Hungarian center right parties, as well as the party alliance of Solidarnosc and also the Peasant Party (a constant king-maker in Polish politics) adopted old Labour (ancient Keynesian) growth-generating platforms. Experience with the first 6-7 „transition” years have set the *levels or inflationary expectations very high*, while governmental credibility is anything but exceptionally high in the three frontrunner candidate countries. Not only public, but also professional understanding of, and *support for, noninflationary growth as the key to policy sustainability* is far from general. The myth of higher inflation allegedly enabling a less painful and socially lower cost way of structural adjustment is still widely cultivated. Added to the experience of inflation, having stuck at double digit levels in all transforming countries except Croatia, this overall atmosphere may be conducive to policies and expectations, resulting in higher rates of inflation than would be technically 'inevitable'. The danger in the three frontrunners is not one of Latin-American type of populism, but *lack of sufficient further effort* and even firmer deliberation needed to bring down moderate inflation to *lower single digit levels by the time of accession*. Only the latter accomplishment may validate the candidates' claim to be on the way to a degree of financial stability, so that they may qualify for EMU in a time, credibly foreseeable at the point of their eventual accession, say around 2003.

5. As long as the previous points caution against overoptimism on the inflation front, *exchange rate stability* cannot, and indeed, should not, be declared by *fiat*. All the less so as trade balances and current accounts of the candidate countries do not seem to be strong enough to cope with any amount of real effective appreciation of their currency. This is not to imply any

leniency in exchange rate policies. However, normative theoretical statements should, at the policymaking level, be reconciled with realistic target setting. Introducing temporary import surcharges (as in Hungary in 1995) or temporary import deposits (as in the Czech Republic in 1997) or the continued use of quotas (as in Poland in 1996) in order to avoid devaluation are clearly more discriminating, distortive, and also less adequate alternatives. A gradually decreasing crawling peg seems to be the relatively least harmful bridging solution, until improvement in the fundamentals allow for the rate of exchange to stabilize. This is unlikely to be an abrupt jump. On the contrary: arbitrary fixing may only lead to discretionary devaluations, with the resultant loss of credibility for the entirety of policy. Stressing the relevance of EMU, as part and parcel of the *acquis*, meanwhile may play an important educational role in cautioning Central Europeans against leniency on the exchange rate and inflation fronts. The perspective of Union membership, on the other hand, may provide precisely that impetus which is needed to overcome reform *fatigue* and to steer politicians to strive for more in their fight for financial rigor amidst recurring pressures for new and new spending sprees. Meanwhile the error of mixing up ends and means in thriving for exchange rate stability should also be avoided, as *premature declarations of victory* (over inflation or in having mastered privatization and restructuring tasks) *may only backfire*.

6. Emphasizing the social dimension of Europe, widespread malpractices in incumbent members on their *labor markets* may easily trigger attempts at the legislative level to emulate in Central Europe those arrangements that make EU labor markets so rigid. Polish and Slovak experience in the 90s already indicate: high growth rates of GDP alone fall short of taking care of massive (double digit) rates of unemployment. Labor legislation is easy to pass, especially when wide coalition parties (Volksparteien) govern, but by the same token the deregulation of the same area is next to impossible. The only prudent choice Central Europeans may have is to avoid overregulation and lay emphasis on *forms that enhance employment*, like small and medium size business, seasonal and part-time work, subcontracting and working at home (a Japanese practice much supported by the spread of personal computers). Lowering the social security burden of employers may also be indispensable if more jobs are to be created. Limitations to fire are also limitations to hire. The more widespread is the use of tripartite/corporatist practices in setting wages across the board, the smaller is the chance of 'outs' ever to get in, further the likelihood of structural conservatism also increases.¹⁷ The slogan of social Europe, coupled by one-sided emphasis on unification of everything, with reference to the leveling the playing field argument, might be particularly detrimental for the

¹⁷ This is not necessarily the case, as Scandinavian unions were instrumental in mastering some of the sectoral crises in the 70s and 80s.

less developed Central Europeans. While they have no leverage over shaping the *acquis*, they do have a leeway in organizing their own arrangements, where marginal productivity of labor considerations may act in an efficiency-enhancing manner. Anchoring social rights in the Constitution, as it happened in Poland in 1997, and has been attempted in Hungary in 1995-97, can only lead to claims that no government can come up for, but it can also trigger unsustainable and anti-competitive legislation.

Consolidation of public finances has been practiced by moving along the lines of smaller resistance. Cultural and educational establishments have significantly smaller bargaining power than, say, miners, air traffic controllers, or peasants. This has lead to wearing down and bleeding out of universities but also much of the secondary education. Private supply of educational services focus on 'how to do' courses, post-secondary degrees and immediately useful market knowledge. Though necessary, but hardly sufficient to cope with the numbers of school-leavers, not being qualified enough to join in the fight for jobs, where language skills or computer knowledge is required. These hundreds of thousand are though unlikely to flood Ireland or Portugal as job-seekers, but their presence may create a social strain. Poorly trained intellectuals, not prepared for the competitive conditions may only multiply this problem. In sum, a *large segment of (partly) involuntary rent-seeking population* (on the Spanish model) *may create a lasting problem* both for the new entrants and the Union, and not only in terms of financing. The tighter labor market legislation knit in the name of social justice, the less likely these people could ever be integrated into their respective societies, partly for their inadequate cultural conditioning.

7. *Qualifications in the state administration* may, though well be relatively high, but its nature and pattern is often incongruous to what the multinationalism of the Union would presuppose. In Hungary, for instance, it is very rare to find anybody speaking and writing with a good command of both French and English. In many departments technical and (mostly out of date or narrowly national) legal or economic knowledge is made up by experience, whose relevance is often questionable under the new conditions. Multinational lobbying is a by and large unknown phenomenon. EU affairs are often seen as a prerogative of the Ministry of Foreign Affairs, and the initiative as well as the expertise to enter foreign markets is often missing. The *administrative capacity to manage* (rather than just to translate and promulgate) *Community legislation* is severely limited, and may prove to be one of the *narrowest bottlenecks* for integrating Central Europeans into the EU. The more seriously is the idea of subsidiarity taken, the graver will be the traditional lagging of municipal administrations behind their metropolitan counterparts. In a way it is surprising how little substantial progress is made in these areas despite the proliferation of courses on and more travels to Brussels.

8. A *realistic cost-assessment* of enlargement is non-available. Whereas cost-estimates on the Western side are numerous, and the related number-gazing has developed into a rewarding and popular business, comparable efforts on the Eastern side are not yet known. This is explicable on two grounds.

- As not even the shape of post-2000 EU emerged, it is next to impossible to make even the first run of a serious and credible cost/benefit calculation. Individual experiments made in Hungary all employ a 1992 or 1994 *ceteris paribus* assumption, especially as far as procedures and entitlements are concerned. The only thing which is sure at the time of writing is that both are likely to change. In one leakage the share of citizens enjoying support from structural funds should decrease from 51 to 35 p.c. of total EU population, moreover this amount should suffice to satisfy old members and new entrants as well (*Wulf-Mathies* 1997). CAP entitlements are likely to be restructured so as to focus support on small establishments on remote areas, irrespective of production levels, while previously supported medium and large farms, producing standard products (and oversupplies) are likely to lose all or nearly all subsidies related to output (*Die Welt*, 10 July 1997). If both plans materialize, even only in part, the calculation based on *ceteris paribus* assumptions may turn out to be totally irrelevant.
- A first consolidated assessment of total costs put it in the range of 10 percent(!) of Hungarian GDP the cumulated outlays needed additionally over and above the 1997/98 levels earmarked in the Hungarian budget (*Kádár* 1997). This estimate, produced by the chairman of the budget committee of the Hungarian legislation, may be seen as an upper limit in a pessimistic scenario, where the shortfall of customs revenues is not made up for more intakes from indirect taxes (due to the expansion of economic activity), further profit repatriations jump from the current 100-150 mn dollars p.a. to 1.5 bn dollars, i. e. ten times. Furthermore costs of NATO expansion are put at maximalist levels of modernizing armaments, but without reliance on possible aid shipments. All in all, as these examples show, different assumptions may produce wide variations in actual numbers. Moreover experience teaches that such occasions allow for major clashes of lobbying interest. Each department or area may feel: it is time to make up for all it lost in the previous decade. Modernizing the entire Hungarian air defense system, or recultivating all industrially polluted areas, may equally be put on the agenda. Depending on the outcomes of these infights the bill may even exceed that derived from technical considerations voiced above.

But in the end of the day the problem here is that Central Europeans have currently more unknowns than equations, thus the solution can just be a guesstimate. Should an equal number of equations emerge, then the policy task will not have been mastered yet. Namely that sizable *reserves* for mastering *previously nonexistent tasks* have to be built into an *overstretched budget*,

already saddled with the task of major future (additional) *expenditure cuts*. Whoever is in government, such a technical must will be close to a *political impossibility*. Thus even if costs can be realistically assessed, the raising the funds for their coverage will hardly be a trivial job, especially if disinflation has to accelerate meanwhile.

9. Following the Amsterdam Treaty of October 1997 the implementation of *Schengen Agreement* is part and parcel of the *acquis*. This problem is particularly serious for Hungary, although the *financial side* of instituting and administering efficient common border controls will surely be a burden for Poland as well. Hungary is not an island, and her *neighbors* who will unlikely to be EU members in the future are neither Norway nor Switzerland. Hungary has a strong interest in retaining permeable borders, meanwhile has an equally strong stake to be part of the common home affairs and justice arrangements, and all measures fighting terrorism and organized crime. Hungary and Poland received repeated calls (but no support) to ward off drug trafficking and trade with people. Whereas the commonality of interests would justify major financial contributions of EU incumbents to fight organized crime, it seems unlikely that the required amounts will actually be transferred. A poor physical infrastructure may dilute much of the substance of Schengen, while possibly nobody wishes to re-erect the Berlin Wall on the green borders in the heart of Europe in the name of fighting the spillover of *Mafia-capitalism*.

10. Last but not at all least the *quality of regulation* should be mentioned. As an Austro-Soviet heritage, detailed and frequently changing rules with many loopholes and wide room for bureaucratic interpretation for individual cases is prevalent in all the three countries. Therefore regulation in economic theory, but also in public debates, is rarely seen as setting rules for everybody and for 'eternity'. Most laws address specific situations and issues, thus they cannot be kept stable in a changing world. Legal instruments are often instrumentalized to settle income redistributory conflicts, restrain market access, or sustain (self-employ) bureaucratic organs, or worse, serve prime political objectives of a given election cycle. This is coupled with an underfinanced and underequipped judiciary, which can be politically leveraged. Judges try to keep out of truly contestable issues, be that political or business conflict. Procedures allow for cases to be settled in 3-4 years. A large number of rules coexist with their lax implementation. In public perceptions legal fetishism and disregard for prescriptions and proscriptions is nearly as widespread as in Southern Europe.

Rule of law and law-abiding behavior can certainly evolve, not, however be declared. Therefore it is likely that the sanctions and enforcement mechanisms of the Union, as well as the experience in regular business relations will help enhancing the observance/implementation of regulation. This is certainly a call to be less perfectionist with issuing new EU regulations. But even under the best of circumstances, *a long interim period of trials and errors* in applying

legal discipline and the rule of contracts will be required. Public perceptions of the role of law as well as administrative habits may finally change, but only slowly. This finding, that could be observed also by Southern enlargement, will be important in shaping realistic expectations on the Union side *vis-à-vis* the new members.

E. Outlook

This paper consists of two contradictory parts. The first part is an attempt to prove: those obstacles to accession that are most widely discussed in the literature are either based on questionable, politically biased interpretation of economics, or underestimate progress that has already been accomplished in the frontrunning transforming countries. In the second part ten less spectacular, though deeper rooted problems are listed to show some of the real trouble that is likely to come only after accession. The solution to the paradox is *involvement and integration*, not money. If there is a perspective, those immediate tasks that are faced by the policymaking level are relatively easy to manage. Those part of the problems that relate to habits, inherited stocks and social intangibles may only change in an evolutionary manner, i. e. slowly. In facing these, both sides may well prepare for the *post-accession period*, when quite a few of the inherited problems will remain with us. There still is a room for optimism: involvement and integration does not equal to pouring money into a bottomless barrel, nor to hectic governmental activism. On the contrary: it is about *setting free the mechanisms of self-regulation*, by which tens of thousands of agents adopt new ways and welfare improves. When Spain, Portugal or Ireland joined in, they faced similar problems. And even Greece's 4.9 percent inflation in 1997 *not only may, but actually does indicate a major change* in those *deep-rooted habits*, which social scientists sometimes consider as constant. Central Europe has already mastered some momentous tasks, like re-orientation, liberalization and privatization. Integration will conclude the *second phase* of transformation, which is, to a large degree, ahead of us. But the tasks yet to be solved should be tackled anyway. Involvement may provide precisely that impetus, which is needed for the policies to take effect. And the remaining task is momentous, just because it is non-trivial and it is not well perceived by the transforming societies themselves either.

References

- Balázs, P. (1996), *Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország* (External relations of the EU and Hungary), Budapest.
- Baldwin, R. (1994), *Towards and Integrated Europe*, London.
- Brücker, H. (1997), *Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration*, DIW Wochensbericht, Vol. 64, No. 5, Berlin, pp. 89-97.
- Cassel, D. (1996), Anpassungsbedarf der Europäischen Union bei der Osterweiterung, Beihefte der Konjunkturpolitik, No. 44, Berlin, pp. 157-168.
- Csaba, L. (1996), Hungarian trade policy between the Uruguay Round and EU accession: Budapest, Kopint-Datorg Discussion Papers, No. 38, (April).
- (1997), Enlargement of the EU: dynamics and problems, in: Hayashi, T., ed., *The Emerging New Regional Order in Central and Eastern Europe*, Sapporo, pp. 49-76.
 - (1998), Mitteleuropa auf dem Weg zum EU-Beitritt: eine Bestandsaufnahme, in: Wagner, H.-J., ed., *Im Osten was Neues*, Berlin.
- Fertö, I. (1997), Elszalasztott lehetőség és/vagy elhalasztott paradigmaváltás? (A forgone opportunity or a delay in the change of paradigm?). *Közgazdasági Szemle*, Vol. 44, No. 4, pp. 296-310.
- Fingleton, J. / Fox, E. / Neven, D. / Seabright, P. (1996), *Competition Policy and the Transformation of Central Europe*, London.
- Fischer, S., et al. (1997), How far is Brussels from Eastern Europe?, in: Siebert, H., ed., *Quo vadis, Europa?*, Tübingen, pp. 97-122.
- Franke, S. (1997), CEFTA und EU: Beitritt oder Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsraumes?, paper presented to the conference of the VfS, Breisach, 18-20 March, p. 10.
- Gabrisch, H. (1996), Die Entwicklung der Handelsstrukturen der Transformationsländer, in: Brunner, G., ed., *Politische und Ökonomische Transformation in Osteuropa*, Berlin, pp. 193-220.
- Görgens, E. (1993), Arbeitsmarkt und Integration, in: Gröner, H. / Schüller, A., eds., *Die Europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart, u. a, pp. 197-236.
- Hagen, J. von (1995), Reunification of Germany: the economics of kinship, CEPR Discussion Papers No. 1396, London.
- Havasi, B. (1996), Az EU Kelet-Európa stratégiája és a tagság feltételei (The Eastern strategy of the EU and conditions for membership), *Külgazdaság*, Vol. 40, No. 3, pp. 4-20.
- Kaminski, B. / Wang, Zh.-K. / Winters, L.A. (1996), Export performance in transition economies, *Economic Policy*, No. 23 (October), pp. 423-436.
- Kádár, B. (1997), A harapofogó-stratégia (The strategy of double bites), *Figyelő*, Vol. 41, No. 20.
- Kolodko, G.W. / Nuti, M. (1997), Old myths, hard facts and the economic success of Poland, Helsinki, WIDER (manuscript).
- Kornai, J. (1994), Transformational recession: the main causes, *The Journal of Comparative Economics*, 19(1), pp. 39-63.
- Ludlow, P. / Gros, D. (1993), A convergence programme for Eastern Europe, Brussels, a Forum d'Egmont paper, 5.-6. March.

- Major, I. (1995), Hová lett a profit? A magyar vállalatok mérlegadatainak elemzése (1988-1992). [Where has profit gone? Analysis of the balance sheet of Hungarian companies, 1988-92], Külgazdaság, Vol. 39, No. 9, pp. 20-30.*
- Messerlin, P. (1997), A közép – és kelet-európai országok kereskedelempolitikája: Genfen át vezet a legrövidebb út Brüsszelbe (Trade policies of the Central and East European countries: Geneva might be the shortest way to Brussels), Külgazdaság, Vol. 41, No. 9, pp. 4-25.*
- Newbery, D. (1996), ed., Tax and Benefit Reform in Central Europe, London.*
- Palánkai, T. (1997), Az integráció mrésének néhány elméleti és módszertani kérdése (Some theoretical and methodological issues in measuring integration), Joggutudományi Közlöny, Vol. 52, No. 2, pp. 95-105.*
- Pinto, B. / Wijnberger, S. van (1995), Ownership and corporate control in Poland: Why state firms defied the odds?, London, CEPR Discussion Papers, No. 1273 (December).*
- Réti, T. (1997), A CEFTA kereskedelelem fejlődése: lehetőségek és korlátok (Evolution of intra-CEFTA trade: possibilities and constraints), Külgazdaság, Vol. 41, No. 4, pp. 23-43.*
- Tichy, G. (1997), Integrationstheorie und Osterweiterung, in: Mayer, O. / Scharrer, H.E., eds., Osterweiterung der EU: Wie reif sind die MOEL?, Baden-Baden, pp. 11-56.*
- Török, Á. (1997), A versenypolitika és a piacok átalakulása a magyar gazdasági átmenetben (Competition policy and restructuring markets in the Hungarian transition), Közgazdasági Szemle, Vol. 44, No. 5, pp. 426-439.*
- Sapir, A. (1995), The Europe Agreements, in: Winters, L.A., ed., Foundations of an Open Economy, London, pp. 89-106.*
- Varga, Gy. (1992), Az EU-társulás és a magyar mezőgazdaság (EU-association and Hungarian farming), Külgazdaság, Vol. 35, No. 3, pp. 58-65.*
- Voszka, É. (1997), Változatok a túlélésre. Nagyvállalati magatartásminták az 1990-es évek első felében (Varieties for survival. Patterns of behaviour of large corporations in Hungary in the first half of the 1990s), Külgazdaság, Vol. 41, No. 5, pp. 4-21.*
- Wagener, H.-J. / Fritz, H. (1996), Auf einem neuen Weg in ein neues Europa, Bonn, SEF Public Policy Papers, No. 5.*
- Wulf-Mathies, M. (1997), Gelder nicht wie Puderzucker streuen, Die Welt, 30. June.*

Korreferat zum Referat von *László Csaba*

Von *Jiri Kosta*, Frankfurt am Main

Die drei ostmitteleuropäischen Länder Polen, Tschechien und Ungarn sind – so *Csaba* – „EU-mature“: Sie genügen den vom Europarat 1993 in Kopenhagen festgelegten Beitrittskriterien. Nun waren diese Bedingungen für eine Vollmitgliedschaft der Transformationsländer doch recht allgemein formuliert worden. Da hieß es sinngemäß, der Bewerber müsse die Institutionen eines demokratischen Rechtsstaates, in dem Bürgerrechte (auch für nationale Minderheiten) garantiert seien, geschaffen haben; zu etablieren wäre eine funktionstüchtige Marktwirtschaft, in der dem Konkurrenzdruck innerhalb des europäischen Binnenmarktes standgehalten werde; und schließlich seien die aus dem *Acquis communautaire* resultierenden Verpflichtungen voll zu übernehmen. Die in Kopenhagen angesprochene Absorptionsfähigkeit seitens der bestehenden EU-15 wird von *Csaba* im Sinne seiner Themenstellung legitimerweise ausgeblendet.

Nun zeigt der Beitrag, daß eine gründlichere Aussage zur „EU-Reife“ der Reformstaaten – darunter der drei hier behandelten Spitzene Reiter – einer breiteren Interpretation der doch recht vage gehaltenen Kopenhagener Bedingungen bedarf. Die von *Csaba* argumentativ reichlich gestützten Teilaussagen und Schlußfolgerungen messen die Beitrittsreife – eher implizit als explizit – an den auf Kopenhagen folgenden EU-Beschlüssen und -dokumenten („Pre-accession-Strategy“, Essen 1994; Weißbuch und Fragebogenaktion, Cannes und Madrid 1995 und last not least „Agenda 2000“, Amsterdam 1997¹). Nur so kann das Fazit, mit anderen Worten das „Ja“ zum Reifestand der Bewerber um eine Vollmitgliedschaft, nach Meinung des Korreferenten diskutiert und problematisiert werden, wie dies bei *Csaba* geschieht.

Der Korreferent schließt sich der positiven Aussage über die „EU-Reife“ der Drei prinzipiell an, sieht sich jedoch bemüßigt, dieses Fazit zu ergänzen. Bei der aktualisierten Auslegung von Kopenhagen ist zu dem grundsätzlichen „Ja“ ein nicht zu vernachlässigendes „Aber“ hinzuzufügen. Auch die drei Spitzens-

¹ Dem Amsterdamer Gipfel der EU zufolge sollen neben Polen, Tschechien und Ungarn zu Vorgesprächen der ersten Runde auch Slowenien, Estland und das (nicht mitteleuropäische) Zypern in der ersten Runde eingeladen werden. Nicht eingeladen wurde wegen Nichterfüllung der politischen Kriterien (Minderheitenrecht, Pressefreiheit usw.) die Slowakei. Die Lage Sloweniens wird vom Referenten nur kurz gestreift, die Lage Estlands wird nicht kommentiert. Dies gilt auch für das Korreferat.

reiter haben noch eine Menge Hausaufgaben zu bewältigen, die im wesentlichen vom Referenten in dessen Abschnitt „Skeletons in the Cupboard“ (etwa „Dunkelstellen“) ausführlich aufgelistet werden (als Kenner der tschechischen Szene würde der Korreferent die mittlerweile politische Instabilität, die Defizite im Bereich der Finanzinstitutionen und die leistungsschwache Administration sowie die lückenhafte Legislative und anderes mehr ergänzend nennen). Dennoch ist nach Meinung des Korreferenten das positive Gesamtfazit *Csabas* berechtigt, stellt man Ende 1997 die allem Anschein nach noch mindestens fünf Jahre währende verfügbare Zeit für das Nachholen der in der Agenda 2000 umfassend dargelegten konkreten Hausaufgaben in Rechnung. Die nach der Wende eingeleiteten und bislang erfolgversprechenden Lernprozesse der Entscheidungsträger in den drei Ländern stützen das günstige Fazit.

Der Beitrag des Referenten, der nach dessen eigenen Aussagen vorrangig theoretisch-argumentativ und trotz illustrativer Beispiele bewußt eher allgemein gehalten ist, soll im Korreferat durch die Untersuchung einiger makroökonomischer Daten ergänzt werden. Ohne die Beweiskraft dieser Indikatoren überschätzen zu wollen, so bieten sie doch eine brauchbare Ergänzung, die die These über die Spitzenposition der Drei gegenüber den übrigen Transformationsländern und über ihre Erfolge untermauert (Tabelle 1) und die zahlreicher Einzelaussagen des Referenten zu Ungarn, zum Teil auch zu Polen, in geringerem Maße jedoch zu Tschechien durch Daten zum letztgenannten Land (Tabelle 2) vervollständigt.

Zu den entscheidenden makroökonomischen Erfolgskriterien, die in Tabelle 1 aufgeführt sind, zählen die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sowie die am Preisanstieg der Konsumgüter gemessene Inflationsrate. Bereits auf den ersten Blick wird unter diesem Aspekt der Vorsprung der ostmitteleuropäischen Länder (hier Tschechien, Ungarn, Polen, die Slowakei und Slowenien) deutlich. Bulgarien, Rumänien, Rußland und die Ukraine haben bezüglich beider Indikatoren einen erheblichen Nachholbedarf. Lediglich die kroatische Wirtschaft weist bei einer niedrigen Inflationsrate (1994/95) ein zunächst mäßiges Wachstum aus (1995/96), soll aber der Prognose zufolge in den beiden Folgejahren erheblich kräftiger wachsen.

Die Arbeitslosenraten sollten insbesondere unter dem Blickwinkel der Kopenhagener Kriterien nicht überbewertet werden, zumal die günstig erscheinenden Zahlen für Rumänien, Rußland und die Ukraine als nicht gerade aussangefähig zu betrachten sind (geringe Arbeitsproduktivität, unverlässliche Statistik). Die Ergebnisse der Leistungsbilanz sind hingegen im Kontext der Osterweiterung von erheblicher Bedeutung. Mit Ausnahme Bulgariens und Rußlands, deren überschüssige Leistungsbilanz von gravierenden Entwicklungssproblemen (Wachstum und Inflation) überschattet sind, leiden die übrigen Staaten unter einem Zahlungsbilanzdefizit. Insgesamt bestätigen somit die Daten in Tabelle 1 das Fazit von *Csaba*, Polen, Tschechien und Ungarn seien

Tabelle 1
Wirtschaftliche Entwicklung mittel- und osteuropäischer Transformationsländer, 1995 - 1998

	Wachstumsrate des realen BIP gegenüber dem Vorjahr					Wachstumsrate der Konsumgüterpreise gegenüber dem Vorjahr					Arbeitslosenquote zum Jahresende			Leistungsbilanzsaldo in Mio. US\$		
	1995	1996	1997*	1998*	1995	1996	1997*	1998*	1995	1996	1997*	1998*	1995	1996	1997*	1998*
Tschechische Republik	4.8	4.4	1.5	2.0	9.1	8.8	9.0	12	2.9	3.5	4.5	6.0	-1362	-4476	-4100	-4400
Ungarn	1.5	1.0	3.0	4.0	28.2	23.6	18	13	11.1	10.7	10.5	10.3	-2480	-1678	-2200	-2600
Polen ¹⁾	7.0	6.1	6.0	6.0	27.8	19.9	16	13	14.9	13.6	13	12	5455	-1352	-5000	-7000
Slowakische Republik	6.8	6.9	5.0	5.0	9.9	5.8	6.5	7	13.1	12.8	13	13	391	-1909	-2000	-1500
Slowenien ²⁾	4.1	3.1	3.5	4.0	12.6	9.7	9.0	9.0	14.5	14.4	14	13	-36	47	-100	-150
MOEL-5	5.4	4.8	4.3	4.6	...	...	...	...	12.1	11.4	...	...	1968	-9368	-13400	-15650
Bulgarien	2.1	-10.9	-7.0	3.0	62.1	123.0	1200	30	11.1	12.5	17	20	-26	-22	300	200
Rumänien	7.1	4.1	-3.0	2.0	32.3	38.8	160	40	9.5	6.3	10	10	-1639	-2300	-1700	-1700
MOEL-7	5.5	3.5	2.2	4.0	...	...	...	...	11.4	10.3	...	...	303	-11690	-14800	-17150
Kroatien ²⁾	1.7	3.8	5.0	5.0	2.0	3.5	4.5	5.5	15.1	15.9	17	18	-1712	-1452	-1700	-1800
Rußland ³⁾	-4.2	-6.0	0	2.0	198	48	16	15	8.8	9.3	10	11	9501	9342	9000	8000
Ukraine	-11.8	-10.0	0	3.0	380	80	30	25	0.6	1.6	9.0 ³⁾	123)	-1515	-1184	-2050	-2200

¹⁾ Leistungsbilanzsaldo einschließlich unklassifizierte Transaktionen, netto. ²⁾ Konsumgüterpreise entsprechen den Einzelhandelspreisen. ³⁾ Arbeitslosenquote entspricht ILO-Standard. * Prognose.

Quelle: WIW, Juli 1997.

– abgesehen von etlichen Relativierungen – „EU-reif“. Dies gilt auch für Slowenien, wobei in dessen Beitrag die Einzelargumente, die seine These stützen, vor allem die drei genannten Kernländer Ostmitteleuropas betreffen.

Im weiteren sollen die Vergleichsindikatoren Polens, Tschechiens und Ungarns (Tabelle 1) ausführlicher kommentiert werden, wobei anhand der in Tabelle 2 aufgeführten Entwicklungsdaten für Tschechien einige Transformationsprobleme dieses Landes näher beleuchtet werden sollen.

Tabelle 2
Die wirtschaftliche Entwicklung Tschechiens 1995 - 1998

	1995	1996	1997*	1998*
Bruttoinlandsprodukt jährliches Wachstum in Prozent	6.4	3.9	1.0	2.2
Verbraucherpreise jährlicher Anstieg in Prozent	9.1	8.8	8.7	10.5 - 12.0
Arbeitslosenquote Jahresende in Prozent	2.9	3.5	5.2	5.5 - 6.0
Leistungsbilanz Saldo in Mrd. US\$ in Prozent des BIP	-1.4 -2.7	-4.3 -7.6	-3.1 -5.7	-(2.2 - 2.4) -(4.0 - 4.5)

* Prognose (November 1997).

Quelle: CSU (Tschechisches Statistisches Amt): Revidierte Prognosen (November 1997, März 1998).

Zum Wachstum des BIP: Spitzentreiter ist Polen mit einer permanent hohen Wachstumsrate in der laufenden Periode sowie im Prognosezeitraum bis 1998. Im Unterschied zur transformationsbedingten Wachstumskrise, die in Tschechien und Ungarn bis 1993 andauerte, setzte der Aufschwung der polnischen Wirtschaft bereits früh ein. Aufschlußreich ist ferner der unterschiedliche Wachstumsverlauf Ungarns und Tschechiens: Während im ersten Fall einer niedrigen Dynamik (1995/96) ein deutlich gestiegenes Wachstum folgt (1997/98), ist in Tschechien nach rasantem Wachstum im Jahre 1995 (die Wachstumsrate von 6.4 in Tabelle 2 basiert auf einer nachträglichen Korrektur) das Wachstum bis 1997 rückläufig. Prager Prognosen für 1998 liegen wieder leicht höher (Tabellen 1 und 2). In beiden Fällen ist die Entwicklung in erster Linie auf eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik zurückzuführen, die in Ungarn bereits vor 1995 und in Tschechien 1997 in die Wege geleitet wurde – in

Budapest bedingt durch binnen- und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte, in Prag als Reaktion auf die ab 1995 bedrohlich ansteigenden Defizite der Leistungsbilanz.

Bei der Bewertung der Wachstumsraten sollte im Hinblick auf die EU-Anwartschaft das erreichte Wachstumsniveau der drei Länder nicht außer Acht gelassen werden. Ein angemessener Indikator dafür ist das nach Kaufkraftparitäten berechnete Pro-Kopf-BIP des jeweiligen Landes. Da die Expertenberechnungen voneinander etwas abweichen, sollen für das Jahr 1995 zwei Quellen herangezogen werden, die halbwegs verlässliche Relationen widerspiegeln.² Schätzungen des *WIIW* (Wien) zufolge liegt die Vergleichszahl unter der Annahme: BIP pro Kopf der 15 EU-Länder = 100 für die Tschechische Republik bei 52, für Ungarn bei 35 und für Polen bei 29 Punkten. Die entsprechenden Indikatoren von Eurostat, einer gemeinsam in Budapest, Prag und Warschau bestehenden Institution, liegen bei 57 (Tschechien), 37 (Ungarn) und 31 (Polen). Interessant ist auch ein Vergleich mit dem leistungsmäßigen Schlußlicht der EU, nämlich Griechenland. Wiederum bezogen auf das Jahr 1995 läge – unter der Annahme, das griechische Pro-Kopf-BIP wäre gleich 100 – die tschechische Punktzahl nach *WIIW*-Berechnungen bei 80 (laut Eurostat bei 87), die Vergleichszahl Ungarns bei 54 (laut Eurostat bei 56) und diejenige Polens bei 45 (laut Eurostat bei 47). Kein Zweifel: nur ein rasantes, das EU-Wachstum deutlich übertreffendes Tempo kann die Lücke zwischen dem Leistungsniveau der östlichen Staaten zu den Mitgliedern der EU verringern, ohne diesem in absehbarer Zeit gleichkommen zu können.

Zur Inflationsrate: Unter den drei Vergleichsländern zeigt Tschechien von 1995 bis zum Prognosejahr 1998 den niedrigsten Anstieg der Verbraucherpreise. Als Konsequenz der außenwirtschaftlich bedingten Stabilitätspolitik wächst nunmehr in Tschechien der inflationäre Druck, so daß der Preisindex 1998 ansteigen dürfte (Tabelle 1 und 2). Ungeachtet der tendenziell sinkenden Inflationsrate in Polen und Ungarn ist damit zu rechnen, daß es noch einiger Jahre nach der Jahrtausendwende bedürfen wird, ehe sich die drei Transformationsländer in diesem Bereich den Maastrichtkriterien annähern werden.

Zur Arbeitslosenquote: Die zwar steigende, aber über die Gesamtperiode hinweg auffallend niedrige Arbeitslosenquote Tschechiens im Vergleich zu Ungarn und Polen bedarf eines ausführlicheren Kommentars. Positiven Begründungen dieses Phänomens zufolge ist es den Tschechen gelungen, nach 1990 einen weitreichenden Wandel der Beschäftigungsstruktur in die Wege zu leiten³ So ist der Anteil der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft von 11,8% (1990) auf 6,3% (1995) und in der Industrie, Bau- und Energiewirtschaft in der gleichen Periode von 45,4% auf 41,5% zurückgegangen, während

² *WIIW*, Res. Rep. 239/1997, S. 2; Eurostat (Praha, u. a.), Datenbank.

³ Statistische Jahrbücher Tschechiens 1990-1995.

er im Dienstleistungsbereich von 42,8% auf 52,2% gestiegen ist. Mit der Absorption freigesetzter Arbeitskräfte in den güterproduzierenden Sektoren durch den Dienstleistungsbereich ging eine Expansion der Privatwirtschaft (vor allem kleiner und mittelständischer Firmen) zu Lasten der staatlichen Unternehmen einher. Weitere Faktoren, die eine niedrige Arbeitslosenquote bewirkt haben, bestanden in einer generell rückläufigen Erwerbsquote (vor allem bei Frauen und Rentnern), der wachsenden Schattenwirtschaft, einer in manchen Regionen erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik (Umschulung, Berufsberatung und -vermittlung) sowie nicht zuletzt in einer Gewährung von nicht allzu hohen Arbeitslosenunterstützungen und Sozialhilfen, die zudem nur dann gewährt wurden, wenn der Arbeitsuchende das Beschäftigungsangebot des Arbeitsamtes nicht ablehnte. All diese positiven Ursachen der geringen Erwerbslosigkeit sind meines Erachtens zutreffend. Andererseits ist nicht von der Hand zu weisen, daß in etlichen, meist staatlichen Großbetrieben mangels fehlender oder zögerlicher Umstrukturierung Arbeitsplätze überbesetzt blieben; die in Marktwirtschaften erforderliche Rationalisierung ist mancherorts bislang ausgeblieben. Diese negativen Erscheinungen führen zu einer stagnierenden Arbeitsproduktivität – ein Umstand, der zwar der Arbeitslosigkeit entgegenwirkt, jedoch die Konkurrenzfähigkeit tschechischer Firmen schwächt.

Die Arbeitslosenquote Ungarns ist leicht rückläufig, sie wird der Prognose gemäß 1998 die Zehnprozentgrenze noch nicht unterschreiten. In Polen war das Niveau der Erwerbslosigkeit 1995 mit 14,9% besorgniserregend; die sinkende Quote der Arbeitslosen in den Folgejahren bei hohen Wachstumsraten (Tabelle 1) deutet allerdings darauf hin, daß die Umstrukturierung und die Rationalisierung der polnischen Betriebe kontinuierlich vorankommen. Die Regierungen Ungarns und Polens sind sich offensichtlich bewußt, daß ein weiteres, zügigeres Zurückführen der Arbeitslosenquote auf einstellige Werte dem Konsens zwischen Führung und Bevölkerung zuträglich wäre. Gleichzeitig bestätigen die bisherigen und zu erwartenden Ergebnisse, wie schwierig dieses Unterfangen ist.

Zur Leistungsbilanz: Nach einer stark überschüssigen Leistungsbilanz der polnischen Wirtschaft 1995 vergrößert sich das Defizit ab 1996 in bedrohlichem Maße und könnte sich infolge der erforderlichen restriktiven importdrosselnden Maßnahmen in absehbarer Zeit wachstumshemmend auswirken. Ein allzu hohes Leistungsbilanzdefizit, das einen achtprozentigen Anteil am BIP überschreitet, wäre längerfristig kaum zu verkraften. Das Beispiel Ungarns zeigt, daß die Bekämpfung des außen- sowie binnengesetzlichen Ungleichgewichts von 1993 bis 1995 sowohl den Passivsaldo der Leistungsbilanz deutlich verringert, als auch den Anstieg der Konsumgüterpreise gebremst hat. Die Prognose des WIIW deutet jedoch darauf hin, daß 1997 und 1998 eine abermälige Erhöhung des Defizits droht.

Ähnlich wie in den beiden Vergleichsländern belegt die Entwicklung der tschechischen Wirtschaft, wie schwierig es ist, die Zielkonflikte zwischen innen- und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht sowie Wachstum und Beschäftigung zu meistern. In Tschechien erfolgte nach einer ausgeglichenen Leistungsbilanz im Zeitraum 1993/94 ein im Jahre 1995 noch mäßiges, jedoch 1996 und in den ersten Monaten von 1997 stark ansteigendes Defizit, während sich zum Ende dieser Periode das Wirtschaftswachstum erheblich verlangsamte und die Inflation nach erfolgreicher Bekämpfung in den Jahren 1994 bis zum Frühjahr 1997 wieder im Aufwärtstrend liegt. Zur Zeit (vor Ende 1997) scheinen die im April/Mai 1997 ergriffenen stabilitätspolitischen Maßnahmen (Restriktion der Staatsausgaben, eine Dämpfung des Lohnanstiegs, ein „managed floating“ der Wechselkurse) und die längerfristige wachstumsfördernde Strategie (beschleunigte Fortführung der Privatisierung, Exportförderung, verbesserte Rahmenbedingungen für den unterentwickelten Kapitalmarkt usw.) allmählich zu greifen. Die etwas günstigeren Prognosedaten für 1997 und 1998 in bezug auf die Leistungsbilanz des Tschechischen Statistischen Amtes (Tabelle 2) gegenüber denjenigen des WIIW (Tabelle 1) dürften meines Erachtens realitätsnäher liegen.

Das Bild der diskutierten makroökonomischen Daten der drei Vergleichsstaaten ist gemischt: Neben positiven Tendenzen wurden nicht unerhebliche negative Begleiterscheinungen herausgestellt. Letztere sind nach Meinung des Autors weniger auf makroökonomisch orientierte wirtschaftspolitische Maßnahmen zurückzuführen, wenngleich Fehler und Versäumnisse der jeweiligen Regierungen nicht bestritten werden sollen. Schwerer wiegen jedoch die Schwächen nach meinem Dafürhalten im Erbe der Jahrzehntelangen, unter anderen Systembedingungen eingebütteten Verhaltensweisen, sowie der auf marktwirtschaftlichem Gebiet fehlenden Kompetenz der Entscheidungsträger auf allen Ebenen.

Selbst wenn die Kommentierung der makroökonomischen Indikatoren darauf hindeutet, daß die drei Spitzenreiter den Kopenhagener Kriterien und den darauf folgenden Beschlüssen noch nicht voll genügen, so müßte, wie eingangs erwähnt, der für eine Vollmitgliedschaft vorgesehene Zeitraum doch ausreichen, um die noch vorhandenen Schwachstellen im wesentlichen zu beseitigen. Die bereits anvisierten Lernprozesse sind voll im Gang und werden auch künftig ihre Fortführung finden.