

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 247

Europa auf dem Wege zur Politischen Union?

Probleme und Perspektiven der
europäischen Integration vor „Maastricht II“

Von

Gerhard Aschinger, Hartmut Berg, Rolf Caesar,
Reimut Jochimsen, Wernhard Möschel, Renate Ohr, Christian Schmidt,
Frank Schmidt, Thomas Straubhaar, Theresia Theurl

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 247

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 247

Europa auf dem Wege zur Politischen Union?



Duncker & Humblot · Berlin

Europa auf dem Wege zur Politischen Union?

**Probleme und Perspektiven der
europäischen Integration vor „Maastricht II“**

Von

**Gerhard Aschinger, Hartmut Berg, Rolf Caesar,
Reimut Jochimsen, Wernhard Möschel, Renate Ohr, Christian Schmidt,
Frank Schmidt, Thomas Straubhaar, Theresia Theurl**

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor „Maastricht II“ / von Gerhard Aschinger . . . Hrsg. von Werner Zohnhöfer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 247) ISBN 3-428-08866-2
NE: Aschinger, Gerhard; Zohnhöfer, Werner [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-08866-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Der Vertrag von Maastricht ist – im Lichte der ursprünglich artikulierten Zielvorstellungen – als Torso zu betrachten: Während die Schaffung einer Europäischen Währungsunion (EWU) in vollem Umfang vereinbart wurde, blieben die Bemühungen um substanzielle Fortschritte auf dem Wege zu einer Politischen Union Europas in rudimentären Ansätzen stecken. Als (schwacher) Trost blieb Befürworten einer weitergehenden politischen Integration lediglich die „Zusage“ in Art. N Abs. 2 des EU-Vertrags, daß im Jahre 1996 eine Regierungskonferenz zur Revision der Bestimmungen über die Politische Union einberufen wird. Diese Konferenz – meist nur kurz als „Maastricht II“ bezeichnet – wurde bekanntlich vertragsgemäß am 29. März 1996 eröffnet und wird erst im nächsten Jahr ihren Abschluß finden.

Dieses Ereignis nahm der Wirtschaftspolitische Ausschuß des Vereins für Socialpolitik zum Anlaß, sich im Rahmen seiner Sitzung im April 1996 in Fribourg (Schweiz) mit Problemen und Perspektiven einer Weiterentwicklung der Integration Europas zu beschäftigen. Die dabei vorgetragenen und diskutierten Referate werden – mit zwei Ausnahmen¹ – in diesem Tagungsband der Öffentlichkeit vorgelegt.

Im Gegensatz zur Regierungskonferenz widmete sich der Ausschuß allerdings nicht nur Fragen einer möglichen Fortentwicklung der Politischen Union, sondern auch, ja in besonderem Maße den Erfolgsaussichten der geplanten Europäischen Währungsunion. Da das Programm das Resultat einer Ausschreibung darstellt, kann freilich keine „flächendeckende“ Behandlung dieser Themenschwerpunkte erwartet werden. Vielmehr ist eine gewisse Konzentration auf Fragestellungen zu beobachten, die in der vorliegenden Literatur bisher (noch) relativ wenig Beachtung gefunden haben.

Im ersten Beitrag gibt *Reimut Jochimsen* – gleichsam als Einführung – einen recht umfassenden Aufriß der einer Bewältigung harrenden Probleme, mit denen sich die Europäische Union heute konfrontiert sieht. Für die geplante EWU führt *Theresia Theurl* die zentralen Probleme auf eine grundlegende Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration zurück. Die sich damit aufdrän-

¹ Der Beitrag von *Ernst Baltensperger* über „Der Vertrag von Maastricht und seine Bedeutung aus der Perspektive eines EU-Nichtmitgliedslandes“ wird in der „Außenwirtschaft“, der Beitrag von *Roland Vaubel* über „Konstitutionelle Vorkehrungen gegen Zentralisierungstendenzen in Bundesstaaten: Ein internationaler Vergleich und seine Implikationen für die Europäische Union“ in (der Zeitschrift) „Constitutional Political Economy“ erscheinen.

gende Frage, wie bei dieser Bedingungskonstellation die Erfolgsaussichten der EWU zu beurteilen sind, ist Gegenstand der drei folgenden Referate: Dabei kommt *Gerhard Aschinger* vor allem aus realwirtschaftlicher Sicht zu einer eher skeptischen Beurteilung, während *Renate Ohr* aufgrund noch ungeklärter „monetärer Steuerungsprobleme“ sogar für eine Verschiebung des Beginns der EWU plädiert. Dagegen sehen *Thomas Straubhaar* und *Christian Schmidt* bei pragmatischer Vorgehensweise durchaus gute Realisierungschancen für die geplante monetäre Union Europas.

Die restlichen drei Beiträge beschäftigen sich mit Fragen, die in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang mit der Regierungskonferenz stehen. So leiten *Hartmut Berg* und *Frank Schmidt* aus der ökonomischen Theorie der Verfassung Postulate für eine Reform und eine Fortentwicklung der Europäischen Union ab. Anschließend prüft *Rolf Caesar* die prinzipiellen Möglichkeiten einer Finanzierung des EU-Haushalts. Schließlich versucht *Wernhard Möschel*, die von der Regierungskonferenz zu erwartenden „Institutionellen Änderungen auf Gemeinschaftsebene“ zu prognostizieren.

Probleme der Osterweiterung der EU wurden bewußt ausgespart. Sie bilden die Thematik der nächsten Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses, die im Frühjahr 1997 in Freiburg/Br. stattfinden wird.

Für die sorgfältige Vorbereitung der Manuskripte zur Drucklegung bin ich einmal mehr meiner Mitarbeiterin, Frau Diplom-Volkswirtin Martina Bätzel, sehr verpflichtet. Wenn es gelingt, diesen Tagungsband außergewöhnlich rasch vorzulegen, so ist dies – neben den Autoren, die den frühen Abgabetermin ausnahmslos einhielten – nicht zuletzt ihrem Engagement zu verdanken.

Mainz, im Juni 1996

Werner Zohlnhöfer

Inhaltsverzeichnis

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Zur Kursbestimmung für Maastricht II aus wirtschafts- und währungspolitischer Perspektive	
Von <i>Reimut Jochimsen</i> , Bonn/Düsseldorf	9
Vernachlässigung wirtschaftspolitischer Interdependenzen im Vertrag von Maastricht: Integrationspolitische Konsequenzen	
Von <i>Theresia Theurl</i> , Innsbruck	33
Ist die Europäische Währungsunion realisierbar?	
Von <i>Gerhard Aschinger</i> , Fribourg	49
Monetäre Steuerungsprobleme in einer Europäischen Währungsunion	
Von <i>Renate Ohr</i> , Hohenheim	75
Der Weg zur Europäischen Währungsunion zwischen ökonomischer Kritik, rechtlicher Verbindlichkeit und politischer Realität. Ein Plädoyer für mehr Pragmatismus	
Von <i>Thomas Straubhaar</i> und <i>Christian Schmidt</i> , Hamburg	89
Reformnotwendigkeiten und Reformmöglichkeiten der Gemeinschaftsinstitutionen und ihres Zusammenwirkens. Einige Folgerungen aus der ökonomischen Theorie der Verfassung	
Von <i>Hartmut Berg</i> und <i>Frank Schmidt</i> , Dortmund	113
Zur Reform des Einnahmensystems der Europäischen Union	
Von <i>Rolf Caesar</i> , Hohenheim	145
Institutionelle Änderungen auf Gemeinschaftsebene	
Von <i>Wernhard Möschel</i> , Tübingen	175

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Zur Kursbestimmung für Maastricht II aus wirtschafts- und währungspolitischer Perspektive

Von *Reimut Jochimsen*, Bonn / Düsseldorf

A.

Vier Jahre nach Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags steht der europäische Integrationsprozeß am Scheideweg: Wird es tatsächlich gelingen, zum 1. Januar 1999 mit der Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) zu beginnen? Wenn ja, mit welchem Teilnehmerkreis? Stimmen die integrations- und wirtschaftspolitischen sowie die institutionellen Voraussetzungen für diesen Schritt? Welche Vertragsteile sind nachzubessern oder anderswie zu ergänzen, welche in Anbetracht veränderter Rahmenbedingungen und einer gewandelten Faktenlage weiterzuentwickeln oder neu zu konzipieren?

Keine Frage, eine solche „Kursbestimmung für Maastricht II“ geht weit über den Rahmen der Revisionskonferenz in Turin hinaus – dort steht die Währungsunion ja nicht einmal auf der Tagesordnung. Nach offizieller Lesart heißt es nur, die „Büchse der Pandora“ solle keinesfalls noch einmal geöffnet werden – schon ein seltsames Bild, bedenkt man, wofür diese Göttin des Giftes steht, und gewiß kein überzeugender Beweis für einen übereinstimmenden politischen Willen oder gar Konsens über das Integrationsprogramm der Währungsunion!

Vier Jahre intensiver Diskussion und die vielfältigen, widersprüchlichen, jedenfalls noch überzeugende Antworten erheischenden wirtschafts- und währungspolitischen Erfahrungen seit Vertragsschluß haben im übrigen eindeutig und nachdrücklich herausgearbeitet: „Maastricht“ legt einerseits zwar wesentliche Fundamente für die künftige Union mit ihren derzeitigen drei Säulen, ist andererseits aber als „*lex incompleta et imperfecta*“ gründlich zu überarbeiten und vor allem als „*constitutio emergens*“ weiterzuentwickeln.¹

¹ *Jochimsen*, Reimut: „Revisionskonferenz 1996: Wirtschafts- und währungspolitische Anforderungen an ein Maastricht II“, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Band 4, 1995, S. 534 ff. Siehe auch *derselbe*, Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, hrsg. von Helga Grebing und Werner Wobbe, Köln 1994.

B.

Das Währungsprojekt ist das ehrgeizigste Vorhaben der bisherigen europäischen Integrationsgeschichte überhaupt. Dabei kann das Programm von Maastricht nicht ohne seinen politischen Kontext gesehen werden: Die Integrationspolitik in Europa, angefangen mit der Gründung der Montanunion 1951, gefolgt von der Wirtschaftsgemeinschaft der Römischen Verträge 1957, dem Binnenmarktprogramm 1986 bis hin zu Maastricht 1991, fußte ja niemals nur auf rein ökonomischen Überlegungen, sondern wurde stets von weit darüber hinausgreifenden, teils übergeordneten, teils nationalen politischen Motiven bestimmt – für den letzten Schritt zur Währungsunion gilt dies ganz besonders.

Die entscheidende Frage lautet auch heute noch: Wieviel Supranationalität mit entsprechendem nationalen Souveränitätsverzicht sind die Staaten bereit zuzulassen, im nationalen wie im europäischen Interesse? Dabei befinden wir uns längst jenseits der alten, bei der Diskussion des Werner-Plans 1970² und des Delors-Berichts 1989³ zwischen den sog. „Monetaristen“ und „Ökonomen“ bzw. „Fiskali-

² Im Auftrag der Gipfelkonferenz in Den Haag am 1./2. Dezember 1969 entwickelte eine Expertengruppe unter dem Vorsitz des damaligen luxemburgischen Premier- und Finanzministers Pierre Werner einen ersten umfassenden Drei-Stufen-Plan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, der dann im Oktober 1970 vorgestellt wurde. Auf der Basis dieser Empfehlung beschloß der Europäische Rat am 22. März 1971 die Vollendung einer solchen Union bis Ende 1980. Allerdings wurde nur die erste Stufe – rückwirkend zum 1. Januar 1971 in Kraft gesetzt – hinreichend konkretisiert. Eines der Ziele war die Verringerung der Kursschwankungen zwischen den Teilnehmerländer. Über die beiden folgenden Stufen war man sich im Prinzip einig, nicht jedoch über den genauen Weg, der zur Verwirklichung des angestrebten gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraums mit freiem Güter-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr, uneingeschränkter Konvertibilität der Währungen, unwiderruflich festen Wechselkursen sowie einem für die gemeinsame Geldpolitik zuständigen Europäischen Zentralbanksystem führen sollte. Im Zuge der 1971 einsetzenden „Dollarkrise“ und der folgenden schrittweisen Auflösung des auf dem US-Dollar basierenden Weltwährungssystems von Bretton Woods erwies sich das ehrgeizige Vorhaben schließlich als nicht durchführbar. Vgl. dazu *Werner, Pierre*: Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, 8. 10. 1970 sowie *Gleske, Leonhard*: Nationale Geldpolitik auf dem Weg zur europäischen Währungsunion, in: *Deutsche Bundesbank* (Hrsg.): *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*, Frankfurt a.M. 1976, S. 745 ff.

³ Der im Auftrag des Europäischen Rats in Hannover (Juni 1988) unter Leitung des damaligen EG-Kommissionspräsidenten Jacques Delors ausgearbeitete und schließlich 1989 vorgelegte Bericht bildete die Grundlage für die Beratungen der Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion ab Dezember 1990 und damit die Maastrichter Vereinbarungen Ende 1991. Er setzte explizit auf das Prinzip der Parallelität von Fortschritten bei der wirtschaftlichen und der monetären Integration, wobei sukzessive auch die notwendigen funktionellen und institutionellen Regelungen getroffen werden sollten. Dies spiegelt sich im vorgesehenen Drei-Stufen-Konzept wider, das insbesondere die schrittweise Schaffung hinreichender Konvergenz in der Wirtschafts- und Währungspolitik sowie der volkswirtschaftlichen Ergebnisse der Mitgliedstaaten vorsieht. Angestrebt wurde außerdem die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Vollendung des Binnenmarktes, die Reform der Strukturfonds und die Komplettierung des EWS durch die Teilnahme aller EG-Währungen (Phase 1). In Phase 2

sten“ ausgefochtenen Kontroverse über die „Grundstein- oder Vorreiter- versus Krönungstheorie“, also der Frage, wieviel Marktintegration und Realkonvergenz die institutionelle Wirtschaftsintegrationsmethode vorauszusetzen hat. Der Maastrichter Drei-Stufenplan hat einen Kompromiß zwischen beiden wirtschaftspolitischen Extrempositionen gebracht; ungelöst bleibt freilich dennoch bei einem solchen Quasi-Parallelansatz die Frage, ob die volle Währungsintegration nach der Maastrichter Blaupause eine echte politische Union nun zwingend voraussetzt oder diese womöglich sogar sukzessive erzwingt und welche konkrete Ausformung derselben zumindest hinsichtlich der komplementären ökonomischen, finanziellen und sozialen Verhältnisse erforderlich ist. Die Debatte findet jetzt gewissermaßen auf der „nächsthöheren Ebene“ statt: Wo liegt also die Schnittstelle für eine erfolgreich stabilitätsgeneigte Wirtschafts- und Währungsunion zwischen (bloß) wirtschaftlichem und (bereits) politischem Zusammenschluß?

C.

Einen eminent „politischen“ Charakter hat die EWWU nun wegen der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts fundamental veränderten geopolitischen Lage gewonnen, in deren Rahmen die deutsche Einheit möglich wurde und in deren Zusammenhang letztlich auch die deutsche Zusage zur Vergemeinschaftung der D-Mark zu sehen ist (deutsche und europäische Einigung als „zwei Seiten derselben Medaille“). Dieses „Pfand“ für die deutsche Europatreue kann jetzt nicht einfach wieder eingezogen werden – um so dringlicher und unabweisbarer ist es, die Währungsunion stabilitätssicher auf die Schiene zu setzen.⁴

Die meisten Regierungen der Europäischen Union sehen im Engagement der Bundesrepublik zur termingerechten Verwirklichung der Währungsunion einen wichtigen Testfall für die Ernsthaftigkeit des deutschen Europawillens, für die Bereitschaft zu einem „europäischen Deutschland“, statt eines „deutschen Europa“, wie Thomas Mann schon 1928 die Vision umschrieb. Zugleich setzen die europä-

sollte dann ein unabhängiges Europäisches Zentralbanksystem geschaffen werden, in Phase 3 war die unwiderrufliche Festlegung der Wechselkurse, die Einführung einer gemeinsamen Währung sowie die Übertragung der geld- und währungspolitischen Kompetenzen auf das Europäische Zentralbanksystem vorgesehen. Vgl. *Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion*: Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft („Delors-Bericht“), April 1989. Siehe auch Baer, Gunter D.: Der Delors-Bericht: Ausgangspunkt für die weitere Diskussion, in: Weber, Manfred (Hrsg.): *Europa auf dem Weg zur Währungsunion*, Darmstadt 1991, S. 49 ff.

⁴ Der neue (Europa-) Artikel 23 des Grundgesetzes spiegelt dieses doppelte Bemühen der deutschen Politik sehr deutlich wider, ebenso die Ergänzung des (Bundesbank-) Artikels 88 GG, das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 sowie die gleichlautenden Resolutionen von Bundestag und Bundesrat vom Dezember 1992 zur pflichtgemäßen Erfüllung der Konvergenzkriterien und zur Verwirklichung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft.

ischen Partner auf die EWWU als dem einzigen zur Zeit einigungsfähigen Zugpferd der Integration, und dies trotz des Umstands, daß die Bundesrepublik die wirtschafts- und finanzpolitischen Auswirkungen der deutschen Einheit und des inneren Vereinigungsprozesses noch längst nicht überwunden hat und dazu auch noch ein oder zwei Jahrzehnte brauchen dürfte.

Politischen Charakter gewinnt das Währungsprojekt zugleich aber auch dadurch, daß es je nach Interessenlage für industrie-, handels- und beschäftigungspolitische Motive instrumentalisiert werden und somit womöglich zum Kern der vielbeschworenen, aber inzwischen weitgehend abgewendet geglaubten „Festung Europa“ mutieren könnte. Entsprechende ordnungspolitische Fallen oder Lücken sind im Maastrichter Vertrag durchaus vorhanden, etwa bei den Regelungen zur Industriepolitik. Neu ist hier „die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft“, Art. 3 I EGV, als Ergänzung zur bewährten Aufgabe, ein „System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt“ zu schaffen, Art. 3g EGV, wobei beide dem seit 1957 bewährten „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“, Art. 3a Abs. 2 EGV, im Innern und zur Weltwirtschaft unterworfen sind. Auch die Kompetenzzuweisung der externen Wechselkurspolitik an den Ministerrat bis hin zur Möglichkeit der Wiedereinführung von Kapitalverkehrsbeschränkungen bzw. -verboten spiegeln dieses Spannungsverhältnis wider.⁵ Die Bundesrepublik muß sehen, daß hier von ihr und anderen marktwirtschaftlich, „freihändlerisch“ gesinnten Ländern Interventionismus, Dirigismus und Protektionismus – welche Spielart eines aufgeklärten „Merkantilismus“ auch immer – stets neu abzuwehren und für offene Märkte zu sorgen sein wird. Wieviel Klarheit könnte hier ein unumstößliches Postulat der unbeschränkten und unbeschränkaren externen Konvertibilität der Gemeinschaftswährung bedeuten!

D.

Dieses ehrgeizige, fordernde Währungsprojekt muß zudem in den komplexen Gesamtzusammenhang der übrigen laufenden Integrationsvorhaben der Europäischen Union eingepaßt werden. Einerseits soll es den Binnenmarkt ergänzen und stabilisieren („Ein Markt, eine Währung“). Wenn schon keine notwendige Voraussetzung und auch nicht die einzige mögliche Währungslösung, so ist ein Währungsverbund doch durchaus sinnvoll, sofern er ökonomisch und ordnungspolitisch gediegen angelegt wird. Andererseits schließt er wirksamen nationalen Währungswettbewerb bzw. einen stabilen Wechselkursverbund als ebenfalls wirtschaftstheore-

⁵ Zu den Risiken für den freien Kapitalverkehr innerhalb der EU und im Verkehr mit Drittstaaten vgl. *Seidel*, Martin: Recht und Verfassung des Kapitalmarktes als Grundlage der Währungsunion, in: Randelzhofer, Albrecht, Scholz, Rupert und Wilke, Dieter (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 763 ff.

tisch begründbare Optionen aus, ebenso wie eine Härtung des ECU parallel zu den existierenden Währungen. Diese Optionen wurden politisch verworfen. Die Vergemeinschaftung der Währungen soll ohne volle realwirtschaftliche Angleichung der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften bei Sozialprodukt, Beschäftigung und Einkommen zustande kommen. Dafür sollen nominale Konvergenzkriterien ausreichen, zusätzliche Transfermechanismen ausscheiden, die Finanzverfassung und -politik strikt national bleiben. Diese Anforderungen, die die Erfüllung einer nüchternen, risikoreichen Balance ökonomischer und politischer Bedingungen voraussetzen, sind zudem im Vertragswerk teilweise nur rudimentär ausgebildet. Im Zusammenhang mit dem auf Einheitlichkeit der Voraussetzungen, Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und auf „ökonomischen und sozialen Zusammenhalt“ gerichteten Integrationsziel der Europäischen Gemeinschaft wird zwar die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewollt, zugleich sollen aber große Wanderungsbewegungen überflüssig bleiben.

Bei Lichte betrachtet, haben sich die europäischen Partner daneben eine erhebliche Zahl von ehrgeizigen, untrennbar miteinander verwobenen, zeitfadkritischen und deshalb kumulierend um so schwieriger zu bewältigenden Aufgaben gerade für die nächsten Jahre aufgebürdet:⁶

Neben die Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion als dauerhafte Stabilitätsgemeinschaft („Vertiefung“) tritt nach dem Ende der Ost-West-Teilung unseres Kontinents die inzwischen zugesagte, politisch und moralisch unausweichliche, ja historisch gebotene „Erweiterung“ der Europäischen Union.

Hinzu kommen, längst überfällig, durch die absehbare Osterweiterung aber um so drängender

- der Ausbau der beiden weiteren Säulen der EU: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einschließlich der Einbeziehung der Westeuropäischen Union (WEU) sowie die Zusammenarbeit bei der Innen- und Justizpolitik,
- die Reform der EU-Institutionen, ihre Demokratisierung und Effizienzsteigerung hinsichtlich der Entscheidungsmechanismen,
- der Umbau der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der regionalen und sozialen Strukturförderung,
- außerdem die bis 1999 fällige Neufestlegung der EU-Finanzausstattung für das EG-Programmbudget (bis dahin auf maximal 1,27 % des Bruttoinlandsprodukts der EU begrenzt).

Bei der Agenda für Aufbau- und Reformarbeiten muß schließlich auch die tatsächliche „Vollendung“ der Binnenmarktstruktur zu voll funktionsfähigen, d. h. flexibel anpassungsfähigen Güter- und Faktormärkten ohne binnenmarktwidrige

⁶ Zur Integrationsagenda siehe *Hoyer, Werner*: „Weichenstellungen für Europa“, in: *Internationale Politik*, Nr. 9, September 1995, S. 23 ff.

Mehrwertsteuerregelung, ohne Zinsertragsbesteuerung, mit ungehinderter Personenmobilität („Schengen“) und mit Sozialkapitel ohne Opt-out genannt werden.⁷

Die Dringlichkeit der zuletzt genannten Aufgabe ergibt sich besonders deshalb, weil die volle Realisierung der vier Freiheiten, also hochintegrierte, leistungsfähige Güter- und Finanzmärkte einschließlich der Steuerharmonisierung, generell eine unverzichtbare Voraussetzung für eine wirksame Transmission der geldpolitischen Impulse und damit für eine effiziente Geldpolitik in der Währungsunion überhaupt ist. Dazu gehört auch die Schaffung integrierter, kostengünstiger transnationaler Zahlungsverkehrssysteme und die Angleichung der Banken- und Finanzierungsstrukturen.

E.

Für die europäischen Nationalstaaten wie für die Europäische Union stellen sich überdies generell die Fragen nach den wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Antworten auf die Herausforderungen der Liberalisierung, Deregulierung und Globalisierung der Weltwirtschaft (wie auch nach den Konsequenzen des technischen Fortschritts, der die weniger qualifizierte Arbeit weithin entwertet und redundant macht) immer schärfer und drängender. Die Einführung der *ersten* Stufe der EWWU zum 1. Juli 1990 bedeutete so die Beseitigung der Kapitalverkehrskontrollen und der Regulierungen der nationalen Finanzmärkte in allen Mitgliedstaaten, die auch alle anderen westlichen Industrieländer zum Programm erhoben haben. Im Zusammenspiel mit der informationselektronischen Revolution in der Datenverarbeitung und der Telekommunikation hat dies zugleich den säkularen Trend zur Entgrenzung der nationalen Volkswirtschaften über den Gemeinsamen Markt, die Welthandelsorganisation und das GATT sowie die internationale Währungs- und Finanzzusammenarbeit hinaus tatsächlich und politisch entscheidend vorangetrieben.

Die Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens zwischen den reifen und den neuen Industrieländern sowie den sich stürmisch entwickelnden Schwellenländern bewirkt inzwischen einen weltweit und immer umfassender wirksamen technologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Anpassungsdruck. Neben dem Wettbewerb zwischen den führenden Wirtschaftsblöcken in der sogenannten „Triade“ – Nordamerika, Japan und Europa – treten nun die dynamischen Länder Asiens als neue, rasch wachsende Handelsregionen und Wettbewerber, außerdem – und räumlich viel näher – die aufstrebenden Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.

Die Entscheidung der investierenden Unternehmen zugunsten heimischer Standorte hängt damit stärker denn je von der Anwendung modernster Technologie und rationeller Arbeitsabläufe, den Vorteilen einer Integration in schon bestehende Pro-

⁷ Jochimsen, Reimut: „Die Vergemeinschaftung der D-Mark reicht nicht aus“, in: Balkhausen, Dieter (Hrsg.): D-Mark contra Eurogeld, Reinbek 1996, S. 85 ff.

duktionsverbände sowie regionalen Führungsvorteilen ab. Diese regionale „Bindungskraft“ nimmt jedoch tendenziell ab. Die in den letzten Jahrzehnten eingetretene Senkung der Transportkosten und die Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien haben den relativen Kostenvorteil physisch eng zusammenliegender Produktionsstätten in vielen Branchen bereits sehr deutlich relativiert. Künftig lassen sich vermehrt auch solche betrieblichen Funktionen voneinander trennen (und ggf. auslagern), für die das bislang ökonomisch nicht sinnvoll war. Das heißt: Auch höherwertige Dienstleistungsfunktionen – wie z. B. Forschung, Entwicklung, Beratung, Marketing, Design, ferner der Handel – unterliegen immer stärker einer überregionalen Standortkonkurrenz.

Verstärkt und vorangetrieben wird diese Interregionalisierung und Internationalisierung der Produktion durch deregulierte und liberalisierte Finanzmärkte mit dem immer professionelleren Management institutioneller Anleger von rasch wachsendem Finanzvermögen. Je nach Einschätzung der politischen und wirtschaftlichen Gesamtlage eines Landes durch internationale Investoren können im Falle der Veränderung in den perzipierten Perspektiven in kürzester Zeit immense Anlagesummen von einem Wirtschafts- und Währungsraum in andere umgeschichtet werden. Das zwingt zu stabilitätspolitischer Disziplin und beschränkt traditionelle diskretionäre Handlungsspielräume der nationalen Regierungen.

Immer neue Nah- und Fernwirkungen dieser veränderten Lage, vor allem hinsichtlich der Realisierbarkeit nationaler beschäftigungspolitischer, sozialer und kultureller Ziele, erfahren wir gerade in diesen Jahren. Sie sind noch keineswegs ausgelotet und rufen nach Veränderung des staatlichen Handelns. Politischer Voluntarismus, taktischer Opportunismus, isolierter Dezisionismus der Regierungen erleben durch Markt und Wettbewerb eine früher ungeahnte Einschränkung und Begrenzung. Selbst die „goldene“ Ära des Goldstandards bis zum Ersten Weltkrieg kannte keine entsprechende Ohnmacht (wohl aber eine gemeinsame Selbstbindung zur Zurückhaltung), zumal weder die damalige wechselseitige realwirtschaftliche Durchdringung noch die Geschwindigkeit der Informationsübertragung mit der heutigen zu vergleichen sind. Allerdings: Der wieder beliebter werdende Traum von der Wiederkehr des Goldstandards kann hier nur in die Irre führen, bestenfalls ist er irrelevant. Denn die damit verbundenen Schwankungen bei Preisen, Löhnen, Beschäftigung, Konjunktur u.a.m. würde heute kein Industriestaat mehr akzeptieren – und niemand will die dann gegebenenfalls erforderlich werdende Europäische Transfer- und Sozialunion.⁸

⁸ Auf die „Schattenseiten“ des Goldstandards hat z. B. *Karl Blessing* 1962 sehr deutlich hingewiesen; vgl. „Das Problem der Geldwertstabilität“, in: *Währung zwischen Politik und Wirtschaft*, Schriftenreihe der Friedrich Naumann-Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte Nr. 4, Stuttgart 1962.

F.

Wer also noch bei Abschluß des Maastrichter Vertrags glaubte, es gehe einfach um reine politische Wahlakte der Regierenden – man muß sich nur entscheiden, Mut machen in der Erwartung, die ökonomischen Voraussetzungen würden sich notfalls später schon von selbst einstellen – sieht sich getäuscht. Die Märkte regieren mit. Es ist kein „Spaziergang“. Aber auch die Bürger sind heute erwacht – sie müssen durch eine glaubwürdige Politik überzeugt werden. Das heißt, die Gemeinschaftswährung muß „angenommen“ und nicht bloß „akzeptiert“ werden, was eine Bringschuld an Überzeugungsarbeit auslöst.

Es wird immer klarer, daß in diesem veränderten Kontext auch die Lösung der Beschäftigungs- und der Sozialstaatskrise nach einer Neubestimmung bzw. „Wiedererfindung“ der Funktionen des aktiven Staates verlangt, und zwar je spezifisch für die verschiedenen Ebenen – regional, national, europäisch und international. Erforderlich ist auch die Intensivierung von europäischer und internationaler Kooperation und Koordination, insbesondere die Festlegung von gleichen Rahmenbedingungen, Aufsichtsregeln und vergleichbaren staatlichen Praktiken. Auf dem Wege zu einer globalen Wirtschaftsverfassung als Mindestfunktionsbedingung der Weltwirtschaft macht es dabei durchaus Sinn, den Weg in Europa kontinental über die europäische Integration und nicht nur weltweit über eine internationale Koordination zu betreiben.⁹

Das drängendste wirtschaftspolitische Problem stellt hier gegenwärtig die dramatisch hohe Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union dar.¹⁰ Politisch durchsetzbare Rezepte zu ihrer nachhaltigen Bekämpfung sind Mangelware¹¹, zumal wir bei alternder Bevölkerung, explodierenden Gesundheitskosten und strukturell zunehmender Arbeitslosigkeit, zugleich beängstigend steigenden Steuer- und Abgabenquoten, mithin wachsendem Staatsanteil am Sozialprodukt, in eine Schuldenfalle zu geraten drohen. Das ergibt zirkelhafte Verkettungen, die bei offenen Märkten Wachstumsanreize in der Volkswirtschaft blockieren und forcierte Investitions- und Fertigungsverlagerung an günstigere Standorte auslösen, zumindest begünstigen.

⁹ Jochimsen, Reimut: *Globalism via Regionalism*, in: Uzan, Marc (Hrsg.): *The Financial System under Stress*, Beitrag auf der ersten Konferenz des Reinventing Bretton Woods Committee, 20. – 21. Sept. 1994 in New York, erscheint demnächst.

¹⁰ Picht, Robert: „Arbeitslosigkeit und soziale Not, Sprengsätze für die Europäische Union?“, in: *Internationale Politik*, Nr. 9, September 1995, S. 49 ff.

¹¹ Zur Einschätzung des EU-Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“ durch die Wissenschaft vgl. *Heinz König* (Hrsg.): *Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung?* Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Weißbuch, ZEW Wirtschaftsanalysen, Sonderband 1/1994.

G.

Um so größere Hoffnungen setzen viele in die wachstums- und beschäftigungsfördernden Effekte des EWWU-Projektes. Vor solch simplen Einschätzungen kann nur gewarnt werden. Nach meinem Eindruck werden viel zu große, viel zu kurzfristige Erwartungen an die Währungsunion geknüpft; „EMU has been oversold“, wie die Amerikaner sagen würden, und zwar als politisches Projekt, vor allem aber in seinen ökonomischen Segnungen. Die Währungsunion allein wird das primär strukturelle Problem der Arbeitslosigkeit nicht aus sich heraus, quasi automatisch, und schon gar nicht über Nacht lösen können. Sie schafft – wenn sie die Geldwertstabilität dauerhaft auf hohem Niveau sichert – aber immerhin längerfristig verbesserte Rahmenbedingungen für neue Arbeitsplätze in den Unternehmen, die sich im härter werdenden Wettbewerb zu behaupten vermögen.

Auch gemeinsames Geld taugt nicht zum Patentrezept, gewissermaßen als „Allheilmittel“ für alle wirtschaftspolitischen Übel unserer Zeit. Im Gegenteil: Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank müßte mit einer schweren Hypothek und der Gefahr ihrer Überforderung in die Endstufe der EWWU starten, wenn es nicht gelingt, das Problem der Arbeitslosigkeit und der Finanz- und Sozialkrise *zu- vor* in den Griff zu bekommen. Auch gemeinsames Geld heilt weder Wachstums- und Wettbewerbsschwäche noch strukturelle Arbeitslosigkeit bzw. chronischen Beschäftigungsmangel. Es vermag weder fehlende heimische Unternehmer noch ausländische Investoren zu ersetzen, weder Managementreformen noch Produktinnovationen, weder aktive Arbeitsmarkt- noch Regionalstrukturpolitik, weder Staatsmodernisierung noch Sozialumbau – und schon gar nicht die überfällige Entfrachtung der Arbeitskosten und die Senkung der Staatsausgaben und der Abgabenquote. Dringend notwendig ist deshalb ein schlüssiges Gesamtkonzept, das die Anstrengungen weit mehr als bisher aufeinander abstimmt und bündelt – Arbeitsmarktpolitik, Forschungs- und Bildungspolitik bis hin zur Struktur-, Steuer- und Tarifpolitik, zur Gründungsoffensive und Mittelstandspolitik. Endlich belegt hier auch der neue Vorschlag der Kommission für die Turiner Regierungskonferenz, daß sie erkannt hat: Zur integrationspolitischen Finalität gehört untrennbar die beschäftigungspolitische Dimension.¹²

¹² Vgl. *Europäische Kommission*: „Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung“, Stellungnahme der Kommission, in: EU-Nachrichten, Nr. 1, vom 8. März 1996, S. 5 ff. Siehe auch *Reflection Group's Report*, Messina 2nd June 1995, Brussels, 5th December 1995 sowie *Drèze, Jacques H. und Malinvaud, Edmond*: „Growth and Employment: the Scope for a European Initiative“, in: *European Economy, Reports and Studies*, Nr. 1, 1994, S. 77 ff.

H.

Unmittelbarer Handlungsbedarf besteht auch mit Blick auf die Währungsunion selbst. Auf der einen Seite sind zwar die praktischen Vorarbeiten inzwischen deutlich vorangekommen: Der Zeitplan für den Übergang von den nationalen Währungen auf den Euro steht, und an der weiteren technisch-organisatorischen Umsetzung wird intensiv gefeilt.

Die Debatte über die Strategie und den optimalen „Instrumentenkasten“ für das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) hat inzwischen ein kritisches Stadium erreicht. Zudem drängt der immer engere Zeithorizont auf konkrete Fortschritte, damit nicht das Verstreichen von Zeit eine versteckte Entscheidung bedeutet. Immerhin kostet es viele Vorbereitungen, um europaweit gleiche Instrumente einsetzen zu können, von den statistischen Voraussetzungen ganz zu schweigen. In den verschiedenen Gremien auf Expertenebene laufen dazu derzeit intensive Beratungen.

Die Strategiedebatte hat sich inzwischen auf die beiden maßgeblichen Alternativen „direkte Preissteuerung“, wie z. B. in Großbritannien, oder Verfolgung einer „potentialorientierten Geldmengensteuerung“ zugespitzt, wie sie die Bundesbank praktiziert. Hier spricht alles dafür, das bewährte Konzept der Bundesbank auf die europäische Ebene zu übertragen, sofern die finanziellen Grundbeziehungen, also die Geldnachfrage als Bindeglied zwischen Geldmenge und Preisen, als ausreichend stabil einzuschätzen sind.

Die geldpolitischen Instrumente sollten den Kriterien Homogenität, Effizienz und Wettbewerbsneutralität – d.h. u.a. gleicher Zugang aller Kreditinstitute zum Notenbankkredit – sowie marktwirtschaftlicher Orientierung und (soweit möglich) einer realwirtschaftlichen Verankerung genügen. Einigkeit zeichnet sich bislang zumindest über das folgende geldpolitische Basis-Instrumentarium ab:

- Offenmarktoperationen (vor allem Pensionsgeschäfte) zur laufenden Geldmarktsteuerung und Liquiditätsversorgung,
- eine lombardähnliche Fazilität, die den Geldmarktsatz nach oben hin begrenzt sowie
- eine Einlagenfazilität als untere Auffanglinie.

Über die aus geldpolitischer Sicht nach Auffassung der Bundesbank unverzichtbare Mindestreserve wird noch diskutiert. Hier geht es aber in erster Linie um die konkrete Ausgestaltung. Schwieriger wird es beim Rediskontkredit, da der Ankauf von Handelswechseln nur noch in Deutschland und Österreich üblich ist. Etlichen unserer Partner gilt der Wechselankauf durch die Notenbank schon wegen der traditionell günstigeren Zinskosten und der deshalb notwendigen Kontingentierung als marktwidrig, ungeachtet aller steuerungstechnischen Vorzüge dieser Fazilität. Bei beiden Instrumenten, Mindestreserve und Wechselankauf, könnte es auf einen Kompromiß hinauslaufen. Auch zeichnet sich ab, daß neben Staatspapieren jeden-

falls gleichrangig auch privatwirtschaftliche Aktiva als Pfänder bzw. Beleihungsunterlagen für die Refinanzierung genutzt werden können, um die realwirtschaftliche Anbindung der Geldpolitik zu stärken und eine mittelfristig verstetigende Signalwirkung der geldpolitischen Zielgrößen zu erreichen.

I.

Über all den organisatorischen, instrumentellen und konzeptionellen Details darf nicht die sehr viel grundsätzlichere Frage aus dem Blick verloren werden, ob zur Entscheidung so früh wie möglich in 1998 auf der Grundlage der Ist-Zahlen des Jahres 1997 tatsächlich die Voraussetzungen für einen termingerechten Start in die Währungsunion und deren Etablierung als dauerhafte Stabilitätsunion gegeben sein werden. Denn es erscheint zunehmend ungewiß, ob bis dahin genügend qualifizierte Partnerländer für den Start in die Endstufe bereitstehen werden.

Gegenwärtig wäre Luxemburg als einziges der 15 Länder EWWU-tauglich, und auch die Bundesrepublik müßte draußen bleiben. Mit 3,5 % Neuverschuldung in Relation zum BIP liegt Deutschland deutlich oberhalb der Defizitmarke. Das scheint um so bedrückender, als das Defizitkriterium wohl allenfalls erst wieder 1997 erfüllt werden kann. Das wäre dann aber lediglich eine „Punktlandung“ in letzter Sekunde, und nicht gerade der unstrittige Beweis nachhaltiger finanzpolitischer Solidität. Nicht weniger kritisch sieht es bei den Partnerländern aus. Vier EU-Staaten erfüllen kein einziges Kriterium, fünf haben nicht einmal einen Leitkurs im Europäischen Währungssystem (EWS) festgelegt, und die übrigen scheitern an unterschiedlichen Hürden.

Positiv ist allerdings die Entwicklung bei Preisen und Zinsen. Dazu haben die tiefe Rezession Anfang der 90er Jahre und das seither nur schwache Wachstum zweifellos maßgeblich beigetragen. Hinzu tritt allerdings der in den letzten Jahren signifikant gewachsene Stabilitätskonsens in allen europäischen Partnerländern, wobei sich durch den Paradigmenwechsel seit den 70er Jahren die Perspektiven von der externen zur internen Stabilität verlagert haben: Die Erfahrungen seitdem haben gelehrt, daß in der Gewichtung der gesamtwirtschaftlichen Ziele keineswegs eine autonome, möglicherweise sogar multidimensionale Wahlmöglichkeit „freier“ Kombinationen besteht. Schon 1977 haben die Staats- und Regierungschefs auf dem Londoner Weltwirtschaftsgipfel bekräftigt: Mit mehr Inflation läßt sich dauerhaft nicht mehr Beschäftigung erkaufen.¹³ Währungsabwertungen als Strategie für Wachstum und Beschäftigung scheiden aus. Preisniveaustabilität ist kein „Tauschobjekt“ mehr, sondern längerfristig notwendige Voraussetzung für effiziente Allo-

¹³ Vgl. : *Erklärung der Gipfelkonferenz von London*, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, vom 11. Mai 1977, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 29, vom 13. Mai 1977.

kation, hinreichende Akkumulation und sozial tragfähige Distribution – ein enormer, großartiger gesellschaftlicher und politischer Lernprozeß in der Gemeinschaft.

Höchst beunruhigend ist dagegen die Entwicklung der öffentlichen Schulden, deren gewaltiger Anstieg sich allenfalls erst abzuschwächen beginnt. Durch die Erhöhung der durchschnittlichen jährlichen Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten zwischen 1990 und 1995 von 3,5 % auf 4,7 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – beim Schuldenstand von 38 % (1979) über 56 % (1991) auf 71 % des BIP (1995) – droht fast überall die fatale, viel zu lange außer acht gelassene Schuldenfalle: Zins und Tilgung beanspruchen immer größere Teile des Budgets und verengen die staatlichen Handlungsmöglichkeiten.

Bislang ist die Finanzpolitik den Beweis schuldig geblieben, daß dieser Trend gestoppt, geschweige denn nachhaltig umgekehrt werden kann. Die Einhaltung der Finanzkriterien erscheint überdies bei niedrigen Preissteigerungsraten – gepaart mit niedrigen realen Wachstumsraten in praktisch allen europäischen Volkswirtschaften – um so schwieriger, zumal nun die „Inflationssteuer“ als indirektes Mittel der Konsolidierung ausfällt. Um so mehr wächst der Druck in Richtung Aufweichung der Maastrichter Anforderungen.

Kein Wunder also, daß sich bei stotternder Konjunktur, schwachem Wachstum und steigender Arbeitslosigkeit die Zweifel daran mehren, ob das Jahrhundertvorhaben der Währungsintegration mit seinen fiskalpolitischen Erfordernissen in die schwierige Konjunkturlandschaft eingepaßt werden kann, ja ob es nicht die Probleme eher stärker prozyklisch verschärft als entscheidenden Vertrauensgewinn zu erbringen.

J.

Die in den letzten Wochen losgebrochene Verschiebungsdiskussion mag aus der Sicht des einzelnen Unternehmens, das ja immer noch nicht genau weiß, worauf es sich vorbereiten muß, in gewisser Weise verständlich sein¹⁴. Politisch dürfte sie sich dennoch als ebenso verfrüht wie kontraproduktiv erweisen.¹⁵ Über einen spä-

¹⁴ *Ohr*, Renate: „Eine Alternative zum Maastricht-Fahrplan“, in: Wirtschaftsdienst, 1996/ I, S. 29 f.

¹⁵ Die Bundesregierung schreibt in ihrem jüngsten Konvergenzbericht: „Entfällt der Termindruck, können die Stabilitätsanstrengungen nicht nur in den Mitgliedstaaten mit deutlichen Konvergenzdefiziten, sondern möglicherweise auch in Mitgliedstaaten mit bereits erkennbaren Stabilisierungserfolgen nachlassen. Die Folge könnten Instabilitäten bzw. wettbewerbsverzerrende Abwertungen von Partnerwährungen zu Lasten der deutschen Exportwirtschaft und damit des Wirtschaftswachstums und der Arbeitsplätze in Deutschland sein.“; *Bundesministerium der Finanzen*, Bericht über die Entwicklung der Konvergenz in der Europäischen Union im Jahre 1995, 20. Februar 1996, S. 2.

teren Starttermin sollte erst befunden werden, wenn die Entscheidung tatsächlich ansteht, nicht aber schon heute, da der Termindruck endlich auch für Konvergenzdruck sorgt. Nur wenn sich dann abzeichnet, daß bei strikter Auslegung der Konvergenzkriterien nicht genügend Partnerländer qualifiziert wären –, zumindest Deutschland und Frankreich (gewissermaßen als „Meta-Maastricht“-Axiom) sowie einige weitere Länder müßten die Anforderungen erfüllen, damit ein Start zweckmäßig erscheint – sollte das Startdatum um einen präzise definierten, überschaubaren Zeitraum planvoll aufgeschoben, nicht jedoch aufgehoben werden. Mit einem neuen, exakt definierten Zeitplan bliebe der Konvergenzdruck erhalten, ja für manches Partnerland dürfte sogar der Anreiz wachsen, eine solche „Nachfrist“ mit aller Kraft zu nutzen.

K.

Bei realistischer Betrachtung der Konvergenzentwicklung müssen wir uns heute auf einen Start der Währungsunion im kleinen Kreis einstellen. Damit sind zwei schwerwiegende Konsequenzen verbunden.

Erstens bleiben die Vorteile der Währungsvergemeinschaftung dann zunächst gering. Bei den Transaktionskosten und beim Wechselkursmanagement ist um so weniger einzusparen, je kleiner der zwischen den Teilnehmern abgewickelte Anteil am gesamten Außenhandel ausfällt. Und auch die Hoffnung, durch irreversible Kurse bzw. gemeinsames Geld Wachstum und Arbeitsplätze besser absichern zu können, bliebe vorerst unerfüllt: Im Kreise der in Frage kommenden Länder sind die Wechselkurse ohnehin schon seit langem relativ stabil. Umgekehrt werden gerade diejenigen EU-Staaten, deren Währungen in den vergangenen Jahren die größten Kursschwankungen und damit das größte „Störpotential“ für den Binnenmarkt aufwiesen, auf absehbare Zeit nicht an der Währungsunion teilnehmen können oder wollen.

Zweitens birgt der Start im kleinen Kreis erhebliche Risiken. A priori kann ja keineswegs ausgeschlossen werden, daß sich die Stabilitätsdivergenzen und zugleich auch die realwirtschaftlichen Leistungsunterschiede zwischen den teilnehmenden und nicht teilnehmenden Ländern eher verfestigen, anstatt zurückzugehen. Auch sind zunehmende Wechselkursvolatilitäten wenigstens einzukalkulieren. Käme es dabei zu abrupten, nachhaltigen Kursveränderungen, könnte das erhebliche Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt nach sich ziehen, ja, einen Keil in ihn treiben. Damit aber würden der Handel behindert, der Druck auf Wanderungen von Kapital und Arbeit beschleunigt und der Ruf nach protektionistischen Maßnahmen und/oder Ausgleichszahlungen provoziert. Diejenigen Länder, die sich wahrscheinlich nicht qualifizieren können, sprechen im übrigen längst von „Diskriminierung“, „Zurückstufung in die zweite Liga“ und „politischer Demütigung“. Eine Währungsunion, die sich auf diese Weise zum europäischen „Spaltpilz“ auswächst, kann niemand wollen.

L.

Die Problematik dieser Beziehungen zwischen den teilnehmenden und den (noch) nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten ist im Maastrichter Vertrag schlicht ausgeblendet oder übersehen worden: Es wird (im Artikel 109 EGV) nur die Verfahrensweise im Verhältnis zu Drittwährungen außerhalb der EU-Währungen geregelt. Mit der Etablierung der Konvergenzkriterien als ökonomischem Selektionsmechanismus haben die Architekten der Währungsunion zwar grundsätzlich ein Vorgehen in verschiedenen Geschwindigkeiten eröffnet. Man hat damals allerdings nicht vorausgesehen – oder die Möglichkeit sehen und einkalkulieren wollen –, daß die Gruppe der sich qualifizierenden Staaten derart klein ausfallen könnte.

Für ein Gelingen des Vorhabens kommt es nun ganz entscheidend darauf an, die Beziehungen zwischen diesen „Ins“ und „Outs“ rechtzeitig zu regeln und damit eine tragfähige Vertrauensbasis für die Auswahlentscheidung zu schaffen, nämlich die Eventualitäten der Entscheidungsfolgen rechtzeitig zu bedenken. Das gilt auch mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der EU-Institutionen und die Fortsetzung effektiv koordinierter, konvergenter Wirtschafts- und Finanzpolitiken.

Dabei stellt sich eine Reihe schwerwiegender Fragen: Welche wirtschaftlichen und politischen Spannungen könnten aus den unterschiedlichen Stabilitätsgraden zwischen „Ins“ und „Outs“ resultieren – auch daraus, daß die Märkte schon die bloße „Nichtteilnahme“ negativ quittieren dürften? Mit welchen Maßnahmen kann dem entgegengewirkt werden, allerdings ohne die Budgetdisziplin in den einzelnen Ländern und auf Gemeinschaftsebene aufs Spiel zu setzen? Wie kann dem Druck in Richtung immer höherer Fiskaltransfers widerstanden, zugleich aber auch verhindert werden, daß die Kluft immer größer wird, ohne die Währungsunion letztlich zu einem unerreichbaren, „elitären Zirkel“ innerhalb der EU – einem „Club im Club“ – werden zu lassen?

Wie kann zudem eine „Blockbildung“ innerhalb der EU-Institutionen vermieden werden, vor allem bei deren Abstimmungsverfahren? Wie kann der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) dann noch effektiv funktionieren? Die Nichtteilnehmer werden ja notwendigerweise von verschiedenen wichtigen, die EWWU betreffenden Fragen ohnehin ausgeschlossen sein (Art. 109k Abs. 3 und Abs. 5 EGV). Das gilt zum Beispiel für Entscheidungen über das externe Wechselkursregime im Verhältnis zu Drittländern (Art. 109 EGV). Wie aber kann die Europäische Zentralbank (EZB) gemeinsam mit dem Ministerrat hier dennoch auch die Interessen der noch Außenvorbleibenden berücksichtigen? Spaltet dies den ECOFIN politisch und praktisch? Die Liste der Fragen ließe sich ohne weiteres fortsetzen. Festzuhalten bleibt: Je größer die Zahl der Nichtteilnehmer sein wird, desto gravierendere Schwierigkeiten dürften sich ergeben.¹⁶

¹⁶ Siehe *Kenen*, Peter B.: *Economic and Monetary Union in Europe, Moving beyond Maastricht*, Cambridge 1995, S. 146.

M.

Im monetären Bereich könnte ein neuer Verbund möglichst stabiler, aber anpassungsfähiger Wechselkurse angestrebt werden, der die „Kernländer“ mit den noch Außenvorbleibenden verknüpft.¹⁷ Dabei müßten die Mängel des alten Systems vermieden werden; vor allem muß deshalb Flexibilität eingebaut sein und es muß, um die Stabilität des Euro selbst nicht zu gefährden, die Asymmetrie bei den „Anpassungsaufgaben“ verstärkt werden.

Es war ja keineswegs so, daß das Europäische Währungssystem in den 17 Jahren seines Bestehens wirklich „makellos“ funktioniert hätte. Insgesamt gab es in dieser Zeit 17 Realignments. Besonders in Erinnerung sind die beiden großen Krisen 1992/93, die zum Ausscheiden von britischem Pfund und italienischer Lira aus dem Wechselkursmechanismus und schließlich zur Ausweitung der Bandbreiten (die automatische Interventionspflichten der beteiligten Zentralbanken auslösen) von $\pm 2,25\%$ auf $\pm 15\%$ um den jeweiligen Leitkurs geführt haben.¹⁸ Im Verhältnis zwischen den „Kernländern“ und den beitrtrittswilligen Nichtmitgliedstaaten darf Geldwertstabilität jedenfalls nicht durch den Primat der Wechselkursstabilität abgelöst werden.

Das Hauptproblem für die Zeit von 1987 bis 1992, daß sich immer wieder Bedarf für Leitkursanpassungen aufstaute, die notwendigen Realignments dann jedoch häufig viel zu lange verschleppt und vielfach zu gering dimensioniert wurden, darf sich nicht wiederholen. Sich als notwendig erweisende Paritätsänderungen müssen ohne Verzögerung durchgeführt werden, zumal Interventionen nur unterstützenden Charakter haben können. Entscheidend ist die stabilitätspolitische Performance der einzelnen Partnerländer. Um ihre Stabilitätsabsichten zu unterstreichen, sollten sich deshalb auch die noch „Outs“ als „Pre-ins“ auf verbindliche Konvergenzprogramme verpflichten.¹⁹

Ein solches Währungssystem kann durchaus flexibel angelegt werden. Es bietet sich an, unterschiedlich weite Bandbreiten zuzulassen. Im Zuge einer fortschreitenden Annäherung von Mitgliedstaaten an die Konvergenzanforderungen ließen sich die Schwankungsbreiten ihrer Währungen sukzessive verengen.

Ein derartiges Verbundsystem dürfte nachhaltig auf die geld-, finanz- und tarifpolitische Disziplin der betroffenen Mitgliedsländer hinwirken. Es hielte die glaubhafte Perspektive auf eine rasche Nachqualifikation aufrecht, wäre also insoweit

¹⁷ Lamfalussy, Alexandre: „Wann kommt die gemeinsame Währung?“, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 7, 1. Februar 1996, S. 3.

¹⁸ Collignon, Stefan: Das Europäische Währungssystem im Übergang, Erfahrungen mit dem EWS und politische Optionen, unter Mitarbeit von Peter Bofinger, Christopher Johnson und Bertrand de Maigret, Wiesbaden 1994, S. 34 ff.

¹⁹ Zu den Anforderungen an einen neuen Wechselkursverbund vgl. Tietmeyer, Hans: „Die Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft“, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 10, 15. Februar 1996, S. 3.

vertragskonform. Gleichzeitig könnte so auch die Einbeziehung der neu zur EU hinzukommenden mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer erleichtert werden.

N.

Je früher die Weichen unmißverständlich in Richtung Stabilität gestellt werden, und dies sowohl für die potentiellen „Ins“ als auch für die „Outs“, desto berechenbarer wird das Projekt für alle Beteiligten. Dazu müßten aber darüber hinaus verschiedene grundsätzliche Mängel am Konstruktionsplan für die Endstufe der EWWU beseitigt werden.

Vierorts wird das Maastrichter Notenbankstatut für den am besten gelungenen Teil des gesamten Vertrags gehalten. Alles in allem dokumentiert es tatsächlich das Resultat eines außerordentlich zu begrüßenden, kollektiven Lernprozesses in den europäischen Staaten. Wesentliche stabilitätspolitische Eckpfeiler sind berücksichtigt, wie beispielsweise die Unabhängigkeit der EZB, ihre primäre Verpflichtung auf das Ziel der Preisniveaustabilität und das Verbot, Notenbankkredite an öffentliche Stellen zu vergeben. Hier hat ganz offensichtlich das Bundesbankmodell Pate gestanden. Wohl auch deshalb ist nicht selten die Einschätzung zu hören, damit seien die Weichen schon klar in Richtung einer Stabilitätsgemeinschaft gestellt, so daß im Sinne der Fortführung der erfolgreichen deutschen Stabilitätstradition die Gemeinschaftswährung mindestens ebenso stabil sein werde wie die D-Mark. Das zu unterstellen wäre allerdings voreilig, wenn nicht leichtsinnig.

Der Maastrichter Vertrag enthält unscharfe und auch dehbare Regelungen in zahlreichen Einzelfragen, so daß viel von der Auslegung und der tatsächlichen Anwendung durch die Vertragsparteien abhängt. Das beginnt bei der fehlenden Definition dessen, was unter Preis(niveau)stabilität konkret zu verstehen ist. Die jetzt postulierte relative Stabilität – und dann auch nur jene der bis zu drei stabilsten Länder – jedenfalls ist viel zu schwammig. Ob 4 %, 3 % oder 2 % Inflation letztlich mit Preisstabilität gleichgesetzt werden, ist durchaus entscheidend: Bei 4 % Inflation beispielsweise halbiert sich die Kaufkraft eines gegebenen Geldbetrags nach gut 17 Jahren, bei 2 % beträgt die entsprechende Zeitspanne immerhin 35 Jahre. Dringend geboten wäre also eine eindeutige Definition dessen, was unter Preisniveaustabilität genau zu verstehen ist. Dies sollte im Sinne einer Festlegung auf Preissteigerungsraten von längerfristig höchstens 2 % – so auch die Bundesbank-Selbstbindung – geschehen.

Auch bei der konkreten Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank bleiben Zweifel. Anlaß zu Besorgnis gibt hier die Festlegung der Amtszeiten für die nationalen Notenbankgouverneure auf nur „mindestens fünf Jahre“. Sofern sie ihre Wiederbestellung im Auge behalten müssen, mag für diese Ratsmitglieder „politisches Wohlverhalten“ mit Blick auf die heimatische Regierung eine stete Nebenbedingung ihres Agierens bleiben. Eine einmalige, dafür um

so längere Amtszeit, etwa 12 bis 14 Jahre, wäre hier eindeutig vorzuziehen, auch für die Mitglieder des Direktoriums, deren Mandatszeit gegenwärtig acht Jahre (einmalig) beträgt.

Schwerer noch wiegt die mangelhafte Absicherung der „außenwirtschaftlichen Flanke“. Die externe Wechselkurskompetenz liegt trotz aller Abstimmungsgebote mit dem Europäischen System der Zentralbanken letztendlich beim Ministerrat. Gerade dieser Aspekt verdient besondere Aufmerksamkeit, ertönt doch immer wieder der Ruf nach einer „neuen“ Weltwährungsordnung, sprich der Schaffung eines neuen globalen Systems wenn schon nicht fester, so doch wenigstens festerer Wechselkurse. Tatsächlich sind Wechselkursschwankungen nur Symptome tiefer liegender Mißstände, nämlich wechselhafter und miteinander unvereinbarer Wirtschafts-, Finanz- und Tarifpolitiken. Wechselkursstabilisierung müßte deshalb dort ihren Ansatz nehmen, das hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage in seinem Jahresgutachten 1995/96 sehr deutlich hervorgehoben.²⁰ Trotzdem sind Vereinbarungen der Regierungen zur Festlegung von Zielzonen oder gar der Fixierung von Paritäten zu Dollar und Yen künftig nicht grundsätzlich auszuschließen, zumal industrie-, handels- oder beschäftigungspolitische Zielsetzungen für die Wahl des Wechselkurses ja immer wieder eingefordert werden. Auf diese Weise könnte die Geldpolitik der EZB konterkariert, ja sogar ausgehebelt werden, wenn dann womöglich via Devisenmarktinterventionen „politisierte“, also fundamental falsche Wechselkurse verteidigt werden müßten. Deshalb sollte die Wechselkurskompetenz möglichst in die Hand des ESZB gelegt werden.

O.

Um Bürgern wie Finanzmärkten eine glaubwürdige Perspektive hinsichtlich einer funktionsfähigen neuen Geld- und Währungsordnung zu bieten, sollten sich die europäischen Partner darüber hinaus möglichst rasch auf eine verbindliche, stabilitätspolitisch strikte Interpretation der Konvergenzkriterien einigen. Das würde die leidige Debatte über eine mögliche „Aufweichung“ der Qualifikationsanforderungen eingrenzen. Wenn sicher wäre, daß nur die tatsächlich qualifizierten EU-Länder in die Endstufe hineinkommen, würde dies zur Erwartungssicherheit über den Teilnehmerkreis und den Stabilitätscharakter der Währungsunion selbst beitragen. Das hieße auch, unerwünschten Vorfelddwirkungen und Währungsturbulenzen in der Übergangsphase vorzubeugen.

In puncto „Auslegungsspielraum“ hat sich das Europäische Währungsinstitut unmißverständlich geäußert: Jedes Kriterium muß für sich genommen strikt interpretiert werden, alle Anforderungen müssen als kohärentes und integriertes Ensemble

²⁰ Vgl. Jahresgutachten 1995/96 des *Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Bundestagsdrucksache 13/3016, Bonn, 15. 11. 1995, Ziff. 173.

zugleich erfüllt sein.²¹ Um dies praktisch unter Beweis zu stellen, ist zu empfehlen, die erste im Vertrag vorgeschriebene amtliche Konvergenzprüfung tatsächlich Ende 1996 als veritablen „Probelauf“ ernsthaft und seriös durchzuführen. Sie sollte von der Feststellung der geeigneten Kandidaten für die Währungsunion über die Frage, ob sie eine Mehrheit bilden, bis zur Entscheidung über Zweckmäßigkeit und Starttermin der Währungsunion komplett sein (Art. 109j Abs. 4 EGV).

P.

Zugleich müssen Vorkehrungen dafür getroffen werden, daß die Finanzkriterien auch über den Stichtag hinaus dauerhaft eingehalten werden. In diesem Bereich der finanzpolitischen Koordinierung der die Währungsunion bildenden Mitgliedstaaten liegt eine der Grundschwächen des Maastrichter Vertrags („asymmetrische Rollenverteilung in der Wirtschaftspolitik“).²²

Während die Geldpolitik vollständig und zügig in die supranationale Organisation überführt und damit vergemeinschaftet wird, verbleiben die Wirtschafts- und Finanzpolitik, die Struktur- und Sozialpolitik praktisch uneingeschränkt in nationaler Hand, von der Tarifpolitik ganz zu schweigen. Das läuft auf eine „hinkende Konstruktion“ der Währungsunion hinaus, bei der das Gelingen oder Nichtgelingen der effektiven Koordinierung der nationalen „Makro-Pendants“ zu der einen, einheitlichen europäischen Geldpolitik im gemeinsamen Währungsraum große rechtliche und realwirtschaftliche Herausforderungen schafft. Damit gerät die Geldpolitik unter Stabilitätsgesichtspunkten mit hoher Wahrscheinlichkeit und dauerhaft in jene äußerst bedenkliche Vorreitersituation, die durch die Gefahr struktureller Überforderung gekennzeichnet ist.

Die Abstützung der Geldpolitik durch eine wirksame Koordination mit den übrigen Politikfeldern wird nun a priori weder durch den Maastrichter Vertrag noch durch die einer Währungsunion innewohnenden Kräfte und Wirkungen hinreichend gewährleistet. Zwar läßt sich die These vertreten, sowohl die Lohn- als auch die Finanzpolitik würden durch ein „Geld, das man nicht selber herstellen kann“²³ einer hinreichenden Disziplinierung unterworfen. Dem steht jedoch die dringende Vermutung entgegen, daß auf die Durchsetzung der jeweiligen Gruppen- und Nationalinteressen im polit-ökonomischen Prozeß solange nicht verzichtet wird, wie

²¹ *Europäisches Währungsinstitut*: Jahresbericht 1994, Frankfurt a.M., April 1995, S. 50 sowie *Europäisches Währungsinstitut*: Progress towards Convergence, Report Prepared in Accordance with Article 7 of the EMU-Statute, November 1995.

²² Jochimsen, Reimut: Perspektiven, a. a. O., S. 123 ff.

²³ Siehe Sievert, Olaf: „Geld, das man nicht selbst herstellen kann. Die Lohn- und Finanzpolitik der Nationalstaaten in der Disziplin der Europäischen Zentralbank. Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. September 1992.

die Möglichkeit zu „Kompromissen zu Lasten Dritter“ besteht. Hier basiert der Vertrag allein auf dem „Prinzip Hoffnung“ – Hoffnung darauf, daß sich jeder einzelne wirtschaftspolitische Akteur an die strikten „Spielregeln“ der Währungsunion halten wird. Die Wirklichkeit der europäischen Wirtschaftsverfassung hat allerdings unzweifelhaft und durchgehend den elementar politischen Charakter des Integrationsvorgangs und daher der durchgreifenden Wahrung der nationalen Interessen erwiesen, so daß dies auch bei der Währungsverfassung und ihren Nebenbedingungen und Voraussetzungen eintreten dürfte, mit der Folge, daß unsolidarisches Abweichen, ja Trittbrettfahren nicht auszuschließen ist.

Q.

In der EWWU wird der tarifpolitische Verteilungsspielraum noch stärker, noch einschneidender als bisher schon bei stabilen, aber noch veränderbaren Wechselkursen durch den relativen Produktivitätsfortschritt in den einzelnen Regionen und Sektoren begrenzt. Auseinanderlaufende Preis- und Kostendivergenzen können nicht mehr über das Wechselkursscharnier ausgeglichen werden, und gerade die Löhne werden die Hauptlast der Anpassung zu übernehmen haben – auch im Falle „externer Schocks“, wie z. B. tiefgreifender Nachfrageverschiebungen oder rapider Ölpreisveränderungen. Andernfalls drohen Arbeitslosigkeit, Wanderungsdruck oder staatlicher Transfer- bzw. Finanzausgleichsbedarf.

„Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ bleibt auch nach Herstellung von Einkommenstransparenz und dem Wegfall jeglicher Lohnillusion in den schwächeren Regionen vorerst ein unerfüllbarer Wunschtraum. Denn ein Blick auf die sozio-ökonomische Entwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zeigt sehr deutlich, daß selbst der so erfolgreiche schrittweise europäische Integrationsprozeß es nicht vermocht hat, in der großen räumlichen Perspektive der EWG „Agglomerationskerne“ und „Peripherie“ gleichmäßig zu entwickeln oder zumindest die Disparität in der Wirtschaftsentwicklung unterschiedlicher Teilräume in Westeuropa abzubauen – und dies trotz zunehmender Transferzahlungen und wachsender strukturpolitischer Anstrengungen in der EU. Die räumliche Ballung von Industrie und Dienstleistungen in den städtischen Verdichtungsräumen und die gleichzeitige „Entleerung“ der agrarisch-ländlichen Räume hat den Zuwachs an Wertschöpfung fortlaufend auf die von Südengland über die Benelux-Staaten und die Rheinschiene bis nach Oberitalien reichende breite Entwicklungsachse der sogenannten „Blauen Banane“ konzentriert. Davon abgelegene Gebiete im Norden, Westen und vor allem im Süden Westeuropas fielen dagegen in der Regel zurück.²⁴

Die Chancen, diese asymmetrischen Raumstruktureffekte im weiteren europäischen Integrationsprozeß umzukehren und damit für mehr langfristige reale Kon-

²⁴ Zu den regionalen Disparitäten beim Pro-Kopf-Einkommen in der Europäischen Union vgl. *Eurostat*, Statistik kurz gefaßt, Regionen 1996/1.

vergenz im gesamten Wirtschaftsraum zu sorgen – und so zu Wohlstand, Beschäftigung und Stabilität in allen Mitgliedstaaten und Regionen beizutragen, werden in einer Währungsunion nun keineswegs automatisch verbessert, eher erschwert. Um dem entgegenzusteuern, bedarf es eines subsidiären, föderal aufgebauten, dezentralisierten Europas, das den Regionen wesentliche Aufgaben einräumt. Eine solche föderale Ordnung schafft wichtige Voraussetzungen für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Stabilität im ganzen Wirtschafts- und Währungsraum. Sie würde den nationalen Verschiedenheiten am besten entsprechen und der sprachlichen und kulturellen Vielfalt Rechnung tragen, zumal nach der prospektiven Erweiterung der Gemeinschaft nach Osten.

Um das im entgrenzten Binnenmarkt Europas – und im Weltmarkt – entstehende raumpolitische Vakuum für Arbeit und Brot der Menschen in den Regionen, die nicht einfach abwandern oder vom Transfer leben wollen oder können, zu füllen, müssen diese Regionen eine auf die jeweilige Situation zugeschnittene aktive Standortpolitik entfalten. Auf der regionalen Ebene können die relevanten Standortfaktoren adäquat ausgestaltet und zu einem je unverwechselbaren, attraktiven Regionalprofil modelliert werden. Dazu benötigen die Regionen freilich angemessene strukturpolitische Kompetenzen sowie eine entsprechende finanzpolitische Ausstattung, zugleich eine wirksame Vertretung und Mitwirkung in den Nationalstaaten sowie der Europäischen Union. Der 1994 konstituierte „Ausschuß der Regionen“ kann in seiner jetzigen Form – als bloß beratendes Gremium ohne nennenswerte Kompetenzen – nur den Anfang einer derartigen Entwicklung markieren.

R.

Abgesehen von diesen zukunftsgerichteten Gestaltungserfordernissen stellt sich als entscheidende Frage und zugleich Bedingung für die Funktionsfähigkeit der Währungsunion: Werden die Tarifpartner akzeptieren, daß einer Nivellierung der Löhne und Lohnnebenkosten und damit der Lohnangleichung klare, durch die Produktivitätsentwicklung eng gezogene Grenzen gesetzt sind? Prinzipiell dürfte man sich der ökonomischen Logik nicht entziehen können – es sei denn, es bestünde die Möglichkeit, die Folgen einer verfehlten Tarifpolitik zu „vergemeinschaften“, also über Ausgleichsfonds auf Mitgliedstaaten oder Regionen höherer Produktivität abzuwälzen bzw. nicht gewollte Wanderungsströme auszulösen, die wiederum in den Aufnahmeregionen Infrastrukturkosten und andere Aufwendungen verursachen dürften. Es wäre nicht ungefährlich, wenn die praktische Europapolitik sich in diese Richtung entwickeln würde.

Auch den Arbeitnehmern in den hochindustrialisierten und hochproduktiven Teilen der Gemeinschaft könnte eine rasche, von der Produktivitätsentwicklung losgelöste Lohnangleichung in den schwächeren Ländern (wie übrigens auch eine Angleichung der Sozialstandards auf hohem Niveau) durchaus gelegen erscheinen: Die lästige Konkurrenz der Standorte würde damit zurückgedrängt, die aufholen-

den Wettbewerber ihrer komparativen Vorteile beraubt. Auf eine solidarische, gesamteuropäische Arbeitnehmerschaft kommt in der Währungsunion folglich die enorme Herausforderung zu, ein wohlverstandenes, gemeinsames verbandspolitisches Interesse zwischen Produktivitätsorientierung, sozialer Angleichung und evtl. europäischen Finanztransfers mit Wirkung für den gesamten Währungsraum formulieren und durchsetzen zu müssen.

Generell bedarf es für die Realisierung des Ziels der Währungsunion zweifellos einer neuen Sicht auf die gebotene Dimension der Solidarität. Es führt allerdings kein Weg daran vorbei, daß diese auch nach dem Eintritt in die Endstufe stets durch das ökonomisch Machbare und politisch Durchsetzbare begrenzt bleibt. Das Kohäsionsgebot des Maastrichter Vertrags („Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“, Art. 2 EGV) darf nicht als Auftrag zu einer Herstellung von gleichen Einkommens- und Lebensverhältnissen „um jeden Preis“ mißverstanden werden. Dies ist auch nicht das Ziel der Europäischen Sozialcharta und des Sozialkapitels im Rahmen des EG-Vertrages. Ebenso ist vor jeder schematischen Übertragung deutscher Erfahrungen, Verfassungsgebote und Ausgleichsregelungen des unitarischen, sozialen Bundesstaates auf die sehr viel heterogenere und lockere europäische Konstellation zu warnen. Die vertraglich vorgesehenen Strukturfonds und Kohäsionsmittel können stets nur eine Starthilfe beim marktmäßigen Aufholen sein, vor allem durch die Förderung von Infrastruktur- und Umweltinvestitionen. Wachsende Transferströme, zumal in Größenordnungen, wie wir sie bei der deutsch-deutschen Integration erleben (1991 bis 1996 netto 755 Mrd D-Mark²⁵), müßten dagegen selbst unter dem Dach einer deutlicher als bisher ausgeprägten politischen Union am Widerstand der Bevölkerungen in den Netto-Zahlerländern scheitern. Automatischer und markt- oder systembedingt wachsender Transferbedarf darf also gar nicht erst entstehen oder zugesagt werden – weder innerhalb der Mitgliedstaaten noch auf der Gemeinschaftsebene.

S.

Während europäische tarifpolitische Vorgaben kaum durchsetzbar und auch die Gewerkschaften noch nicht zu einer widerspruchsfreien Beurteilung ihrer neuen Lage und den daraus zu ziehenden Konsequenzen gelangt sind, sieht der Vertragstext für die Wirtschafts- und Finanzpolitik recht konkrete Abstimmungsformen vor: Die Wirtschaftspolitik soll von den einzelnen Mitgliedstaaten als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachtet und im Rat sowie durch die Vorgabe „gemeinsamer Grundsätze“ koordiniert werden. Hinsichtlich der Haushaltslage verpflichten sich die Partnerländer, auf „exzessive Defizite“ zu verzichten und un-

²⁵ Vgl. die *Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Irmgard Karwitzki* vom 10. November 1995 auf eine Anfrage des Abgeordneten Detlev von Larcher (SPD), in: Bundestagsdrucksache 13/3025, S. 20.

terwerfen sich einem „Haushaltsüberwachungsverfahren“. Außerdem gilt, daß weder die Gemeinschaft noch einzelne EU-Staaten für die Staatsschulden eines Teilnehmerlandes einzustehen haben.

Diese sogenannte „no-bail-out“-Regelung greift jedoch zu kurz bzw. läuft effektiv „leer“; denn sie berücksichtigt nicht den unaufhebbaren Sachverhalt, daß in jedem Falle alle Beteiligten eine reale Solidargemeinschaft schon hinsichtlich der Gesamtheit der vorhandenen Schulden (wie auch der neu hinzukommenden) darstellen. Eine hohe Gesamtverschuldung der Mitgliedsländer aber schlägt sich in der Zinsentwicklung und in den Preiserwartungen nieder und berührt nachhaltig die finanzpolitische Handlungsfähigkeit aller teilnehmenden Nationalstaaten. Die Märkte werden die Währungsunion als unverbrüchliche Haftungsgemeinschaft betrachten.

Gelingt es also nicht, „ungeeignete“ Teilnehmer oder gar „Trittbrettfahrer“ wirksam auszuschließen, wären über höhere Zinsen auch die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven der anderen beeinträchtigt, was zu zusätzlichem Transferdruck führen dürfte. Dies gilt vor allem für die budgetmäßige Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten im Falle hoher Schuldendienstaufwendungen von Mitgliedstaaten. Werden die Kernfrage der Finanzierung der EU, aber auch Fragen der Finanztransfers innerhalb der Mitgliedstaaten für die Zwecke der regionalen Strukturpolitik etc. sowie der Finanztransfers zwischen den Mitgliedstaaten schlicht ausgeklammert, so impliziert die Vertragskonstruktion eine realitätsferne Annahme über Schön-Wetter-Perioden und schafft keine Vorkehrung für Belastungsproben, die in der Zukunft in einer offenen Gesellschaft und Weltwirtschaft gewiß nicht ausgeschlossen werden können.

Das Haushaltsüberwachungsverfahren nach Artikel 104c EGV, Kernstück des vertraglichen Koordinierungsgebots der nationalen Finanzpolitiken, zielt hier zwar durchaus in die richtige Richtung, krankt aber daran, daß Sanktionsmittel mit „Biß“ fehlen und ein langwieriges und politisiertes Beurteilungs- und Entscheidungsprozedere mit durch und durch politischem Charakter vorgeschaltet ist.²⁶ Genau dies soll der vom deutschen Bundesfinanzminister vorgeschlagene „Stabilitäts-pakt für Europa“ ausschließen: Der Charme dieses Instruments läge in seiner Automatik, die naturgemäß ebenso seine Grenzen markiert.²⁷ Denn im Falle von signifikanten asymmetrischen Schocks interner oder externer Art, die den Währungsraum in unterschiedlicher Weise und abweichendem Ausmaß betreffen und die mit nationalen Mitteln nicht mehr aufzufangen sind, bleibt die Frage offen, ob und wer für die Haftungsgemeinschaft handelt bzw. handeln kann, und zwar solidarisch im Gesamtinteresse, wo möglich.²⁸

²⁶ Vgl. *Tietmeyer*, Hans: „Central Banking in the European Monetary Union“, in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 12, 26. Februar 1996, S. 2.

²⁷ Der Vorschlag eines Stabilitätspaktes ist im Grundsatz positiv, im Detail kühl aufgenommen worden. Die Kommission hat Prüfung und Stellungnahme bzw. einen Vorschlag dazu zugesagt. Mit den automatischen Sanktionen tun sich dabei viele Partner am schwersten.

Der primäre Reaktionsbereich der einzelnen Partnerländer im Falle asymmetrischer Schocks ist bei weit auseinanderliegenden Zinslastquoten a priori höchst unterschiedlich; von den Märkten wird dies tendenziell durch steigende Zinsdifferenzen und zunehmende Wechselkursvolatilitäten reflektiert²⁹. Mit Blick auf die Währungsunion erscheint eine vergleichbare staatliche Handlungsfähigkeit um so unverzichtbarer. Davon ist die Europäische Union allerdings noch weit entfernt: In Belgien beispielsweise liegt die Zinslastquote des Zentralbudgets gegenwärtig bereits bei 45 %, in der Bundesrepublik (Bundeshaushalt) bei über 20 %. Just aus diesem Grund ist die Einhaltung des Schuldenstands- und des Defizitkriteriums – möglichst überwacht durch den Stabilitätspakt – so eminent wichtig, obwohl konjunkturpolitisch die eingeeengte finanzpolitische Handlungsfähigkeit ja durchaus ihren Preis haben mag: Aus dieser Sicht erscheinen die Kriterien weder hinreichend noch notwendig, sie zeichnen sich vielmehr durch ein nur „bescheidenes“ theoretisches Fundament aus. Aber von ihrer konkreten Ausformung und strikten Anwendung abzurücken, hieße den Ernst der Schuldenfallen-Situation zu verkennen³⁰ und würde von Bürgern und Finanzmärkten als Abrücken zur Inflationsgemeinschaft gewertet werden – zumal jetzt, nachdem sie die Konvergenzkriterien als Meilensteine auf dem Weg zur EWWU internalisiert haben.

T.

Mit dem Stabilitätspakt ergäbe sich nun jedoch – quasi „durch die Hintertüre“ und zur „Schadensbegrenzung“ – zumindest eine Minimalvariante einer politischen Union. Das hieße, den nationalen Souveränitäten gewissermaßen eine „fiskalische Zwangsjacke“ überzuziehen. Eine solche bloß „negative“ Koordination hinsichtlich der fiskalischen Nettoposition würde die im Währungsraum notwendige finanzpolitische Solidarität erzwingen, als „Notnagel“ zur Sicherung der Stabilitätstreue bzw. der geldwertsichernden Glaubwürdigkeit des ganzen Unterfangens und gegen die „moral hazard“-Dimension eines möglichen Trittbrettfahrens einzelner. Damit wird zugleich amtlich klargestellt, daß der Währungsunion im Vertrag selbst bisher die nötige Abstützung durch ein gleichwertiges, aktives Pendant positiv koordinierter Wirtschafts- und Finanzpolitik einschließlich der Arbeitsmarktpolitik fehlt. Eigentlich müßte es zudem um eine positiv verfaßte politische Union als überzeugenden, konstruktiven Ausdruck der hier entstehenden „unkündbaren Solidargemeinschaft“ gehen, die der supranationalen Währungsunion entspricht, also ein Mehr an wirtschaftspolitischer und politischer Vergemeinschaftung, die jedes zusätzliche Risiko aus einem „unionsbelastenden“ Verhalten vermeiden hilft.³¹

²⁸ Siehe dazu *Kenen*, Peter B.: *Economic and Monetary Union in Europe, Moving beyond Maastricht*, Cambridge 1995, S. 80 ff.

²⁹ Vgl. *Group of Ten: Saving, Investment and Real Interest Rate, A Study for the Ministers and Governors by the Group Deputies*, Rom, October 1995, S. 36.

³⁰ Ebenda.

Mit einer solchen Forderung läßt sich auch nicht im Sinne eines „do ut des“ oder „quid pro quo“ umgehen. Es geht nicht um ein bloßes Tauschgeschäft zwischen Vergemeinschaftung der D-Mark und Fortschritten in der politischen Integration, wie dies die Verhandlungsposition der Bundesregierung 1990/91 mit ihrem Junktim zwischen Europäischer Wirtschafts- und Währungsunion und politischer Union vorsah; im übrigen wurde dieses Junktim kurz vor Vertragsabschluß bedingungslos fallen gelassen, mit dem bloßen Hinweis, darauf werde man später ggf. zurückkommen. Tatsächlich handelt es sich bei dieser Forderung nach einer politischen Union um eine „conditio sine qua non“ für die Währungsverfassung des Gemeinschaftsgeldes. Entsprechend besteht kein Spielraum für Verhandlungskompromisse, wenn nicht der Erfolg des ganzen Projekts und seiner Stabilitätsperspektiven gefährdet werden soll.³²

Über eine solche politische Finalität des europäischen Integrationsprozesses fehlt bislang allerdings jeder Konsens – die diffusen, widersprüchlichen Vorbereitungen zur Turiner Revisionskonferenz haben dies nur unterstrichen. Ohne eine allgemein akzeptierte und verbindliche Perspektive bzw. Finalität der Integration oder doch zumindest weiterzuverfolgende Integrationsmethode hängt aber auch die Kursbestimmung für Maastricht II in der Luft, womit sich indes nur der Zirkel schließt.

Besser als ein hastiger Start unreifer Volkswirtschaften ohne hinreichenden Gleichlauf in eine Währungsunion, deren Chance als dauerhafte Stabilitätsgemeinschaft strukturell gefährdet ist und die durchaus in ein integrationspolitisches Desaster mit einer auseinanderfallenden Union münden könnte, wäre es zweifellos, zunächst die ökonomischen und politischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Stabilitätsunion zu schaffen, die allein dem Gebot des Bundesverfassungsgerichts und den Forderungen der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland entspricht.

³¹ Der Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank hatte bereits in seiner Stellungnahme vom 19. 9. 1990 die Schaffung einer Währungsunion bezeichnet als „eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft, die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt“. Siehe Monatsberichte der *Deutschen Bundesbank*, Oktober 1990, S. 41. Darauf ausdrücklich Bezug nehmend, bekräftigt der Zentralbankrat im Februar 1992 in seiner Stellungnahme zum Maastrichter Vertragswerk: „Die Maastrichter Beschlüsse lassen eine Einigung über die künftige Struktur der angestrebten politischen Union und die erforderliche Parallelität zur Währungsunion noch nicht erkennen. Die weitere Entwicklung im Bereich der politischen Union wird für den dauerhaften Erfolg der Währungsunion von zentraler Bedeutung sein.“ Siehe *Stellungnahme des Zentralbankrats* vom Februar 1992, Monatsberichte, Februar 1992, S. 53.

³² Die historische Erfahrung lehrt, daß eine gemeinsame Währung ohne überspannendes staatliches Dach niemals von Dauer war; vgl. *Theurl*, Theresia: Sprengsatz war immer das Budget, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12. August 1995, abgedruckt in: *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 57, vom 21. August 1995. Vgl. auch *Theurl*, Theresia: Eine gemeinsame Währung für Europa, 12 Lehren aus der Geschichte, Innsbruck 1992.

Vernachlässigung wirtschaftspolitischer Interdependenzen im Vertrag von Maastricht: Integrationspolitische Konsequenzen

Von *Theresia Theurl*, Innsbruck

A. Neuorientierung der EU-Integrationspolitik

Die langwierigen Konsensfindungsprozesse, die Inhalte der ausgehandelten Kompromisse sowie schwerwiegende Akzeptanzprobleme im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht legen es mehr denn je nahe, über eine Neuorientierung der zukünftigen europäischen Integrationspolitik nachzudenken. Es kann dabei nicht nur um die wiederholte Abwägung zwischen Erweiterung und Vertiefung und um das folgenlose Hinterfragen der Integrationsfinalität in Form einer ausgebauten politischen Union gehen. Die konsequente Hinwendung zu einer Integrationsstrategie, die stärker auf Systemwettbewerb und weniger auf institutionelle Vergemeinschaftung setzt (und damit die Prognose des zu erreichenden Ergebnisses der europäischen Integration erschwert), die Rücknahme schon vereinbarter Integrationssschritte¹ sowie die Auseinandersetzung mit Modellen einer *flexiblen Integration* sind notwendig.

Unter flexibler Integration werden hier alle Integrationsformen subsumiert, in denen die einzelnen Integrationsbereiche unterschiedliche Mitgliederstrukturen aufweisen und/oder in denen innerhalb eines Integrationsbereiches mehrere Integrationstiefen verwirklicht werden können. Solche Differenzierungen können dabei temporär bleiben oder auf Dauer bestehen. Sie können den Präferenzen der Mitglieder entsprechen oder Folge einer mangelnden Erfüllung vereinbarter Voraussetzungen sein. Im Rahmen der Europäischen Union bisher verwirklichte und auf der Basis der existierenden Integrationsverträge zu erwartende Formen flexibler Integration (Schengener Abkommen, Opt-out-Klausel Dänemarks und Großbritanniens im Rahmen der Währungsunion, Outs der Währungsunion, Nichtteilnahme Großbritanniens an der Sozialcharta) sind entweder ungerne tolerierte Ausnahmen von der als Norm angesehenen Vollintegration oder temporäre Abweichungen von dieser, die eine Verzögerung des gesamten Integrationsprozesses verhindern sollen. Dieser Kennzeichnung entsprechen Ansätze eines *Europas meh-*

¹ Dies könnte in Form einer Rückführung auf eine Europäische Minimalgemeinschaft oder Ordnungsgemeinschaft verwirklicht werden. Vgl. dazu *Möschel* (1994).

rerer Geschwindigkeiten ebenso wie Strategien einer *variablen Geometrie*, die zwar integrationspolitische Kern- und Peripherieländer identifizieren, letzteren aber keine Freiheitsgrade in der Wahl der einzelnen Integrationssschritte lassen.

Anders läßt ein *Europa à la carte* den Mitgliedern die Partizipation an den einzelnen Integrationsbereichen, deren Ausgestaltung und die Dauer der Teilnahme grundsätzlich frei. Es gibt von vorneherein keinen minimalen *acquis communautaire*, der von allen Mitgliedern akzeptiert werden müßte.² Hingegen wird ein solcher entweder auf der Basis ökonomisch definierter Effizienzbedingungen³ (Straubhaar 1995, 186), gemeinsam gewünschter funktionaler Einheiten⁴ (Schmitter 1995, 214) oder durch die Identifizierung von Bereichen vorgegeben, in denen die Vergemeinschaftung alle Mitglieder unzweifelhaft besserstellt und für die daher ein Konsens leicht gefunden werden kann⁵ (CEPS 1995, 79).

Obwohl die Diskussion der zukünftigen Integrationspolitik als Reaktion auf den Vertrag von Maastricht eingesetzt hat, nimmt sie zu wenig Rücksicht auf seine konkreten Inhalte und die in ihm verkörperte *ursprüngliche europäische Integrationsphilosophie*. Diese stellt nicht nur auf eine – zeitlich unbestimmte – politische

² Die Mitgliedschaft in der Währungsunion ist ohne Übernahme der gemeinsamen Agrarpolitik ebenso möglich wie ohne vollständige Teilnahme am Binnenmarkt. Wirtschaftliche Interdependenzen zeigen jedoch die Grenzen dieser Integrationsform einer beliebigen Kombination von Integrationsbereichen auf.

³ Einem wirtschaftlichen *Minimaleuropa* wird im *funktionalen Föderalismus* die Sicherung der Eigentums- und Verfügungsrechte und der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, die Minimierung makroökonomischer Koordinierungskosten sowie Aufgaben, deren Erfüllung mit europaweitem Marktversagen verbunden sind, zugewiesen. Funktional definierte Zweckverbände decken das (inhaltliche und räumliche) Gebiet des Marktversagens ab. Es geht also nicht nur um die Abgrenzung politischer Einheiten, sondern auch um die Hinterfragung bisher öffentlich wahrgenommener Aufgaben.

⁴ Schmitter konstruiert unter Berücksichtigung der möglichen Eigenschaften von territorialen und funktionalen Einheiten sowie deren Kombination vier Modelle eines europäischen Gemeinwesens. Höchste Flexibilität weist dabei das *Condominio*, eine Kombination variabler territorialer und variabler funktionaler Elemente auf. *Stato* kombiniert festgelegte funktionale und irreversible territoriale Einheiten, während *Consortio* variable funktionale mit fest abgegrenzten territorialen und *Confederatio* variable territoriale mit festgelegten funktionalen Einheiten verbindet.

⁵ Dieses Konzept flexibler Integration verbindet eine gemeinsame Integrationsbasis mit (vielen) offenen Partnerschaften. Die gemeinsame Basis enthält dabei den Binnenmarkt der Europäischen Union sowie jene Bereiche, deren Entwicklungen in der Lage sind, seine Funktionsfähigkeit sowie seine Akzeptanz durch die Mitglieder zu beeinflussen. Konkret werden dabei neben den eigentlichen Binnenmarktbestimmungen die Handelspolitik, die Wettbewerbs- und Industriepolitik, die Struktur- und Kohäsionsfonds, die Harmonisierung der Umsatzbesteuerung, eine Koordinierung der Kapitaleinkommensbesteuerung, eine reformierte Agrarpolitik sowie eine Koordinierung der (in Mitgliederkompetenz verbleibenden) monetären Politiken (via Inflationsziele) zwecks Vermeidung kompetitiver Abwertungen der gemeinsamen Basis zugeordnet. Explizit ausgeschlossen – jedoch in offenen Partnerschaften organisierbar – werden dabei eine gemeinsame Währung, die Sozialpolitik sowie die Elemente der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union.

Finalität der Europäischen Union ab, sondern setzt auf Integration durch institutionelle Vergemeinschaftung oder Harmonisierung immer dann, wenn Integration durch Wettbewerb (sowohl auf Güter- und Faktormärkten als auch zwischen nationalen Rechtssystemen, ordnungs- und wirtschaftspolitischen Regimen) oder die Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen nicht konsensfähig sind.⁶ *Integration von unten* (Mussler 1995, 320) besitzt keinen Eigenwert. Mit diesen Merkmalen korrespondiert die bewußte Nutzung von ökonomischen Interdependenzen als Motor für Integrationsfortschritte, entsteht die kumulative Integrationslogik. Sowohl die Interpretation von Spielräumen in den Integrationsverträgen als auch spätere Verhandlungen vorerst nicht konsensfähiger Angelegenheiten können daher auf den *Geist der Verträge* (Finalität, Indifferenz bezüglich der Integrationsstrategie) abstellen.

B. Europäische Währungsunion als Konstruktion der Integrationspolitik

Diese Integrationsphilosophie spiegelt sich besonders deutlich in der vereinbarten Europäischen Währungsunion. Sie ist nicht unbeabsichtigtes Ergebnis einzelwirtschaftlicher Entscheidungen und spontaner Anpassungen, sondern Resultat eines „planvoll koordinierten Handelns“ (Vanberg 1983, 64) und unterliegt damit allen Unzulänglichkeiten dieses ordnungspolitischen Verfahrens. Der Verzicht auf den Wettbewerb zwischen monetären Regimen und währungspolitischen Konzepten⁷ als Wegbereiter einer gemeinsamen Währung der Europäischen Union entspricht damit der traditionellen Integrationsphilosophie⁸. Diese baut auf Kompromisse und unvollständige Verträge. Der Weg der diskretionären Konstruktion ermöglicht Kompromisse, die im Rahmen einer Wettbewerbsstrategie nicht möglich wären. *Inkompatibles wird scheinbar kompatibel und somit konsensfähig*. Nicht konsensfähige Angelegenheiten werden ausgeklammert, womit die Vernachlässigung sachlicher Zusammenhänge verbunden sein kann. Dies gilt nicht nur für die sich teils widersprechenden Motive der einzelnen Vertragspartner, der Hingabe ihrer monetären Souveränität zuzustimmen, sondern auch für den Austausch der Zustimmung zur Währungsunion gegen Zugeständnisse in anderen Bereichen (Theurl 1991). So wurde auch die Kombination von Eintrittsbedingungen und fixen Termi-
nen möglich.

⁶ Dies zeigt sich zwar besonders deutlich im Vertrag von Maastricht, beginnt jedoch nicht mit diesem. Vgl. dazu auch Streit/Mussler (1995).

⁷ Dies gilt sowohl für die Ablehnung eines Systems flexibler Wechselkurse als auch für die Europäisierung der DM, die eine Festschreibung des Ergebnisses des Qualitätswettbewerbs im EWS darstellen würde. Vgl. zuletzt Giersch (1996). Für eine Übernahme der DM als europäischer Währung sprechen auch Effizienzüberlegungen, wie die Reduzierung der Transformationskosten. Vgl. dazu Dowd/Greenaway (1993).

⁸ Er entspricht auch der Einstellung vieler Politiker und Notenbankfunktionäre.

Wesentlich schwerer wiegt, daß die Konstruktion der Währungsunion es möglich erscheinen ließ, mit ihr den Wettbewerb monetärer Regime im Inneren auszuschalten und nach außen die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsraumes zu fördern. Die monetäre Union sollte so zum Vehikel für einen weitreichenden ordnungspolitischen und damit wirtschaftspolitischen Regimewechsel werden. Für die Verbesserung des Standortes Europa war (und ist) ein solcher Wandel unabdingbar. Er hat Deregulierungsmaßnahmen, die Förderung der Funktionsfähigkeit der Märkte und der Anpassungsfähigkeit der Binnenwirtschaft, eine Redimensionierung der staatlichen Aktivitäten, eine Rückführung des Sozialstaates und die generelle Senkung von Produktionskosten zu beinhalten. Unter Berücksichtigung der aktuellen realwirtschaftlichen Voraussetzungen und wirtschaftspolitischen Präferenzen und Traditionen sowie der Erwartungshaltung der Bevölkerung wären mit der unvermittelten Implementierung eines solchen Regimewechsels jedoch Glaubwürdigkeitsprobleme in einzelnen Volkswirtschaften und damit ein Druck auf das Wechselkursgefüge des EWS zu erwarten gewesen. Wechselkursanpassungen aber sollten und sollen auch in Zukunft zur Absicherung des Binnenmarktes – der erklärten integrationspolitischen Zielsetzung – möglichst vermieden werden. Die Kopplung der monetären Union an einen grundsätzlichen ordnungspolitischen Wandel, der durch das Erreichen der Konvergenzkriterien signalisiert werden konnte, legte es nahe, eine gemeinsame Währung von hoher Qualität zu erwarten. Der ordnungspolitische Regimewechsel konnte den Wirtschaftssubjekten und ihren Interessenvertretungen mit der Notwendigkeit, die Konvergenzkriterien zu erreichen, kommuniziert werden.

Die Vereinbarung einer Übergangsphase konnte es jedem potentiellen Mitglied bei Vertragsabschluß möglich erscheinen lassen, der monetären Union von Anfang an anzugehören, der Regimewandel würde sich *fast automatisch* in diesem Zeitraum vollziehen. Vier Jahre danach können vertragskonform, genährt durch oftmalige offizielle Wiederholungen der *inkonsistenten Triade* – strenge Auslegung der Konvergenzkriterien, genaue Einhaltung des Terminplanes, Teilnahme möglichst vieler Mitglieder – und in einer besorgniserregenden Konjunktur- und Beschäftigungssituation nicht nur unterschiedliche Perspektiven und Ziele der monetären Union (Stabilitätsunion, Beschäftigungsunion, Sozialunion), sondern fast beliebige Mitgliederkombinationen erwartet werden: eine möglichst *große Union*, wenn auf die Unterstützung des Binnenmarktes abgestellt wird und eine *wesentlich kleinere Union*, wenn auf das neue ordnungspolitische Regime mit seinem stabilen und harten Geld gezielt wird. Die gleichzeitige Verwirklichung beider Zielsetzungen aber ist nur durch eine *große Stabilitätsunion* zu erreichen.⁹

⁹ Solange die Heterogenität der Mitglieder die Verwirklichung dieser idealen Konfiguration unwahrscheinlich macht, ist die erste Abgrenzung mit der Betonung der Transaktionsfunktion des Geldes verbunden, während die letztere seine Wertaufbewahrungsfunktion in den Mittelpunkt stellt. Vgl. dazu auch den Beitrag von *Straubhaar* in diesem Band.

C. Ordnungspolitische Konsistenz als Voraussetzung für einen glaubwürdigen Regimewechsel

Weil die Einführung des gemeinsamen Geldes nicht nur eine Rechenoperation – den Austausch der Recheneinheit – und eine Ausdehnung des Wirtschaftsgebietes, für das eine gemeinsame monetäre Ordnung gilt, bedeutet, sondern auch die Realwirtschaftsordnung grundsätzlich verändern soll, stellt sich die Frage nach der *Glaubwürdigkeit dieses Regimewechsels*. Der Erfolg der Währungsunion wird davon abhängig sein, ob die durch die Vertragsbestimmungen direkt veränderten und die durch die Signalisierung des Regimewechsels intendierten Änderungen der Anreizstrukturen in der Lage sein werden, ein *unionsgerechtes Verhalten von privaten Wirtschaftssubjekten und Wirtschaftspolitik* hervorzurufen.¹⁰ Erfolg oder Mißerfolg der Währungsunion werden ihrerseits den Verlauf des weiteren Integrationsprozesses bestimmen. Immer dann, wenn unerwünschte Ergebnisse die Performance der Währungsunion (nach dem Eintritt in ihre dritte Stufe) kennzeichnen sollten oder wenn solche (für die dritte Stufe, aber vor dem Eintritt in diese) erwartet werden müssen, werden – in der alten Integrationsstrategie verharrend – zusätzliche Pakte oder Vertragsänderungen wahrscheinlich werden.

Die Vernachlässigung wirtschaftspolitischer Interdependenzen im Vertrag von Maastricht ist also zu konkretisieren als *Vernachlässigung der ordnungspolitischen Konsistenz des angestrebten Regimewechsels*, die Voraussetzung für seine Glaubwürdigkeit ist. Hier soll darauf hingewiesen werden, daß

- Vertragsbestimmungen wie Art. A und Art. B (kohärente und solidarische Gestaltung der Beziehungen zwischen den Mitgliedern, Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) sowie fehlende oder mangelhafte Sanktionsbestimmungen für wirtschaftspolitisches Fehlverhalten,
- die immer mehr in den Vordergrund gelangende Zielsetzung der Absicherung des Binnenmarktes durch die Vermeidung von Wechselkursanpassungen,
- eine hohe Wahrscheinlichkeit, daß ex ante die kompromißlose Stabilitätsorientierung des EZSB nicht gesichert werden kann und
- eine eingeschränkte Funktionsfähigkeit der Märkte sowie eine wählerstimmenorientierte Wirtschaftspolitik in den Mitgliedsländern

in der Lage sind, die *Erwartung eines grundsätzlichen Wandels zu relativieren*, damit dessen Glaubwürdigkeit einzuschränken und als Konsequenz die Wahrscheinlichkeit eines stabilen Geldes für die Europäische Union zu reduzieren. Der notwendigen ordnungspolitischen Konsistenz wurde im Vertrag von Maastricht nur dann hinreichend Rechnung getragen, wenn unterstellt werden kann, daß der wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel bereits vollzogen wurde oder daß die monetäre Ordnung in der Lage ist, alle anderen Elemente der Wirtschaftsordnung zu do-

¹⁰ Unionsgerechtes Verhalten wird hier auf eine Stabilitätsunion bezogen.

minieren oder daß die Ausgestaltung der monetären Ordnung irrelevant für die Entwicklungen der Realwirtschaft ist.

I. Verwirklichter wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel?

Kann davon ausgegangen werden, daß die potentiellen Mitglieder der Währungsunion bereits eine *ordnungspolitische Union* eint, sind die zu erwartenden Risiken gering. Der wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel wurde in diesem Fall von Wirtschaftspolitikern und allen gesellschaftlichen Gruppen verinnerlicht und die Altlasten der bisher praktizierten kurzfristig orientierten, interventionistischen Wirtschaftspolitik sind getilgt. Güter- und Faktormärkte zeichnen sich durch eine hohe Funktionsfähigkeit aus. Alle auftretenden wirtschaftlichen Probleme werden dort absorbiert und nicht zu Lasten Dritter gelöst. Die verteilungs- und sozialpolitischen Konsequenzen von Marktlösungen werden akzeptiert. Ein umfassender Stabilitätskonsens läßt wirtschaftspolitische Konfliktsituationen nicht entstehen.¹¹ Damit ist auch die geldpolitische Glaubwürdigkeit gesichert. Es ist nicht notwendig, die Zunahme der Mikroeffizienz durch die monetäre Vergemeinschaftung der Einschränkung der Makroflexibilität durch den Verlust wirtschaftspolitischer Instrumente gegenüberzustellen.

Wenn davon ausgegangen werden kann, daß die Europäische Union in ihrer Gesamtheit eine solche ordnungspolitische Union darstellt, stellt sich die Frage der ordnungspolitischen Konsistenz nicht mehr. Zusätzliche Vereinbarungen bezüglich der Wirtschaftspolitik sind nicht erforderlich. Die Währungsunion ist der *Abschluß eines bereits vollzogenen wirtschaftspolitischen Regimewechsels*. Die Optimalität des Währungsgebietes wird durch homogene wirtschaftspolitische Präferenzen und die Existenz hinreichender Anpassungsmechanismen für asymmetrische Schocks gesichert. Probleme würden sich allerdings dann ergeben, wenn nur eine Teilmenge der Mitglieder durch den ordnungspolitischen Konsens geeint würde. Die Glaubwürdigkeit des Regimewechsels könnte dann nicht gesichert werden, wenn die ordnungspolitischen Outs dennoch Mitglieder der monetären Union würden. Würden sie das aber nicht, könnten sich integrationspolitische Probleme ergeben¹² – es sei denn, die neue monetäre Ordnung wäre in der Lage, die Anpassung der übrigen Elemente der Wirtschaftsordnung zu erzwingen.

Diese Sichtweise geht davon aus, daß für eine funktionsfähige Währungsunion ordnungspolitische Vorleistungen zu erbringen sind. Eintrittsbedingungen haben

¹¹ Eine solche ordnungspolitische Union umfaßt nicht nur gemessen an den Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht hinreichend homogene Mitglieder, sondern auch hinsichtlich ihrer realwirtschaftlichen Voraussetzungen, ihrer wirtschaftspolitischen Präferenzen, der Funktionsfähigkeit ihrer Märkte und nicht zuletzt der Akzeptanz von Marktlösungen.

¹² Integrationspolitische Probleme ergeben sich dann, wenn in der alten Integrationsphilosophie der Vollintegration verharrt wird. Die Art der Anbindung der monetären Outs an den Kern wird dann zu einer äußerst wichtigen Entscheidung.

die Funktion, diese sicherzustellen.¹³ Explizite Regeln für stabilitätspolitisches Wohlverhalten in der Union werden durch den Stabilitätskonsens ersetzt.

II. Dominanz der monetären Ordnung?

Die aufgezeigten Voraussetzungen müssen dann nicht erfüllt sein, wenn die vereinbarten Änderungen in der monetären Ordnung in der Lage sind, die Anpassung der übrigen Elemente der Wirtschaftsordnung und damit ein unionsgerechtes Verhalten von Wirtschaftspolitik und privaten Wirtschaftssubjekten zu erzwingen (Siefert 1993, Bofinger 1994, De Grauwe 1995). Die veränderten Anreizstrukturen auf den monetären Märkten würden dann zu einem gewaltigen Instrument der Disziplinierung werden. Sie wären von vorneherein in der Lage, wirtschaftspolitische Fehler der Mitglieder und die Verzögerung ordnungs- und strukturpolitischer Reformen zu vermeiden sowie private Wirtschaftssubjekte (oder ihre Interessenvertretungen) daran zu hindern, Anpassungen an Schocks auf Dritte abzuwälzen. Werden die Signale nicht ernstgenommen und wird in herkömmlicher Weise reagiert, sind wirtschaftliche Fehlentwicklungen hinzunehmen. Da Solidarhaftung oder Unterstützung von anderen Mitgliedern sowie eine monetäre Alimentierung in keiner Form zu erwarten sind, belastet Fehlverhalten ausschließlich die sündigen Mitglieder selbst. Sie werden daraus lernen, sich *unionsgerecht* zu verhalten. Friktionen sind nur für diese Lernphase zu erwarten.

Folgt man dieser Sichtweise, schafft sich die Währungsunion die ordnungspolitische Union. Dies setzt jedoch eine Ausgestaltung der monetären Ordnung voraus, die es der gemeinsamen Zentralbank ermöglicht, *kompromißlose Stabilitätsorientierung gegenüber kurzfristiger politischer Opportunität nicht nur glaubwürdig zu signalisieren, sondern auch durchzusetzen*. Ein glaubwürdiger monetärer Regimewechsel sichert die ordnungspolitische Konsistenz. Zahlreiche *Vorschläge zur Härtung der Bestimmungen über das ESZB* zielen darauf ab. Dazu zählen neben der Institutionalisierung eines adäquaten geldpolitischen Konzeptes die Verankerung von Sanktionen für die Notenbankfunktionäre bei Zielverletzungen, wie Absetzungsmöglichkeiten (De Grauwe 1995) oder Rücktrittsverpflichtungen (Vaubel 1996) des Zentralbankmanagements sowie von Anreizen für die Zielerreichung, wie eine Verlängerung der Funktionsperiode bis zum Erreichen des Pensionsalters (Vaubel 1996), die vollständige Verlagerung der Kompetenz für die Wechselkurspolitik (auch gegenüber den Outs) an das ESZB, die Verkürzung der Funktionsperiode der Mitglieder des Zentralbankrates und die Veränderung seiner Zusammensetzung zugunsten von Mitgliedern, die nicht von den Mitgliedsstaaten nominiert werden (von Hagen 1995)¹⁴.

¹³ Der Frage, ob die Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht geeignet sind, die Erbringung ordnungspolitischer Vorleistungen sicherzustellen, soll hier nicht weiter nachgegangen werden.

Heterogene Mitgliedsländer, ihre dezentrale Wirtschaftspolitik oder asymmetrische Schocks bedeuten dann keine Gefahr für die Performance der Union. Die ex-ante-Abgrenzung eines optimalen Währungsraumes ist nicht notwendig.¹⁵ Im interaktiven Prozeß dominiert die monetäre Politik die Wirtschaftspolitik. *Monetäre Entwicklungen dominieren die Realwirtschaft*. Im Vertrauen auf die disziplinierenden Wirkungen einer gehärteten monetären Verfassung ist die großzügige Auslegung, sogar die Eliminierung der Konvergenzkriterien als Eintrittsbedingung in die dritte Stufe der Währungsunion eine konsequente Schlußfolgerung. „All EU-members qualify to join. Those who are willing to join should make a commitment to join at a date which is set in advance. . . All convergence requirements are dropped, i.e. they are not considered as preconditions for entering the union.“ (*De Grauwe* 1995, 488).

III. Irrelevanz der monetären Ordnung?

Kann davon ausgegangen werden, daß *Geld (langfristig) neutral* ist, existieren ordnungspolitische Interdependenzen überhaupt nicht. Die Ausgestaltung der monetären Ordnung kann in diesem Fall losgelöst von realwirtschaftlichen und strukturellen Merkmalen erfolgen, sie wird sie nicht beeinflussen.¹⁶ „Real convergence or divergence is irrelevant for monetary union.“ (*Buiter* 1995, 33). „No doubt real economic performance would be dismal in a region characterized by real earnings growth systematically in excess of productivity growth, but it would be equally dismal with a fixed exchange rate, a floating exchange rate, or bilateral barter.“ (*Buiter* 1995, 34). Realwirtschaftliche Effekte monetärer Vorgänge sind ausschließlich in der kurzen Frist und nur bei Vorliegen von *nominellen Rigiditäten in der Lohn- und Preisbildung* zu erwarten. Aus dem Übergang zu einer monetären Union kann daher weder die Notwendigkeit zusätzlicher Einschränkungen für die nationale Wirtschaftspolitik noch von Mechanismen abgeleitet werden, die (auf Dauer) die nominellen Wechselkurse ersetzen können.

¹⁴ Wird von Reziprozität im Entscheidungsverhalten der Mitglieder des EZB-Rates ausgegangen, ist Stimmentausch unter der Berücksichtigung nationaler Wahltermine eine rationale Verhaltensweise.

¹⁵ Nicht einmal das Kriterium flexibler Güter- und Faktorpreise wird benötigt, da letztere in einer Lernphase flexibel werden, wenn sie dies nicht vorher waren.

¹⁶ Diese Einschätzung der wirtschaftlichen Zusammenhänge bedeutet allerdings nicht, daß die Veränderung der monetären Ordnung (z. B. der Übergang zu einer gemeinsamen Währung) nicht mit realwirtschaftlichen Effekten in Form einer Veränderung der Mikroeffizienz verbunden wäre. Vgl. etwa *Niehans* (1980).

D. Unzureichende Voraussetzungen

Liegt keine dieser drei Voraussetzungen vor, wurde die ordnungspolitische Konsistenz im Vertrag von Maastricht vernachlässigt. Dies soll im folgenden geprüft werden.

I. Fehlender ordnungspolitischer Konsens

Auch wenn Geld langfristig neutral wäre, können kurzfristige Effekte über Persistenz- und Hysteresemechanismen anhaltende Einflüsse auf die Realwirtschaft verursachen (für Arbeitsmarkteffekte *Franz* 1994). Auch wenn sich die wirtschaftspolitischen Präferenzen – gemessen an der wirtschaftlichen Performance – angenähert haben¹⁷, wäre es überzogen, von einer ordnungspolitischen Union der EU auszugehen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Beseitigung der „Altlasten“ der bisher praktizierten Wirtschaftspolitik (Staatsanteil, staatlich wahrgenommene Aufgaben, Staatsverschuldung) und die Funktionsfähigkeit der Güter- und Faktormärkte.¹⁸

Wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen, überzogene finanzpolitische Eingriffe sowie lohnpolitische Fehler entstehen in einem Umfeld, dessen grundlegende Merkmale im kurzfristigen Aktionshorizont der Akteure, einer mangelnden Kontrolle durch die Wähler und einer interessengruppen- und wahlterminorientierten Wirtschaftspolitik bestehen (*Leipold* 1989). Eine glaubwürdige gemeinsame Geldpolitik wäre die *optimale gesamtwirtschaftliche Lösung* beim Vorliegen von Verzerrungen auf den politischen und ökonomischen Märkten (*Beetsma/Bovenberg* 1995).

II. Überforderung der monetären Ordnung

Daher muß die *Glaubwürdigkeit des monetären Regimewechsels* (im Sinne von *Kydland/Prescott* 1977 und *Barro/Gordon* 1983) und damit die Disziplinierungskraft eines Geldes, das man nicht selbst schaffen kann, hinterfragt werden. Bedeutet die Währungsunion vor den aktuellen Rahmenbedingungen der Europäischen

¹⁷ Die wirtschaftliche Performance sollte nicht über Gebühr als Interpretation für wirtschaftspolitische Präferenzen herangezogen werden, ist sie doch Ausdruck einer eingeschränkten Wirksamkeit nationaler Wirtschaftspolitik in einem integrierten Wirtschaftsraum sowie der Disziplinierung durch die monetäre Politik der Deutschen Bundesbank.

¹⁸ Vgl. für eine Analyse der notwendigen ordnungs- und strukturpolitischen Voraussetzungen für eine funktionsfähige Währungsunion sowie für eine aktuelle Bestandsaufnahme in den einzelnen EU-Mitgliedsländern *Wetter/Krägenau/Köhler/Weilepp* (1995). Zwar wird eine generelle Verbesserung der entsprechenden Voraussetzungen konstatiert, jedoch wird auf große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedern hingewiesen und weitere ordnungs- und strukturpolitische Fortschritte werden angemahnt. Ansätze einer ordnungspolitischen Union lassen sich bestenfalls für einige Mitglieder feststellen.

Union „eine sehr wirksame Investition in die geldpolitische Glaubwürdigkeit“ (*Bofinger* 1994, 140) oder eine Überforderung der monetären Ordnung? Das Statut des EZB (in seiner gültigen, also ungehärten Fassung) läßt eine konsequente Stabilitätsorientierung vor allem dann erwarten, wenn *keine außergewöhnlichen realwirtschaftlichen Probleme* vorliegen.

Die EZB hat keine Vorgeschichte, in der sie Reputation hätte aufbauen können. Weder kann das Verhalten ihrer Funktionäre in Konfliktfällen vorausgesagt werden noch kann die Eignung ihres geldpolitischen Konzeptes unter den neuen Rahmenbedingungen eingeschätzt werden. In einer solchen Situation sollte einerseits auf diskretionäre Elemente im geldpolitischen Konzept weitgehend verzichtet werden, andererseits die Reputation der Deutschen Bundesbank, so weit dies möglich ist, genutzt werden, indem ihre Strategie zur Basis der gemeinsamen Geldpolitik wird. Offen muß dabei auch die Stabilität der Geldnachfrage im Euro-Währungsraum bleiben. Divergente Strukturen der monetären Märkte und der Transmissionsmechanismen in den Mitgliedsländern erschweren zusätzlich die Vorbereitung einer gemeinsamen Geldpolitik und damit den Transfer der Reputation bestehender Institutionen auf die EZB.¹⁹

Anhaltende realwirtschaftliche Probleme (*Drazen/Masson* 1994), die Zielsetzung der Absicherung des Binnenmarktes sowie heterogene Mitglieder der Währungsunion sind in der Lage, die geldpolitische Glaubwürdigkeit, die sich qua Statut ergeben würde, zu reduzieren.²⁰ Daher wird die Disziplinierungskraft der neuen monetären Ordnung geringer sein als erwartet, solange der wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel nicht wirklich vollzogen ist. Die Realwirtschaft dominiert vor diesen Rahmenbedingungen den monetären Bereich; die Fiskalpolitik und die Einkommenspolitik gewinnen in der Interaktion mit der monetären Politik. Denn neben den bereits angeführten ordnungspolitischen Verzerrungen, die einen Bias zu übermäßiger Staatsverschuldung bewirken, unterstützen weitere defizitfördernde Ausgestaltungen der nationalen politischen Ordnungen diesen Prozeß: fiskalische Zentralisierung in föderal organisierten Staatswesen (*Vaubel* 1992), Mehrparteienkoalitionsregierungen, komplexe finanzpolitische Entscheidungsprozesse mit vielen Akteuren, kurzlebige Regierungen und häufige Regierungswechsel, eine ausgeprägte ideologische Polarisierung in Zusammenhang mit einer geringen Wiederwahlwahrscheinlichkeit der Regierung, vielfältige Freiräume im Vollzug des Budgetvoranschlags, eine starke Position der Ausgabenminister im Vergleich zum Finanzminister, weitreichende Parlamentskompetenzen vor der Verabschiedung des Voranschlags etc.²¹

¹⁹ Vgl. dazu auch den Beitrag von *Ohr* in diesem Band.

²⁰ Vgl. das Beispiel von *Drazen/Masson* (1994): Steigt oder sinkt die Glaubwürdigkeit einer Ankündigung zu fasten mit der Dauer, in der sie eingehalten wurde? Vgl. zu den Möglichkeiten einer stabilisierenden Wirtschaftspolitik vor solchen Rahmenbedingungen auch *Berthold/Külp* (1989).

²¹ Vgl. für einen Überblick über vorhandene Untersuchungen etwa *Corsetti/Roubini* (1993) sowie *De Haan/Sturm* (1994).

Eine so geförderte mangelhafte finanzpolitische Disziplin, lohnpolitische Fehler und interessengruppenbedingte Wettbewerbsbeschränkungen einzelner Mitglieder werden *Spill overs* (in Form von Inflation, Kapitalmarktverzerrungen und *Terms of Trade*-Effekten gegenüber Drittländern) verursachen und auf eine monetäre Alimentierung drängen. Geldwertstabilität wird in der *heterogenen monetären Union* ein öffentliches Gut. „In a large union, each individual fiscal authority faces less of an incentive to contribute to this public good“ (Beetsma / Bovenberg 1995, 7). Solches Verhalten kann auch für die Tarifparteien nicht ausgeschlossen werden.

III. Zusatzregeln zur Schadensbegrenzung

Die Interaktionen zwischen der Wirtschaftspolitik der Mitglieder und der supranationalen Geldpolitik legen daher die Einschränkung der Freiräume nationaler Wirtschaftspolitik nahe, wenn ihre unionsgerechte Ausgestaltung nicht von vorneherein zu erwarten ist, weil die Glaubwürdigkeit des monetären Regimewechsels nicht sichergestellt werden kann und ein hinreichender ordnungspolitischer Konsens (noch) nicht vorliegt.²² Solche Einschränkungen werden nicht nur deswegen notwendig, weil undisziplinierte Mitglieder die disziplinierten belasten können, sondern auch, weil die Währungsunion *zusätzliche Anreize zu einem Moral-Hazard-Verhalten* mit sich bringen kann. Wenn diesen Anreizen tatsächlich gefolgt wird, entsteht mit dem Übergang zur Währungsunion ein *Systemrisiko*. Wirtschaftspolitische Wohlverhaltensregeln müssen dann als *Korrektiv für die ordnungspolitischen Defizite* wirken²³.

Davon müssen – rückblickend betrachtet – auch die Vertragspartner in Maastricht ausgegangen sein. Sie waren jedoch nicht in der Lage, hinreichende Vereinbarungen zur Vermeidung eines unionsbelastenden Verhaltens von Mitgliedern zu erreichen. Dies gilt sowohl für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gemäß Art. 104c als auch für das Vorgehen im Rahmen der multilateralen Überwachung gemäß Art. 103. Wenn im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion zusätzliche Vereinbarungen zur Härtung dieser Bestimmungen oder zusätzliche Verträge oder Haushaltspakte stehen, entspricht dies der Beibehaltung der *alten Integrationsstrategie*. Es geht daher nicht mehr um die Wünschbarkeit solcher Vereinbarungen aus ordnungspolitischer Sicht, sondern um Schadensbegrenzung für die Währungsunion auf der Basis des Vertrags von Maastricht. Diese wurde notwendig, weil die ordnungspolitische Konsistenz vernachlässigt wurde.

²² Sein Fehlen bewirkt auch, daß trotz no-bail-out-Klausel eine hinreichende Disziplinierung der Finanzpolitik durch die Marktkräfte nicht erwartet werden kann. Vgl. für eine Übersicht der Pro- und Contra-Argumente für eine hinreichende Disziplinierung der Finanzpolitik durch die Finanzmärkte *Caesar* (1994).

²³ Das Ergebnis kann unter diesen Voraussetzungen bestenfalls in einer second-best-Lösung bestehen. Vgl. dazu auch *Beetsma / Bovenberg* (1995).

IV. Politische Union als zweifelhafter Ersatz für ordnungspolitische Konsistenz

Alle Varianten der nun vorgeschlagenen haushaltspolitischen Pakte und Stabilitätsabkommen leiden darunter, daß es die *nationale Ausgestaltung der politischen Märkte* den Mitgliedern schwer macht, sich wirksam und glaubhaft die Hände zu binden. Politische Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen,²⁴ eingeübte Meinungsbildungs- und Konfliktlösungsmechanismen, bewährte Formen eines paktierten Interessenausgleichs, die Organisation und Strategien von Pressure Groups, aber auch die Denk- und Handlungsmuster der Bevölkerung sind vorwiegend (noch?) am eigenen Staat, an der eigenen Regierung, an der eigenen Volkswirtschaft ausgerichtet. Solange dies der Fall ist, wird es für politische Entscheidungsträger rational sein, die Auswirkungen ihrer Handlungen auf die eigene Volkswirtschaft und auf die eigene Wählerschaft nicht zu vernachlässigen. Immer dann, wenn wirtschaftliche Fehlentwicklungen auftreten, die nicht über die vorhandenen unionsinternen Ausgleichs- und Anpassungsmechanismen abgebaut werden können, entstehen Risiken eines unionsstörenden Verhaltens von Mitgliedern. *Ex post-strategisches Verhalten der Vertragspartner* kann vor diesen Rahmenbedingungen nicht ausgeschlossen werden. Dies ist der eigentliche *Zusammenhang zwischen monetärer und politischer Union!*

Eine aus diesen Gründen nicht zufriedenstellend funktionierende Währungsunion kann es daher für ihre Mitglieder rational machen, nicht nur eine Zentralisierung weiterer wirtschaftspolitischer Kompetenzen, sondern weitere Schritte in eine politische Union – in Form der Europäisierung politischer Entscheidungs- und Verantwortungsprozesse – zu vereinbaren. Dies würde zwar in der Rationalität der traditionellen Integrationsphilosophie liegen, würde jedoch die bisher nationalen Anreizstrukturen für politisches Handeln auf höherer Ebene neu errichten (Berthold 1995 und 1995a). Der gewünschte und benötigte wirtschaftspolitische Regimewechsel würde auf diese Weise nicht zustande kommen.

E. Europäische Währungsunion auf der Basis des Vertrags von Maastricht: Verlorene Optionen der zukünftigen EU-Integrationspolitik

Eine Währungsunion, die durch Konstruktion gebildet wird, benötigt daher einen bereits verwirklichten ordnungspolitischen Konsens ihrer Mitglieder. Um eine Verbesserung gegenüber dem Status quo zu bewirken, muß dieser Konsens möglichst binnenmarktumfassend sein. Ist dies nicht der Fall, wird er immer wieder *durch zusätzliche Vereinbarungen simuliert* werden müssen, die die institutionelle Vergemeinschaftung weitertreiben werden. Daher ist festzustellen:

²⁴ Vgl. dazu bereits Zohlnhöfer (1979) und Zohlnhöfer / Bleckmann (1986).

- Wenn unter Berücksichtigung der Heterogenität aktueller und zukünftiger Mitglieder und als Reaktion auf den Vertrag von Maastricht eine grundsätzliche Wende in der europäischen Integrationspolitik gelingt, dann sollte diese²⁵ auch für die monetäre Integration genutzt werden. Realistischerweise ist in diesem Bereich in der näheren Zukunft ohnehin eine abgestufte Integrationstiefe zu erwarten.
- Wenn das von den meisten Mitgliedern bisher praktizierte und noch nicht überwundene wirtschaftspolitische Konzept (Maßnahmen zur Einflußnahme auf realwirtschaftliche Vorgänge) in Kombination mit den aktuellen Unvollkommenheiten auf ihren ökonomischen und politischen Märkten berücksichtigt wird, dann werden die Freiheitsgrade der zukünftigen Integrationspolitik eingeschränkt, soll die Währungsunion in der vereinbarten Form verwirklicht werden. Der zukünftige Integrationsprozeß wird *pfadabhängig*. Dies kann mit ordnungspolitischen Zusammenhängen, mit der Interaktion zwischen monetärer Politik und den einzelnen Instrumenten der Makropolitik sowie mit polit-ökonomischen Überlegungen begründet werden.²⁶ Ein späterer Wechsel der Integrationsstrategie²⁷ wird daher mit größeren ökonomischen und politischen Friktionen verbunden sein als ein früherer.

Als Konsequenz wäre von der Einführung einer gemeinsamen Währung nach den Bestimmungen des Vertrags von Maastricht und den darauf aufbauenden Übergangsmodalitäten solange abzusehen, bis Klarheit über die zukünftige Integrationspolitik der Europäischen Union herrscht. In der Regierungskonferenz von 1996/97 wären nicht nur marginale Reformen anzustreben, sondern es wäre die Integrationspolitik grundsätzlich zu thematisieren.

Literatur

- Barro, Robert / Gordon, David* (1983): Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy, in: *Journal of Monetary Economics*, 12, 101-120.
- Beetsma, Roel / Bovenberg, Lans* (1995): Designing Fiscal and Monetary Institutions for a European Monetary Union, Discussion Paper No. 1303, Centre for Economic Policy Research, London.

²⁵ Eine grundsätzliche Wende der Integrationspolitik stellt dabei auf eine offene Finalität, die Möglichkeit von partiellen Zweckverbänden und die Bevorzugung der Marktintegration als Integrationsstrategie ab.

²⁶ Im Zentrum dieser Arbeit standen dabei die meist vernachlässigten ordnungspolitischen Zusammenhänge, die jedoch ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für wirtschaftspolitische Interdependenzen sind, die im Mittelpunkt der aktuellen wissenschaftlichen und politischen Diskussion stehen.

²⁷ Später ist im Sinne eines weiter fortgeschrittenen Standes der monetären Integration zu verstehen.

- Berthold*, Norbert (1995): Arbeitslosigkeit, Subsidiarität und institutioneller Wettbewerb, in: Gerken, Lüder (ed.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin: Springer, 255-281.
- (1995a): Währungsunion, Sozialunion und Politische Union – Anmerkungen zur Interdependenz von Ordnungen, in: *Auszüge aus Presseartikeln der Deutschen Bundesbank* Nr. 76, 21-23.
- Berthold*, Norbert / *Külp*, Bernhard (1989): Kann eine Stabilisierungspolitik in Demokratien überhaupt Erfolg haben?, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 8, 45-61.
- Bofinger*, Peter (1994): Europa: Ein optimaler Währungsraum?, in: Gahlen, Bernhard / Hesse, Helmut / Ramser, Hans Jürgen (eds.), *Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*, Tübingen: Mohr, 125-151.
- Buiter*, Willem (1995): *Macroeconomic Policy during a Transition to Monetary Union*, Discussion Paper No. 1222, Centre for Economic Policy Research, London.
- Caesar*, Rolf (1994): Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Caesar, Rolf / Scharrer, Hans-Eckart (eds.), *Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion*, Bonn: Europa Union Verlag, 236-268.
- Centre for Economic Policy Research (CEPS)* (1995): *Flexible Integration*, London.
- Corsetti*, Giancarlo / *Roubini*, Nouriel (1993): The Design of Optimal Fiscal Rules for Europe after 1992, in: Torres, Francesco / Giavazzi, Francesco (eds.), *Adjustment and Growth in the European Monetary System*, Cambridge: University Press, 46-92.
- De Grauwe*, Paul (1995): Alternative Strategies towards Monetary Union, in: *European Economic Review*, 39, 483-491.
- De Haan*, Jakob / *Sturm*, Jan-Egbert (1994): Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community, in: *Public Choice*, 80, 157-172.
- Dowd*, Kevin / *Greenaway*, David (1993): Currency Competition, Network Externalities and Switching Costs: towards an Alternative View of Optimum Currency Areas, in: *Economic Journal*, 102, 1180-1189.
- Drazen*, Allan / *Masson*, Paul (1994): Credibility of Policies Versus Credibility of Policymakers, IMF Working Paper WP/94/49, Washington.
- Franz*, Wolfgang (1994): *Arbeitsmarktökonomik*, 2. Auflage, Berlin: Springer.
- Giersch*, Herbert (1996): Gutes Geld ist eine Sprache ohne Mißverständnisse, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13. Januar.
- von Hagen*, Jürgen (1995): Reciprocity and Inflation in Federal Monetary Unions, Discussion Paper No. 1297, Centre for Economic Policy Research, London.
- Kydland*, Finn / *Prescott*, Edward (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: *Journal of Political Economy*, 85, S. 473-491.
- Leipold*, Helmut (1989): Zur Weiterentwicklung der Ordnungstheorie, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 8, 13-29.
- Möschel*, Wernhard (1994): Europäische Integration am Wendepunkt?, in: *WiSt*, 23, 123-131.

- Mussler, Werner* (1995): Integration durch Wettbewerb oder durch Intervention? – Zur Zukunft zweier Integrationsstrategien in der Europäischen Union, in: Prosi, Gerhard / Watrin, Christian (eds.), *Gesundung der Staatsfinanzen – Wege aus der blockierten Gesellschaft*, Köln: Hans Martin Schleyer-Stiftung, 318-326.
- Niehans, Jürg* (1980): *Theorie des Geldes*, Bern: Haupt.
- Schmitter, Philippe* (1995): Die Zukunft Europas: Zwischen Integration und Zerfall, in: Althaler, Karl / Matzner, Egon / Prisching, Manfred / Unger, Brigitte (eds.), *Sozioökonomische Forschungsansätze*, Marburg: Metropolis, 207-241.
- Sievert, Olaf* (1993): Geld, das man nicht selbst herstellen kann – Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion, in: Bofinger, Peter / Collignon, Stephan / Lipp, Ernst-Moritz (eds.), *Währungsunion oder Währungschaos*, Wiesbaden: Gabler, 13-24.
- Straubhaar, Thomas* (1995): Ein Europa des funktionalen Föderalismus: Mehr als ein Denkmodell?, in: *ORDO*, 46, 185-202.
- Streit, Manfred / Mussler, Werner* (1995): Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Gerken, Lüder (ed.): *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin: Springer, 75-107.
- Theurl, Theresia* (1991): Die Europäische Währungsunion – Das politische Kalkül der Entscheidungsträger, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 38, 646-656.
- Vanberg, Viktor* (1983): Der individualistische Ansatz zu einer Theorie der Entstehung und Entwicklung von Institutionen, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 2, 50-69.
- Vaubel, Roland* (1992): Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 11, 30-65.
- (1996): Das Tauziehen um die Europäische Währungsunion, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B1-2, 11-18.
- Wetter, Wolfgang / Krägenau, Henry / Köhler, Petra / Weilepp, Manfred* (1995): *Ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Zohlnhöfer, Werner* (1979): Das Europäische Währungssystem: Zielvorstellungen und Erfolgsaussichten, in: *List Forum*, 10, 1-32.
- Zohlnhöfer, Werner / Bleckmann, Albert* (1986): Europäische Gemeinschaften, in: Görres-Gesellschaft (ed.): *Staatslexikon*, Band 2, 7. Auflage, Freiburg / Basel / Wien: Verlag Herder, 435-454.

Ist die Europäische Währungsunion realisierbar?

Von *Gerhard Aschinger**, Fribourg

Die Realisierung der Europäischen Währungsunion scheint aus ökonomischer Sicht nicht unproblematisch. Europa stellt insgesamt kein optimales Währungsgebiet dar. Ferner beinhalten die Maastrichter Konvergenzkriterien schwerwiegende Mängel. Der geplante Übergang zur Währungsunion dürfte nur für wenige Länder vollziehbar sein, während für die restlichen EU-Länder keine Sicherheit besteht, die Auflagen in Zukunft erfüllen zu können. Alternative Strategien zur Realisierung der Europäischen Währungsunion, etwa mit Hilfe einer gemeinsamen Parallelwährung, sind ebenso mit Unsicherheiten und Schwierigkeiten verbunden. Der bisher eingeschlagene Weg könnte am ehesten durch eine Aufweichung der Konvergenzkriterien fortgesetzt werden, so daß ein Beitritt zur Währungsunion wenigstens für die „stabileren“ EU-Länder möglich wäre. Für die europäische Integration sind neben ökonomischen vor allem politische Gründe maßgebend.

A. Die Theorie optimaler Währungsgebiete

Ein *Währungsgebiet* setzt sich aus Ländern bzw. Regionen zusammen, deren Wechselkurse untereinander *fixiert* sind. In der Theorie der optimalen Währungsgebiete werden die Bedingungen untersucht, welche eine Gruppe von Ländern erfüllen muß, damit sie bei festen Wechselkursen ein internes und externes Gleichgewicht erreichen kann.¹ Der Wegfall des Wechselkursinstruments kann durch andere Anpassungsmechanismen (Arbeits- und Kapitalmobilität bzw. Erhöhung der Lohn- und Preisflexibilität) sowie durch kohärente Wirtschaftsstrukturen in den verschiedenen Ländern kompensiert werden. Unter festen Wechselkursen ist für kleinere Länder eine eigenständige Geldpolitik bei hoher Kapitalmobilität erschwert. Beim Auftreten *asymmetrischer Schocks* hätten Länder mit einem Zahlungsbilanzdefizit vor allem eine restriktive Fiskalpolitik zu verfolgen, was zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen würde. Wird die inflationäre Tendenz in den Über-

* o. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Fribourg (Schweiz)

¹ Vgl. Mundell (1961), Mc Kinnon (1963), Kenen (1969), Vaubel (1978), Aschinger (1993).

schußländern durch eine Sterilisierung von Devisenzuflüssen abgeschwächt, so haben Defizitländer die Hauptanpassungslast zu tragen.

Bei festen nominellen Wechselkursen können sich die realen Wechselkurse nur noch durch unterschiedliche Entwicklungen der nationalen Preisniveaus verändern.

Für ein *optimales Währungsgebiet* sollten folgende Bedingungen erfüllt sein:

- hohe Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb des Währungsgebiets: *Mundell* (1961);
- hoher Offenheitsgrad der Länder: *Mc Kinnon* (1963);
- starke Diversifikation der Produktion in den einzelnen Ländern: *Kenen* (1969).

Bei externen Störungen erleichtern diese Bedingungen die realwirtschaftlichen Anpassungen der betroffenen Länder. Durch eine *hohe Arbeitskräftemobilität* im Währungsgebiet können regionale Ungleichgewichte durch Abwanderung bzw. Zustrom von Arbeitskräften beseitigt werden. Bei nachfragebedingten Schocks führen *flexible Löhne* zu Veränderungen der Angebotskurve, wodurch die Beschäftigung bei ausreichender Preisflexibilität stabilisiert wird. Für Länder mit *hohem Offenheitsgrad* können Nachfrageverschiebungen aufgrund des hohen Anteils der handelbaren Güter durch Wechselkursänderungen nicht genügend kompensiert werden, weshalb feste Wechselkurse vorteilhafter sind. Eine *hohe Diversifikation der Produktion* reduziert die Wirkung von Nachfrageschocks auf die „Terms of Trade“ und die Beschäftigung eines Landes.

Länder mit *ähnlichen* Wirtschaftsstrukturen weisen im Durchschnitt *symmetrische* Schocks auf. Dies ist z. B. für hochindustrialisierte Länder der Fall, die untereinander einen *ausgeprägten Intra-Industrie-handel* aufweisen. Zwischen Ländern mit unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen (Nord/Süd-Länder) treten asymmetrische Schocks viel häufiger auf. Länder mit ähnlichen Wirtschaftsstrukturen bilden daher am ehesten ein optimales Währungsgebiet.

Die Bedingungen für ein optimales Währungsgebiet können durch ein äquivalentes Kriterium ersetzt werden: *Länder sollten um so eher einem Währungsgebiet angehören, je kleiner die Veränderungs-raten ihrer realen Wechselkurse sind.*² Bleibt der reale Wechselkurs zwischen zwei Währungen stabil, so kann man daraus schließen, daß Schocks auf beide Länder symmetrisch wirken, wodurch die „Terms of Trade“ nicht verändert werden. Daher sind die Kosten der Aufgabe der nominellen Wechselkursflexibilität zwischen beiden Währungen als gering einzustufen. Besteht zwischen zwei Ländern jedoch eine hohe Variabilität des realen Wechselkurses, so ist der Übergang zu festen Wechselkursen mit hohen Kosten verbunden.

Durch gelegentliche Abwertungen können externe Ungleichgewichte ohne negative Rückwirkungen auf Output und Beschäftigung korrigiert werden. *Systematische* Abwertungen beeinflussen jedoch die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte

² Siehe *Vaubel* (1978).

und führen zu einer Verstärkung der Inflation, ohne die Beschäftigung zu erhöhen. Dies bedeutet, daß die Wechselkurspolitik, entgegen der herkömmlichen Ansicht, *nicht* flexibel und kostenlos verwendet werden kann.³

B. Stellt die Europäische Union ein optimales Währungsgebiet dar?

Wie *De Grauwe / Vanhaverbeke* (1991) empirisch feststellten, war die Variabilität der realen Wechselkurse im Zeitraum von 1977-1985 für EU-Länder untereinander etwa doppelt so hoch wie diejenige für Regionen dieser Länder. Entsprechende Ergebnisse wurden auch von *De Grauwe / Heens* (1993) und *Eichengreen* (1991) gefunden.

Während die Arbeitskräftemobilität bei interregionalen Anpassungen innerhalb der europäischen Länder von Bedeutung ist, werden Anpassungen zwischen diesen Ländern vor allem durch Veränderungen der realen Wechselkurse geleistet. *De Grauwe / Vanhaverbeke* (1991) fanden zudem, daß die interregionale Arbeitskräftemobilität *südlicher* EU-Länder (wie Spanien und Italien) viel kleiner ist als diejenige *nördlicher* Länder (z. B. Deutschland, England und Frankreich).

Asymmetrische Schocks treten zwischen den Regionen eines Landes viel häufiger auf als zwischen verschiedenen Ländern. Wie *De Grauwe / Vanhaverbeke* (1991) empirisch nachwiesen, bestehen zwischen den Regionen europäischer Länder stärkere Divergenzen der Wachstumsraten und der Beschäftigung als zwischen diesen Ländern. Die Verstärkung asymmetrischer regionaler Schocks hat sich innerhalb verschiedener Länder (z. B. den USA) seit längerem gezeigt. Im Hinblick auf die europäische Wirtschafts- und Währungsunion könnten deshalb regionale Disparitäten aufgrund zunehmender Spezialisierung, regionaler Konzentration (steigende Skalenerträge) und Agglomerationswirkungen an Bedeutung gewinnen. Schocks, die in bestimmten Industrie- und Marktsegmenten auftreten, würden sich dann vermehrt auf gewisse Regionen Europas konzentrieren.

Es bleibt fraglich, ob regionalspezifische Schocks in Europa durch eine Erhöhung der Arbeitskräftemobilität aufgefangen werden können. Diese ist im Gegensatz zu den USA durch kulturelle und sprachliche Unterschiede eingeschränkt. Eine Studie der *OECD* (1986) kam zu dem Schluß, daß die Arbeitskräftemobilität innerhalb der USA zwei- bis dreimal so hoch ist wie zwischen den europäischen Staaten. Da hochqualifizierte Arbeitskräfte sehr mobil sind, besteht ferner eine Tendenz zur Abwanderung in hochentwickelte Länder (brain drain), was zu erheblichen strukturellen Problemen der südlichen Länder führen kann.

Die Entwicklung der Handelsintensitäten, des Offenheitsgrades und des Intra-Industriehandels der EU-Länder sind in den *Abbildungen 1 und 2* dargestellt.⁴

³ Vgl. *De Grauwe* (1994), Kapitel 2.

Abbildung 1 zeigt die Veränderung der normierten Exportquoten zwischen europäischen Ländern für den Zeitraum 1982-1992.⁵ Zwischen verschiedenen EU-Ländern sind Pfeile angegeben, wenn die normierte Exportquote eines Landes gegenüber einem anderen mindestens 1,5 beträgt. Als „Offenheitsgrad“ eines Landes kann z. B. die Summe seines Exports und Imports gegenüber der EU als Anteil an seinem BIP definiert werden. Wie man erkennt, hat die Offenheit der EU-Länder von 1982-1992 leicht zugenommen. Dänemark weist als kleines Land gegenüber der EU einen geringen Offenheitsgrad auf, da es vor allem mit den anderen skandinavischen Ländern wirtschaftlich verbunden ist.

Während 1982 der durchschnittliche Exportanteil der EU-Länder in die EU gemessen am Gesamtexport 54,2 % betrug, erhöhte sich dieser Anteil 1992 auf 62,2 %. Entsprechend stieg der durchschnittliche Importanteil von EU-Ländern aus dem EU-Raum in der Zeitperiode 1982-1992 von 50,1 % auf 59,6 % an.

In *Abbildung 2* wird die Entwicklung des *Intra-Industriehandelsanteils* der einzelnen Länder gegenüber der EU, unter Berücksichtigung von neun SITC-Güterklassen, dargestellt.⁶ Der Intra-Industriehandelsanteil hat seit den 60er Jahren für alle EU-Länder, insbesondere für die hochentwickelten nördlichen Länder, stark zugenommen.

Die Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, deren gegenseitige industrielle Verflechtung beträchtlich ist, weisen auch einen hohen Intra-Industriehandelsanteil auf. Diese Länder besitzen ferner einen hohen Diversifikationsgrad der Produktion innerhalb ihrer Industriebereiche.

⁴ In den folgenden Abbildungen wird die EU durch die 12 Länder B, D, DK, E, F, GR, I, IRL, LUX, NL, P und UK charakterisiert.

⁵ Die *normierte Exportquote* des Landes i bezüglich Land j berechnet sich wie folgt:

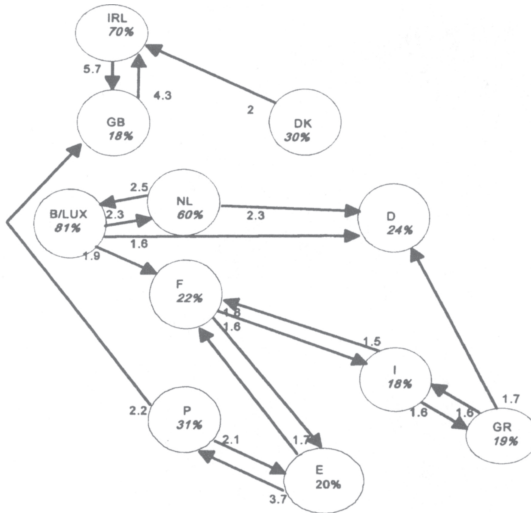
$$\frac{X_{ij}}{\sum_{j=1}^w X_{ij}} \bigg/ \frac{\sum_{i=1}^{eu} X_{ij}}{\sum_{j=1}^w \sum_{i=1}^{eu} X_{ij}},$$

wobei X_{ij} den Export von Land i ins Land j bezeichnet. Des weiteren bedeutet eu ($= 12$) die Anzahl der EU-Länder und w die Gesamtzahl der betrachteten Länder.

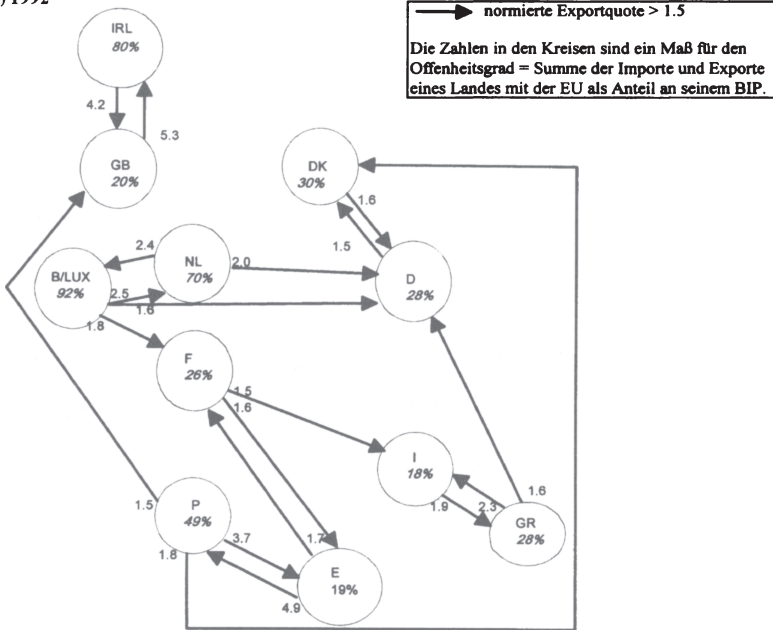
$$\text{Intra-Industriehandelsanteil} = 1 - \frac{\sum_{j=1}^9 |X_j - M_j|}{\sum_{j=1}^9 (X_j + M_j)},$$

wobei die Summierung über die 9 *SITC-Güterklassen* (SITC = Standard International Trading Classification) erfolgt.

a) 1982



b) 1992



Daten: Eurostat

Abbildung 1: Handelsintensitäten und Offenheitsgrade der EU-Länder

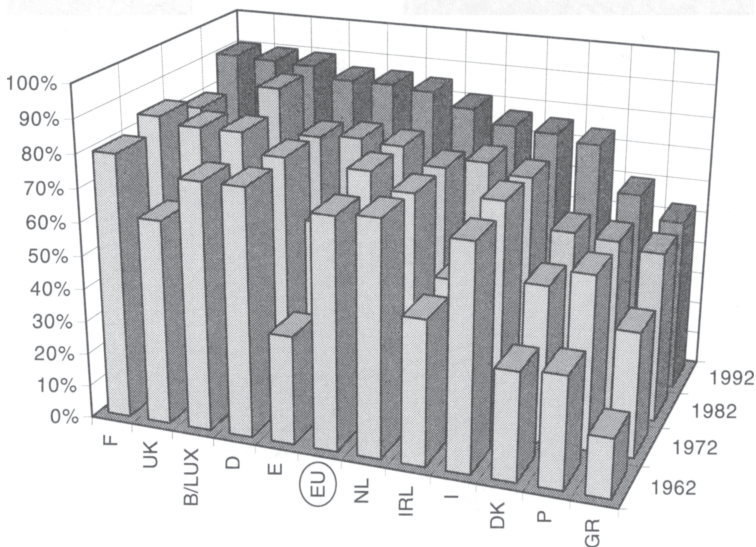


Abbildung 2: Intra-Industriehandel innerhalb der EU

Abbildung 3 zeigt die Veränderungen der durchschnittlichen Inflations- und Arbeitslosenraten der Kern-EU-Länder im Vergleich zu den Peripherie-EU-Ländern zwischen den beiden Zeiträumen 1977-1985 und 1986-1994.⁷ Für die Kern-EU-Länder kann eine zunehmende Angleichung der durchschnittlichen Inflations- und Arbeitslosenraten festgestellt werden. Die Peripherie-EU-Länder haben sich jedoch bezüglich dieser Variablen unterschiedlich entwickelt. Sie befinden sich im Vergleich zu den Kern-EU-Ländern in einer unvorteilhafteren Lage. Die Reduktion der Inflationsrate und die Erhöhung der Arbeitslosenrate war jedoch nicht nur für EU-Länder, sondern auch für Nicht-EU-Länder festzustellen.

In Abbildung 4 sind die Veränderungen der durchschnittlichen Budgetdefizite und Wachstumsraten des realen BIP zwischen den beiden Zeitperioden dargestellt. Während sich die reale BIP-Wachstumsrate für die Kern-EU-Länder, mit Ausnahme von Dänemark, im Durchschnitt erhöhte, haben die Budgetdefizite mit Ausnahme von Frankreich abgenommen. Die Peripherie-EU-Länder wiesen jedoch für die betrachteten Zeitperioden bezüglich beider Variablen wesentlich größere Disparitäten auf.

⁷ Als Kern-EU-Länder werden die Länder Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Holland und Luxemburg bezeichnet, während die Peripherie-EU-Länder die Länder Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien umfassen.

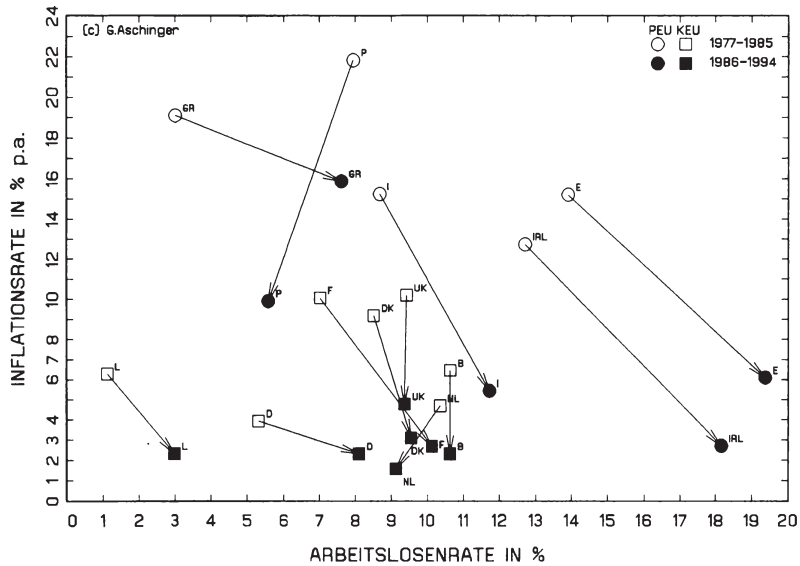


Abbildung 3: Vergleich der Kern-EU-Länder mit den Peripherie-EU-Ländern

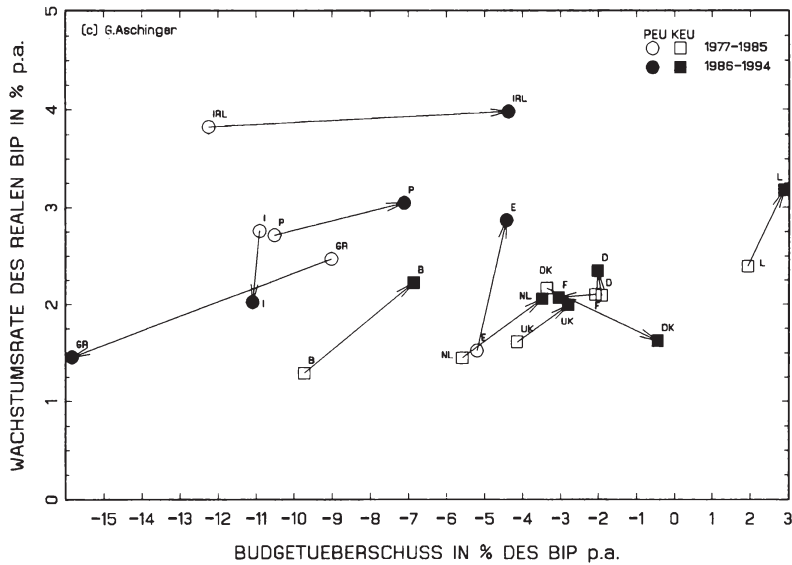


Abbildung 4: Vergleich der Kern-EU-Länder mit den Peripherie-EU-Ländern

Aus den *Abbildungen 1 bis 4* läßt sich die *qualitative* Schlußfolgerung ziehen, daß die *Kern-EU-Länder Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Holland und Luxemburg* am ehesten die Bedingungen für ein optimales Währungsgebiet erfüllen. Dieses Ergebnis stimmt im wesentlichen mit demjenigen von *Vaubel (1978)* sowie von *De Grauwe/Heens (1993)* überein.

Ein *optimales Währungsgebiet* läßt sich mit Hilfe der im Kapitel 1 erwähnten Bedingungen, die den ökonomischen Strukturen und den dynamischen Zusammenhängen nicht genügend Rechnung tragen, nur annäherungsweise bestimmen. Die quantitative Erfassung, Messung und Gewichtung der verschiedenen Variablen sind z.T. mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Zudem sollten neben ökonomischen auch politische und systembezogene Faktoren berücksichtigt werden. Es ist denkbar, daß die Bedingungen für ein optimales Währungsgebiet durch Strukturveränderungen beim Übergang zu einer Währungsunion noch verbessert werden.

C. Eigenschaften einer Währungsunion

In einem optimalen Währungsgebiet können die nationalen Währungen untereinander feste Paritäten aufweisen (*Wechselkursunion*), ohne daß eine gemeinsame Währung bestehen muß. Die Vorteile eines gemeinsamen Binnenmarktes könnten auch bei Existenz verschiedener nationaler Währungen gewahrt bleiben, d. h. die Formel „one market, one money“ ist nicht stichhaltig. Allerdings sind Paritätsänderungen bei fehlender Glaubwürdigkeit nicht ausgeschlossen. Der Übergang zu festen Wechselkursen erfordert eine Angleichung der Inflationsraten und der Zinssätze bei hoher Kapitalmobilität. Dies wird in den Maastrichter Konvergenzkriterien reflektiert.

Als *Währungsunion* wird ein Währungsgebiet mit einer einheitlichen Währung bezeichnet. Damit verschiedene Länder eine Währungsunion bilden können, sollten diese ein optimales Währungsgebiet darstellen. Die Einführung einer Einheitswährung ist mit der Übertragung der geldpolitischen Kompetenzen an die Zentralbank der Gemeinschaft verbunden. Die Vorteile einer einheitlichen Währung sind vor allem mikroökonomisch begründet. Transaktionskosten infolge des Umtausches der nationalen Währungen sowie Wechselkursrisiken fallen weg. Eine gemeinsame Währung weist bezüglich der Größe des Währungsgebietes steigende Skalenerträge auf. Je offener Volkswirtschaften sind, desto höher ist der Wohlfahrtsgewinn beim Übergang zu einer Währungsunion. Die Kosten der Währungsunion nehmen mit zunehmender Offenheit der beteiligten Länder ab. Die Nutzen und Kosten eines Beitritts zu einer Währungsunion sind jedoch schwierig abzuschätzen. Insbesondere können dynamische Veränderungen und Rückwirkungen auf die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte nicht vernachlässigt werden.

D. Die geplante Europäische Währungsunion

Bereits im Jahre 1970 sah der *Werner-Plan* die Verwirklichung einer *Europäischen Währungsunion* innerhalb von 10 Jahren vor, die durch schrittweise Verringerung der Wechselkursbandbreiten der EG-Währungen bei weitgehend stabilen Paritäten mit Hilfe der Koordination und Harmonisierung nationaler Geld- und Finanzpolitiken eingeführt werden sollte. Die Realisierung dieses Vorhabens wurde anfangs der 70er Jahre infolge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems und des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen aufgegeben.

Nach den Schwierigkeiten mit der *europäischen Währungsschlange* trat 1979 das *Europäische Währungssystem* (EWS) in Kraft, welches die Schaffung einer Zone der monetären Stabilität durch Festlegung von Leitkursen mit maximalen Wechselkursbandbreiten von $\pm 2,5\%$ und eine Koordination der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer zum Ziel hatte.

Zur Förderung der monetären Integration wurden folgende Vorkehrungen getroffen:

1. Einführung einer europäischen Verrechnungseinheit (*ECU*), definiert als *Korbwährung* nationaler EG-Währungen,
2. Schaffung eines Wechselkursmechanismus mit Interventionsauflagen zur Stabilisierung der Währungen von Mitgliedsländern,
3. Ausbau von Kreditmechanismen, damit die Zentralbanken der EWS-Länder auch bei Zahlungsbilanzdefiziten ihren Interventionspflichten nachkommen können.

Bei starken Ungleichgewichten können die *Wechselkursparitäten* durch die Regierungen im gegenseitigen Einverständnis neu festgelegt werden. Seit Bestehen des EWS wurden die Wechselkursparitäten der Mitgliedsländer, die Zusammensetzung des ECU-Korbes sowie die Bandbreiten bezüglich der festgelegten Leitkurse mehrmals verändert.

Im Jahre 1989 wurde der *Delors-Plan* vorgelegt, durch den die *Europäische Währungsunion* in drei Stufen realisiert werden sollte:

In einer *1. Stufe* sollten alle Kapitalverkehrskontrollen und Finanzmarktregulierungen beseitigt werden, um vollständige Kapitalmobilität und Finanzmarktintegration im Gebiet der *Europäischen Union* (EU) zu garantieren. Neben der Berichterstattung über nationale Geld- und Wechselkurspolitiken sollten Vorkehrungen zur Harmonisierung der Geld- und Fiskalpolitiken der Mitgliedsländer getroffen werden.

In der *2. Stufe* sollte das *Europäische System der Zentralbanken* (ESZB) eingesetzt werden, welches neben den nationalen Zentralbanken der Mitgliedsländer auch die neu zu schaffende *Europäische Zentralbank* (EZB) umfaßt. Dabei sollte das ESZB vorrangig das Ziel der *Preisstabilität* verfolgen. Im weiteren wurde die *Unabhängigkeit* des ESZB gegenüber den nationalen Regierungen und den Behör-

den der Gemeinschaft gefordert. Die Wechselkursbandbreiten im EWS sollten verringert werden und Anpassungen der Leitkurse waren nur noch in außergewöhnlichen Situationen vorgesehen. Die Zuständigkeit für die *Wechselkurspolitik gegenüber Drittländern* liegt jedoch nicht beim ESZB, sondern beim EU-Ministerrat.

Mit der 3. Stufe sollte die europäische Währungsintegration durch den Übergang zu *unwiderruflich festen* Wechselkursen und der Ablösung der nationalen Währungen durch eine europäische Einheitswährung (*Euro*) abgeschlossen werden (Währungsunion). Die Zuständigkeit für die Geldpolitik würde dann von den nationalen Zentralbanken auf das ESZB übergehen.

Im Rahmen der *Maastrichter Beschlüsse* wurden 1991 die im *Delors-Plan* enthaltenen Richtlinien konkretisiert. Für die Teilnahme der EU-Länder an der Währungsunion sind *Konvergenzkriterien* ausgearbeitet worden, welche die *Inflationsrate*, den *langfristigen Zinssatz*, den *Wechselkurs* und die *Verschuldung der öffentlichen Haushalte* betreffen:⁸

Der durchschnittliche Anstieg der Verbraucherpreise (Inflationsrate) eines Landes sollte ein Jahr vor dem Übergang zur 3. Stufe nicht mehr als 1,5 % höher liegen, als in den drei EU-Staaten mit der niedrigsten Inflationsrate.

Der durchschnittliche *langfristige Nominalzinssatz* sollte mindestens ein Jahr um nicht mehr als 2 % höher liegen als in den drei „stabilsten“ EU-Staaten.⁹

Die *Währung* eines Landes sollte seit mindestens zwei Jahren keine Abwertung außerhalb der engen Bandbreiten des EWS-Wechselkursmechanismus aufweisen. Insbesondere darf ein Land den bilateralen Leitkurs seiner Währung innerhalb des gleichen Zeitraums gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaats nicht von sich aus abgewertet haben.

Ein Land kann der geplanten Währungsunion nur dann beitreten, wenn die jährliche *Neuverschuldung* (Budgetdefizit) des Landes, gemessen an seinem BIP, 3 % nicht überschreitet. Die Beschränkung des Budgetdefizits auf 3 % des BIP stellt lediglich einen Referenzwert dar. Der EU-Ministerrat kann unter Berücksichtigung weiterer Tatbestände entscheiden, ob ein übermäßiges Budgetdefizit vorliegt oder nicht. Im weiteren darf die *Staatsschuld* nicht mehr als 60 % des BIP betragen.¹⁰

⁸ Vgl. das Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in: „Vertrag über die Europäische Union“, Brüssel, 1992.

⁹ Dies bezieht sich auf die Preisstabilität. Als Zinssatz wird der Satz langfristiger Staatsschuldverschreibungen oder vergleichbarer Wertpapiere zugrundegelegt.

¹⁰ Die Bestimmung desjenigen Budgetdefizits, welches die Staatsschuld stabilisiert, kann mit Hilfe der folgenden Formel berechnet werden, siehe *De Grauwe* (1994),

$$d = yb,$$

wobei

b = Staatsschulden in % des BIP,

y = Wachstumsrate des nominellen BIP,

d = Staatsbudgetdefizit in % des BIP, bedeuten.

E. Die Beurteilung der Konvergenzkriterien

Die im Maastrichter Vertrag konkretisierten *Konvergenzkriterien* für den Beitritt zur *Europäischen Währungsunion* entbehren, insbesondere was die konkreten Prozentzahlen angeht, einer ökonomischen Begründung. So würde eine Inflationsrate von 4 % für die drei stabilsten Länder eine obere Grenze von 5,5 % als Beitrittskriterium implizieren, was mit dem Ziel der Preisstabilität nicht mehr vereinbar wäre. Auch wenn sich die Inflationsraten verschiedener Länder bei festen Paritäten über die Zeit angleichen, sinkt die Wettbewerbsfähigkeit derjenigen Länder mit einer höheren Inflationsrate, da sich die nationalen Preisniveaus auseinander bewegen. Die Konvergenzkriterien brauchen nur zum Zeitpunkt des Beitritts zur Währungsunion erfüllt zu sein. Während die monetären Kriterien (Wechselkurs, Inflation, Zinssatz) nach dem Übergang zu einer gemeinsamen Währung trivialerweise *actu* erfüllt sind, kann die Einhaltung der Verschuldungskriterien längerfristig nicht garantiert werden. Der Ausschluß eines Landes, welches den Konvergenztest für die Währungsunion zum vereinbarten Zeitpunkt erfüllt hat, wäre bei einer zukünftigen Verletzung der fiskalischen Auflagen aus politischen Gründen nicht mehr möglich. Die strikte Handhabung der Beitrittskriterien für die Europäische Währungsunion hat folglich mit Sicherheit ein *Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten* zur Folge.

Da die Beurteilung des Budgetdefizits und der Staatsverschuldung eines Landes dem EU-Ministerrat obliegt, ist die Zulassung zur Währungsunion auch bei Überschreitung der gesetzten Referenzwerte möglich. Zudem wird der politische Druck, die noch nicht in der Währungsunion befindlichen Länder aufzunehmen, verstärkt. Auch wenn das ESZB gemäß Art. 105 des europäischen Unionsvertrags die *Preisstabilität* als vorrangiges Ziel gewährleisten sollte, ist bei der personellen Zusammensetzung der Geldbehörden des ESZB davon auszugehen, daß der bisherige Kurs der Geldpolitik im EWS, welcher im wesentlichen von der Deutschen Bundesbank bestimmt wurde, nicht mehr so entschieden weitergeführt würde. Die *Unabhängigkeit* des ESZB gegenüber den Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderer Stellen ist laut Art. 107 und 108 des Vertrags über die Europäische Union zwar ausdrücklich festgeschrieben, doch bedarf es geeigneter *Sanktionen*, damit die Mitglieder des EZB-Rats diesen Auflagen nachkommen.¹¹

Für $d = 3\%$ kann $b = 60\%$ nur garantiert werden, wenn $y = 5\%$ beträgt. Bei gegebener Defizitregel ist das Gleichgewichtsniveau der Staatsschuldenquote umso kleiner, je höher die Wachstumsrate des nominellen BIP ist. Deutschland wies in den 80er Jahren simultan eine Defizitquote von 3% und eine Staatsschuldenquote von 60% am BIP auf. Deutschland hat diese Grenzwerte in den Maastrichter-Vertrag eingebracht. Die meisten EU-Länder wiesen für die 3%-Defizit-Regel ein *geringeres* Gleichgewichtsniveau der Staatsschuldenquote (vor allem infolge der höheren Inflation) auf.

¹¹ Um die Preisstabilität zu gewährleisten, könnten z. B. die Gehälter der Mitglieder des EZB-Rats nominell fixiert bzw. bei Erhöhung der Inflation reduziert werden, wie dies von M. Neumann und R. Vaubel vorgeschlagen wurde.

Überprüft man die *Erfüllung der Konvergenzkriterien* für den Beitritt zur Europäischen Währungsunion im Zeitablauf, so stellt man fest, daß zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Länder den „Test“ bestanden hätten, wobei die Gruppe der Kandidaten für die Währungsunion *nicht stabil* blieb. Dies wird für den Zeitraum von 1980-1995 in *Tabelle 1* dargestellt. Da für einzelne Länder bei gewissen Variablen keine durchgehenden Datenreihen bestehen, die statistische Erfassung der Daten von Land zu Land variiert und mit spezifischen Fehlern behaftet ist, sind Ländervergleiche nur beschränkt aussagekräftig.

In *Tabelle 1* sind diejenigen EU-Länder, welche in einem bestimmten Jahr die in den Maastrichter Beschlüssen definierten Konvergenzkriterien erfüllt hätten, durch fette Punkte gekennzeichnet. Die Zahlen in den verschiedenen Kästchen bedeuten, daß die entsprechenden Kriterien für ein bestimmtes Land und Jahr *nicht* erfüllt waren. Neben den bisherigen zwölf EU-Ländern sind auch noch diejenigen Länder aufgeführt, die 1995 der EU beigetreten sind.

Es zeigt sich, daß in dem 16jährigen Betrachtungszeitraum überhaupt nur vier Länder, nämlich Deutschland, Dänemark, Frankreich und Luxemburg *alle* Konvergenzkriterien wenigstens einmal erfüllt haben: Dänemark schaffte dies nur einmal, Frankreich dreimal, Luxemburg zwölfmal und Deutschland dreizehnmal. Dabei ist interessant festzustellen, daß Deutschland von 1991 bis 1993 den *Konvergenztest*, insbesondere aufgrund des stark wachsenden Budgetdefizits seit der deutschen Wiedervereinigung, nicht mehr bestanden hat. Auch Frankreich hat seit 1992 den Anforderungen für die Währungsunion infolge der wachsenden Staatsverschuldung nicht mehr genügt. Im Jahr 1995 hatten nur *Deutschland* und *Luxemburg* sämtliche Konvergenzkriterien erfüllt.

In *Tabelle 2* werden *modifizierte* Konvergenzkriterien zugrundegelegt. Danach sind sowohl Deutschland als auch Frankreich seit 1994 uneingeschränkt als Kandidaten für die Währungsunion zu betrachten. Dies könnte durch die Anhebung des maximalen Neuverschuldungsgrades (= Budgetdefizit/BIP) von 3 % auf 6 % erreicht werden. Da die Referenzwerte bezüglich der Verschuldung nicht verbindlich sind, sondern vom EU-Ministerrat noch verändert werden können, wäre eine Modifikation der Kriterien gemäß *Tabelle 2* durchaus möglich. Allerdings würde damit auch die Dehnbarkeit der Auflagen impliziert, so daß der Beitrittstest auf diese Weise „ad absurdum“ geführt werden könnte.

Die Erfüllung der Konvergenzkriterien ist nicht nur bezüglich geringfügiger Veränderungen der Bedingungen, sondern auch gegenüber der Verwendung anderer Datenreihen sensitiv.

Es scheint, daß die für den 1. 1. 1999 geplante Währungsunion nur von wenigen EU-Ländern mitgetragen werden kann, wenn die Konvergenzbedingungen nicht verwässert werden.

Tabelle 1: Erfüllung der Maastrichter Konvergenzkriterien durch EU-Länder im Zeitraum 1980-1995

	1	1,2,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2	1,2,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Belgien	1															
Dänemark	3,4,5	1,3,4,5	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	2,3,4	2,3,4	2,3,4	2,3,4	2,3,4	2	2	1,2	1,2	1,2	1,2
Frankreich	3,4	3,4,5	1,3,4,5	1,3,4,5	3,4,5	3,4	1,3	3,4	3,4	3,4	●	1	1	1	1	1
Deutschland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	1,3	3	1,3	●	●	●
Griechenland*	1,3,4	1,3,4	1,3,4	1,3,4	1,3,4	1,3,4	1,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4
Irland	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,4	2,3	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5
Italien	1,3,4	1,3,4,5	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4,5	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,5	1,2,3,4,5	1,2,3,5	1,2,3,5
Luxemburg	●	●	3	3	●	●	●	●	●	●	●	●	3	●	●	●
Niederlande	1	1	1,2	1,2	1,2	2	1,2	1,2	1,2	1,2	2,3	1,2	2	1,2	1,2	1,2
Portugal	1,3,4,5	1,3,4,5	1,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,5	1,2,3,5
Spanien	1,3,4,5	1,3,4,5	1,3,4,5	1,3,4,5	1,3,4,5	1,3,4,5	1,3,4,5	1,3,4,5	1,3,4,5	3,4,5	1,3,4	1,3,4	1,3,4,5	1,2,3,5	1,2,3,5	1,2,3,5
Großbritannien	1,3,4,5	1,3,4,5	1,5	1,5	3,4,5	3,4,5	3,4,5	3,4,5	3,4,5	3,5	3	1,5	1,3,5	1,5	1,3,5	1,3,5
Österreich	1	1	1	1,3	1	1,3	1,3	1	1	1	1	3	1,3	1	1,2	1,2
Finnland*	3	3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	1,3,4	1,4	1	1,2	1,2	1,2
Schweden*	1,3,4	1,3,4	1,3,4	1,3,4	1,3,4	1,3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	4	1,2,3	1,2	1,2	1,2
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995

Maastrichter Konvergenzkriterien:
 ● = alle Kriterien erfüllt
 1) Budgetdefizit/BIP 3%
 2) Staatsschuld/BIP 60%
 3) Inflationsdurchschnitt der 3 stabilsten Länder plus 1,5%
 4) langfristiger Zins Durchschnitt der 3 stabilsten Länder plus 2%
 1,2,3,4,5 = nicht erfüllte Kriterien
 * Länder, die dem EWS nicht beigetreten sind

Quelle: IMF Yearbook 1994, OECD Main Indicators und Perspectives Economiques (EU) Nr. 59, SKA bulletin Jan/Feb 96

Tabelle 2: Die Erfüllung der „modifizierten“ Konvergenzkriterien durch EU-Länder im Zeitraum 1980-1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgien																
Dänemark											•					
Frankreich										•	•	•	•	•	•	•
Deutschland	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•				•	•
Griechenland*																
Irland																
Italien																
Luxemburg	•	•				•	•	•	•	•	•	•	•		•	•
Niederlande	•															
Portugal																
Spanien																
Großbritannien																
Österreich	•	•	•			•			•	•	•	•			•	
Finnland*																
Schweden*													•			
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Konvergenzkriterien: Modifikation: 1) Budgetdefizit/BIP 6% Kriterien 2) bis 5) wie in Tabelle 1																
• = alle Kriterien erfüllt * Länder, die dem EWS nicht beigetreten sind																
Quelle: IMF Yearbook 1994, OECD Main Indicators und Perspectives Economiques (EU) Nr. 59, SKA bulletin Jan/Feb 96																

Aus politischen Gründen kann man davon ausgehen, daß sowohl *Deutschland* wie *Frankreich* einer „reduzierten“ Währungsunion beitreten müßten. Wenn Luxemburg bis 1999 die genannten Kriterien erfüllt, sollte auch Belgien der europäischen Währungsunion beitreten können, da diese beiden Länder bereits durch eine Währungsunion verbunden sind.

Länder mit einer höheren Inflationsrate können durch den Beitritt zu einer Währungsunion erhebliche Nutzengewinne erzielen, sofern die Reduktion der Inflation längerfristig nicht mit einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit verbunden ist. Ein Niedriginflationsland (z. B. Deutschland) hat jedoch kein Interesse, mit Ländern, deren ökonomische Stabilität als fragwürdig erscheint, in eine Währungsunion einzutreten. Die Inflationsrate der Gemeinschaft wird, trotz der Auflage nach strikter Verfolgung der Preisstabilität und der Forderung nach Unabhängigkeit des EZB, mit Sicherheit über dem erreichten nationalen Niveau des Niedriginflationslandes vor dem Übergang zur Währungsunion liegen.¹² Die mikroökonomischen Effizienzgewinne einer Währungsunion für ein Niedriginflationsland könnten den Nachteil der verminderten Preisstabilität unter Umständen nicht wettmachen. Die Konvergenzaufgaben haben daher den Zweck, die Zahl der an der Währungsunion teilnehmenden Länder zu *begrenzen*.

Neben den Konvergenzkriterien ist ein *Mehrheitsbeschluß des europäischen Ministerrats* notwendig, um die Teilnahme eines Landes an der Währungsunion zu gewährleisten. Wie bereits erwähnt, sind die Aufnahmebedingungen bezüglich Budgetdefizit und Staatsverschuldung nicht durch die angegebenen Richtwerte festgelegt, sondern können vom EU-Ministerrat, z. B. aufgrund der Veränderung der Verschuldungssituation eines Landes, modifiziert werden.¹³ Die Zulassung eines Landes zur Währungsunion wird daher von politischen Erwägungen beeinflusst. Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit dem Kriterienkatalog liegt darin, daß nur *nominelle*, nicht aber *realwirtschaftliche* Variablen (z. B. reale Wachstumsraten des Sozialprodukts, Arbeitslosigkeit, Produktivität) berücksichtigt werden. Auch wenn die Bestimmung der Kandidaten für eine europäische Währungsunion aufgrund der Konvergenzkriterien fragwürdig bleibt, impliziert die Theorie der optimalen Währungsgebiete eine ähnliche Auswahl von Beitrittsländern: Am ehesten sollten die Kern-EU-Länder eine Währungsunion bilden.

Da nationale Geldpolitiken in einer Währungsunion wegfallen, kann die regionale Stabilisierung im wesentlichen nur noch durch fiskalpolitische Maßnahmen sichergestellt werden. Die Auflage zur Begrenzung der nationalen Budgetdefizite läßt aber eigenständige Fiskalpolitiken der Mitgliedsländer nur beschränkt zu. Zur Vermeidung regionaler Ungleichgewichte in der Europäischen Währungsunion wä-

¹² Diese Zusammenhänge sind im Modell von Barro/Gordon (1983) dargelegt.

¹³ Insbesondere könnte der EU-Rat ein Land bei rückläufiger Staatsverschuldung für den Beitritt zur Währungsunion qualifizieren, auch wenn die Grenzwerte nicht erreicht werden, vgl. Art. 109j, Abs. 2 der europäischen Vertragsbestimmungen.

re daher eine signifikante Zentralisierung der nationalen Budgets bzw. ein System des Finanzausgleichs zwischen den Ländern wünschenswert.

In den USA werden regionale Disparitäten zu einem großen Teil durch das „Federal Fiscal System“ ausgeglichen. Dabei wird nach *Sala-i-Martin/Sachs* (1991) die Reduktion des Pro-Kopf-Einkommens einer bestimmten Region durch den Ausfall an Bundessteuern von durchschnittlich 34 % und die Zunahme der Transferzahlungen von 6 %, insgesamt also um 40 %, aufgefangen. Damit wird eine automatische, interregionale Stabilisierung erreicht, die bei gravierenden regionalen Problemen durch zusätzliche Transfers verstärkt wird.

Entsprechend könnte die europäische Währungsunion durch ein föderales Fiskalsystem komplettiert werden, wobei der durchschnittliche Steuersatz der Gemeinschaft auf ein mit den USA vergleichbares Niveau angehoben werden sollte, damit interregionale Ungleichgewichte reduziert werden können. Alternativ könnte auch ein europäisches Finanzausgleichssystem nach deutschem Muster (Länderausgleich) eingeführt werden. Die Frage, ob die höher entwickelten Länder Europas bereit wären, einem Finanzausgleich zugunsten der schwächeren Länder zuzustimmen, ist jedoch keinesfalls geklärt.

In einer Währungsunion wird die Kreditfinanzierung der nationalen Staatshaushalte die Zinssätze, *ceteris paribus*, weniger stark steigen lassen, wodurch das „Crowding-Out“ verringert wird. Die Zunahme der regionalen Verschuldung würde jedoch das Zinssatzniveau der Gemeinschaft nach oben drücken (*Zinssatz-Spillover*), was den Druck auf die EZB, eine akkomodierende Geldpolitik zu verfolgen, verstärken würde. Im EWS wurden diese Probleme durch die Konkurrenz der nationalen Währungen eliminiert, da die einzelnen Länder die außenwirtschaftlichen Konsequenzen ihres Fehlverhaltens selber tragen mußten. Die Stellung der DM als Ankerwährung hatte zur Folge, daß andere europäische Länder ihre Geldpolitik auf die Deutsche Bundesbank ausrichteten, um die Stabilität ihrer nationalen Währung nicht zu gefährden. Ein weiteres Problem bei der Währungsunion besteht im Wegfall der *Seigniorage-Einnahmen*, die vor allem für südliche Länder mit relativ hohen Inflationsraten eine wichtige Finanzquelle darstellen.

Die neue Einheitswährung müßte zudem die Reputation aufbauen, welche bestehende nationale Währungen zum Teil schon besitzen. Es scheint grotesk, daß gerade diejenigen Länder, deren Währungen ein hohes Maß an Stabilität aufweisen (z. B. DM, Hfl), diese zugunsten der Einheitswährung aufgeben sollten, während andere Länder ihr „schlechteres“ Geld weiter verwenden könnten.

F. Gradueller oder abrupter Übergang zur Währungsunion?

Die im *Delors-Plan* vorgesehene, stufenweise Realisierung der Währungsunion entspricht einem *graduellen* Übergang. Das EWS wurde seit 1992 durch die Verringerung der Bandbreiten der nationalen Währungen um ihre Leitkurse bei weit-

gehender Aufrechterhaltung des bestehenden Paritätengitters mit zunehmenden Schwierigkeiten konfrontiert. Vor allem machte die im Jahr 1992 einsetzende Rezession die Erfüllung der Konvergenzkriterien zunehmend schwieriger. Im Herbst 1992 führten die Schwäche des englischen Pfunds sowie der italienischen Lira zu deren Suspendierung aus dem EWS. Im Sommer 1993 wurde aufgrund der Währungsunruhen eine generelle Anhebung der zulässigen Wechselkurs-Bandbreiten von $\pm 2,25\%$ bzw. $\pm 6\%$ auf $\pm 15\%$ beschlossen, was „de facto“ einem Übergang zu flexiblen Wechselkursen gleichkam. Auch wenn die härteren Währungen zur Zeit wieder geringe Schwankungsbreiten aufweisen, bleibt die Konvergenz europäischer Wechselkursrelationen in Zukunft fraglich. Die Zuständigkeit für die Wechselkurspolitik der EU *gegenüber Drittländern* sollte ferner nicht bei einer politischen Instanz (EU-Ministerrat), sondern bei der Geldbehörde (ESZB) liegen.

Auch wenn die Stabilisierung der Wechselkurse innerhalb der Gemeinschaft fortgesetzt werden könnte, werden *spekulative Attacken* auf einzelne schwache Währungen infolge der geplanten Währungsunion immer wahrscheinlicher, da die erwarteten Risiken solcher Geschäfte bei Annäherung an den Zeitpunkt des Übergangs zur Einheitswährung abnehmen. Je enger die Bandbreiten der Wechselkurse um eine feste Parität gewählt werden, umso stärker dürfte die Spekulation gegenüber schwächeren Währungen zunehmen. Infolge der fehlenden Glaubwürdigkeit unwiderruflich fester Paritäten würden auch die Konvergenzaufgaben bezüglich der Inflation und der langfristigen Zinssätze nicht erreicht. Zudem würde bis zuletzt nicht feststehen, welche Länder der Währungsunion beitreten könnten. Diese Entscheidung des EU-Ministerrats würde vorab zu starken politischen Spannungen führen, wodurch Turbulenzen auf den Finanzmärkten entstehen könnten.

Andererseits ist ein *gradueller* Übergang zur Währungsunion zu begrüßen, da europäische Institutionen (insbesondere die EZB) aufgebaut werden könnten und sich die Übertragung nationaler Kompetenzen an die Gemeinschaft in „geordneten Bahnen“ vollziehen würde.

Die „Monetaristen“ befürworten einen *schnellen Übergang* zur Währungsunion mit Hilfe einer Währungsreform. Dadurch würde sich ein mühsamer Konvergenzprozeß erübrigen, da die monetären Kriterien bei Einführung einer gemeinsamen Währung trivialerweise erfüllt wären. Die Reputation des *Euro* könnte jedoch nur durch eine stabilitätsorientierte Politik der EZB aufgebaut werden. Eine Realisierung der Währungsunion „in einem Zug“ würde den realwirtschaftlichen Konvergenzprozeß in die Währungsunion verlagern, wie das Beispiel der deutschen Wiedervereinigung eindrücklich belegt. Aufgrund erheblicher Unterschiede der Länder, welche einer Währungsunion beitreten möchten, würden Ungleichgewichte entstehen, die über längere Zeit nur durch flankierende Maßnahmen überbrückt werden könnten. Die Risiken, die mit einem schnellen Übergang zur Währungsunion verbunden wären, sind kaum abzuschätzen.

De Grauwe (1995) macht, einen Vorschlag zur Realisierung der europäischen Währungsunion, der dem Umstand, daß sich stabilitätsbewußte Länder (wie

Deutschland) gegen die Aufgabe ihrer reputablen, nationalen Währung durch den Übergang zur europäischen Einheitswährung wehren könnten, Rechnung trägt. *De Grauwe* schlägt eine Strategie vor, die allen EU-Mitgliedsländern den Beitritt zu einer Währungsunion ohne Konvergenzanfordernisse freistellt. Diejenigen EU-Länder, die sich dafür entscheiden, sollten im voraus den Zeitpunkt bestimmen, zu welchem die Einheitswährung eingeführt wird. Alle Bestimmungen der Maastrichter Beschlüsse (bis auf die Konvergenzkriterien) sollten in Kraft bleiben.

Damit würde kein Land gezwungen, der Währungsunion beizutreten. Länder, die sich gegen den Beitritt entscheiden, könnten dann beurteilen, ob die so bestimmte Währungsunion den Stabilitätsanfordernissen (Preisstabilität) nachkommt. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten diese Länder der Währungsunion beitreten, wenn der Tatbeweis die anfänglichen Bedenken zerstreut hat.

Es ist allerdings fraglich, ob EU-Länder ein Interesse hätten, einer „freien“ Währungsunion beizutreten, wenn „stabile“ EU-Mitglieder wie Deutschland in den Ausstand treten würden.

Der Übergang zur Währungsunion durch Erfüllung von „weiche“ Konvergenzkriterien, die einen Beitritt von Kern-EU-Ländern (insbesondere Deutschland und Frankreich) garantieren, wäre m.E. gegenüber der Strategie von *De Grauwe* eindeutig vorzuziehen.

G. Alternative Realisierung einer Währungsunion

Die Schaffung einer *Wechselkurs-* bzw. einer *Währungsunion* läßt sich durch die im System flexibler Wechselkurse aufgetretenen starken Schwankungen der Wechselkursrelationen rechtfertigen, welche vor allem durch die Zunahme der Spekulation infolge der steigenden Kapitalmobilität (weltweite Deregulierung der Finanzmärkte und Einführung derivativer Instrumente) bedingt waren. Wechselkurse werden vor allem durch kurzfristige Kapitalströme bestimmt, die den realwirtschaftlichen bzw. fundamentalen Faktoren nicht Rechnung tragen. Dadurch wird der internationale Güter- und Dienstleistungsverkehr verzerrt, was sich insbesondere bei kleinen offenen Volkswirtschaften bemerkbar macht. In diesem Sinne stellt ein Fixkurssystem gegenüber dem System flexibler Wechselkurse die „Erstbestlösung“ dar.

Der Übergang zur Währungsunion sollte laut Maastrichter Vertrag für diejenigen Länder, welche die Konvergenzkriterien erfüllen, durch die Einführung des *Euro* mit Hilfe einer Währungsreform vollzogen werden.¹⁴ Die Verfolgung der starren Konvergenzkriterien kann für schwächere Länder zu einer großen Belastung und zu Glaubwürdigkeitsproblemen führen, was die EWS-Krise der Jahre 1992/93

¹⁴ Siehe Vertrag über die Europäische Union (1992), Art. 109 I.

eindrücklich belegt. Zudem ist unsicher, welche Länder innerhalb des angesetzten Zeitlimits den Eintrittstest erfüllen werden. Eine *weichere* Ausgestaltung der Kriterien würde die Zahl der teilnehmenden Länder für die Währungsunion, insbesondere bei Lockerung der Verschuldungsauflagen, erhöhen. Eine *Zeitverschiebung* des Beginns der dritten Stufe hätte jedoch eine zunehmende Verunsicherung zur Folge, welche die europäische Integration behindern könnte. Der in den Maastrichter Beschlüssen avisierte mehrstufige Konvergenzprozeß entspricht einem *graduellen, diskretionären* Übergang zur Währungsunion.

Demgegenüber wäre ein *gradueller, automatischer* Prozeß zur Realisierung der Währungsunion vorzuziehen, der den Marktkräften Rechnung trägt. Ein *Währungswettbewerb* könnte die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte besser widerspiegeln, insbesondere wenn Diskriminierungen durch nationale Währungsgesetze und Geldmonopole beseitigt würden. Ein freier Wettbewerb der *nationalen* Währungen würde jedoch aus politischen Gründen kaum toleriert, da voraussichtlich kein Land die Beschränkung seiner Geldsouveränität zugunsten anderer nationaler Währungen akzeptieren würde.

Alternativ könnte die europäische Währungsunion mit Hilfe einer *gemeinsamen Parallelwährung* realisiert werden.¹⁵ Die Einführung einer europäischen Parallelwährung, die z. B. von der EZB ausgegeben würde, könnte den Übergang zu einer gemeinsamen Währung erleichtern, wenn die nationalen Währungen im Zeitablauf durch jene ersetzt werden könnten. Die Parallelwährung würde nur gegen nationale Währungen ausgegeben, weshalb damit für die Gemeinschaft keine Inflationsgefahr verbunden wäre. Die gemeinsame Parallelwährung sollte in den EU-Ländern als gesetzliches Zahlungsmittel anerkannt werden, damit sie die Funktion als Tauschmittel, Wertaufbewahrungsmittel und Recheneinheit möglichst gut, d. h. ohne Diskriminierung gegenüber den nationalen Währungen, wahrnehmen könnte. Damit wäre ein Währungswettbewerb möglich, durch den eine „stabile“ Parallelwährung die nationalen Währungen aus dem Markt verdrängen könnte. Preisstabilität könnte durch Währungssubstitution anstatt durch Währungsstabilisierung erreicht werden. Der Übergang zu einer gemeinsamen Währung würde dann *graduell* und *automatisch* erfolgen. Allerdings kann die Ablösung der nationalen Währungen nicht garantiert werden und es wäre fraglich, ob eine Währungsunion auf diesem Wege innerhalb einer akzeptablen Frist entstehen würde. Selbst in Ländern mit einer Hyperinflation wurde die Verdrängung der nationalen Währung durch eine Parallelwährung nur selten festgestellt.¹⁶ Ein Wettbewerb zwischen einer gemeinsamen Parallelwährung und den nationalen Währungen ist in Europa jedoch aufgrund nationaler Vorschriften, Diskriminierungen und Usancen, selbst nach

¹⁵ Als *Parallelstandard* wird ein Geldsystem bezeichnet, wenn in einem Land zwei Währungen zirkulieren, deren Wechselkurs vollständig flexibel ist. Bezogen auf den EU-Raum würde neben den nationalen Währungen auch eine gemeinsame europäische Parallelwährung bestehen.

¹⁶ Siehe De Grauwe (1994), S. 172.

Aufhebung der Devisenkontrollen und der Liberalisierung internationaler Kapitalbewegungen, nicht gewährleistet.

Damit eine Parallelwährung attraktiv wäre, sollte ihr Wert entweder *real* oder *gegenüber anderen Währungen* gesichert werden. Im folgenden werden einige Vorschläge für eine europäische Parallelwährung vorgestellt:

- I. Eine europäische Parallelwährung mit konstanter Kaufkraft (*indexierter ECU-Währungskorb*) wurde von den Autoren des „*All Saints Day Manifesto*“ vorgeschlagen.¹⁷

Dabei sollte der Wert der Parallelwährung einem Korb der Mitgliedswährungen entsprechen, dessen Gewichte für jedes Land periodisch an seine Inflationsrate angepaßt würden. Im Gegensatz zum bisherigen ECU-Korb würden die Korbgewichte in kurzen Zeitabständen proportional zu den nationalen Preisindizes verändert.¹⁸ Dadurch wäre die Kaufkraft des *indexierten ECU*, bezogen auf einen repräsentativen Warenkorb der Gemeinschaft (= gewichtete Summe der nationalen Warenkörbe, die den Konsumentenpreisindizes der EU-Länder entsprechen) vollständig gesichert.¹⁹ Diese Wertsicherung würde allerdings nur solange bestehen, als der indexierte ECU Parallelwährung bleibt. Der indexierte ECU könnte von der EZB gegen nationale Währungen zum aktuellen Wechselkurs ausgegeben werden. Die EZB würde sodann die erhaltenen Währungen bei den nationalen Zentralbanken gegen indexierte Schuldtitel eintauschen. Nachdem alle nationalen Währungen über den Markt verdrängt würden, müßte die Stabilität der Einheitswährung durch eine geeignete Geldmengenpolitik der EZB sichergestellt werden.

Der indexierte ECU könnte insbesondere in Ländern mit einer hohen Inflationsrate sowie für längerfristige Kontrakte Verwendung finden. Vor allem risi-

¹⁷ Siehe Basevi, G. et al. (1975) und Fratianni, M./Peeters, T. (1978), Part II.

¹⁸ Die Gewichte der nationalen Währungen im *bisherigen ECU* werden vom EU-Minister rat aufgrund des Anteils eines Landes am BIP der Gemeinschaft, seines Anteils am Handel mit der EU sowie der Teilnahme an kurzfristigen Devisenstützungsaktionen bestimmt. Die Gewichte des ECU-Korbes werden auf Verlangen alle fünf Jahre neu festgelegt, wenn sich das Gewicht einer Mitgliedswährung um mindestens 25 % verändert hat.

¹⁹ Der Wert des „bisherigen ECU“ und des „indexierten ECU“ können wie folgt bestimmt werden:

$$ECU = \sum_i b_i / e_i, \text{ bzw. } \text{indexierter ECU} = \sum_i b_i (1 + p_i) / e_i.$$

Dabei bedeuten

- b_i = Betrag der Währung des Landes i im ECU-Währungskorb (= Korbgewicht)
- e_i = Wechselkurs der i -ten Währung gegenüber einer bestimmten EU-Währung (z.B.: $1 \text{ DM} = e_i C_i$, C_i = Währungseinheit des Landes i),
- p_i = Inflationsrate des i -ten Landes,
- $b_i (1 + p_i)$ = Betrag der Währung des Landes i im indexierten ECU-Währungskorb.

koscheue Wirtschaftssubjekte, die mit verschiedenen EU-Ländern Handel betreiben und Kapitaltransaktionen durchführen, würden den indexierten ECU nachfragen.

Die Verdrängung nationaler Währungen durch den indexierten ECU dürfte jedoch nicht realistisch sein. Den nationalen Preisindizes entsprechen *unterschiedliche* Warenkörbe. Zudem fragen Wirtschaftssubjekte ein Geld nach, welches die Kaufkraftstabilität *ihres bevorzugten* Güter- und Dienstleistungskorbes sichert. Dieser Korb braucht nicht mit dem repräsentativen Güterkorb des indexierten ECU übereinzustimmen. Die Einführung des indexierten ECU wäre mit hohen Transaktions- und Informationskosten (infolge der doppelten Preissetzung und der Veränderung des Wechselkurses zwischen dem indexierten ECU und der nationalen Währung) verbunden. Da Geld ein öffentliches Gut darstellt (Geld ist um so attraktiver je mehr Wirtschaftssubjekte es verwenden), wird der indexierte ECU komparative Vorteile gegenüber den nationalen Währungen erst bei einer weiten Verbreitung aufweisen.

Daher dürften die nationalen Währungen durch den indexierten ECU, wenn überhaupt, nur langsam verdrängt werden.

- II. Die britische Regierung schlug 1990 die Einführung eines *harten ECU* vor, der als gemeinsame europäische Parallelwährung neben den nationalen EU-Währungen als gesetzliches Zahlungsmittel verwendet würde.²⁰ Der harte ECU könnte z. B. von einem neu zu schaffenden Europäischen Währungsfonds gegen Eintauch nationaler EU-Währungen ausgegeben werden. Der *harte ECU* besitzt die Eigenschaft, daß er sich gegenüber *keiner* anderen EU-Währungen *abwerten* kann. Er würde mit derjenigen nationalen Währung, die sich gegenüber den anderen EU-Währungen am meisten aufwertet, einen festen Wechselkurs aufweisen. Der harte ECU stellt daher keine Korbwährung dar.

Die „stärkste“ nationale Währung kann im Zeitablauf verschiedenen EU-Währungen entsprechen. Die Bestimmung der „stärksten“ Währung hängt auch vom gewählten Zeitraum ab, auf den sich die Wechselkursveränderungen beziehen. Am ehesten würde der harte ECU in Ländern mit einer hohen Inflationsrate nachgefragt, während er in den Hartwährungsländern kaum verwendet würde.

Die Ablösung der nationalen EU-Währungen durch den *harten ECU* scheint unwahrscheinlich; es gelten analoge Argumente wie beim indexierten ECU.

- III. Ferner könnte ein *neuer ECU-Währungskorb* definiert werden, dessen Gewichte im Durchschnitt die *Währungspräferenzen* der europäischen Wirtschaftssubjekte widerspiegeln.²¹

Das Gewicht einer Mitgliedswährung im *neuen ECU* könnte z. B. durch den Anteil seiner Währung an der gesamten EU-Geldmenge (etwa *M1*), bewertet

²⁰ Vgl. *HM Treasury* (1990) und *Willms* (1995), S. 254 f.

²¹ Siehe *Vaubel* (1990).

zu den aktuellen Wechselkursen, bestimmt werden. Die Gewichte würden in kürzeren Zeitabständen (z. B. 1 Jahr) automatisch angepaßt. Der neue ECU würde am ehesten die schwächsten (d. h. höher-inflationären) Mitgliedswährungen ersetzen. Dieser Prozeß käme dann zu einem Ende, wenn alle Währungen außer der stärksten eliminiert wären.

Dies würde zu einem Währungswettbewerb über die ECU-Gewichte führen. Die Konvergenz des *neuen ECU* zur stärksten Mitgliedswährung ist allerdings fraglich:

- Weshalb würden die Wirtschaftssubjekte den neuen ECU nachfragen? Wäre es für sie nicht vorteilhafter, die stärksten Währungen (z. B. DM, Hfl, ...) im Portefeuille zu halten? Auch wenn bestimmte Währungen in gewissen Zeitperioden eine stabile Kaufkraft aufweisen, könnte sich dies im Zeitablauf ändern. Doch kann man davon ausgehen, daß starke Währungen eine gute Reputation aufweisen, was sich in den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte niederschlägt. Veränderungen der wirtschaftspolitischen Bedingungen führen zu einer Neubestimmung optimaler Währungsportefeuilles, die nicht dem neuen ECU-Korb entsprechen müssen. Die Erfahrungen mit dem herkömmlichen ECU haben gezeigt, daß dieser im europäischen Raum bisher kaum verwendet wurde, da nationale Währungen infolge der Zahlungssitten und gesetzlichen Auflagen komparative Vorteile besitzen. Es ist nicht einzusehen, weshalb der neue ECU daran etwas ändern würde.
- Es ist nicht anzunehmen, daß die Geldbehörde eines Landes die indirekte Währungssubstitution über die Anpassung der ECU-Gewichte zuläßt. Zudem würde die gleichzeitige Verwendung des neuen ECU und der nationalen Währung zu hohen Kosten (doppelte Preissetzung, Berücksichtigung der Veränderung des ECU-Wechselkurses) führen. Des weiteren könnten die Bedingungen für das *Greshamsche Gesetz*, nach welchem das „schlechte“ Geld das „gute“ Geld verdrängt, erfüllt sein.²²

Selbst wenn der neue ECU durch das beschriebene „Entdeckungsverfahren“ zur „stärksten“ nationalen Währung konvergieren würde, wäre der Übergang zu einer gemeinsamen EU-Währung noch nicht vollzogen.

Die neue Einheitswährung müßte durch das ESZB mit Hilfe einer Währungsreform eingeführt werden: Das nationale Geld würde durch das supranationale Geld (*Euro*) ersetzt. Der *Euro* würde sich aber von der stärksten nationalen Währung vor dem Übergang zur Währungsunion unterscheiden, selbst wenn die EZB das Ziel der Preisstabilität mit erster Priorität verfolgt. Die EZB müßte die notwendige Reputation zuerst aufbauen.

Der Übergang zur europäischen Währungsunion mit Hilfe einer gemeinsamen Parallelwährung ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Die Ablösung der

²² Das *Greshamsche Gesetz* gilt nur, wenn das „gute“ Geld unterbewertet ist, d. h. wenn zwischen dem „guten“ und „schlechten“ Geld ein ungleichgewichtiger Wechselkurs besteht.

nationalen Währungen durch eine Parallelwährung wäre, selbst bei freiem Wettbewerb, d. h. beim Wegfall von Diskriminierungen und gesetzlichen Beschränkungen, unwahrscheinlich. Die Verbreitung einer gemeinsamen Parallelwährung hängt unter anderem von der Entwicklung der Präferenzen der Wirtschaftssubjekte ab. Es ist fraglich, ob die verschiedenen Formen der Wertsicherung einer europäischen Parallelwährung den Vorstellungen des Publikums in den EU-Ländern entsprechen. Zudem treten beim Parallelstandard erhebliche Transaktions- und Informationskosten auf. Es ist daher sehr unsicher, ob die Währungsunion über eine Parallelwährung in einem absehbaren Zeitraum erreichbar wäre. Je länger der Prozeß zur Währungsunion dauert, um so geringer dürften die Chancen ihrer Realisierbarkeit sein.

H. Schlußfolgerungen

In einem Währungssystem mit veränderlichen Paritäten wie dem EWS sind Krisen, wie die Erfahrungen der Jahre 1992/93 belegen, unvermeidbar. Infolge der hohen Kapitalmobilität haben spekulative Angriffe auf schwächere Währungen stark zugenommen. Der Übergang zu einer Währungsunion in Europa ist daher wünschenswert. In welcher Weise die monetäre Integration Europas erreicht werden kann, ist allerdings unklar. Die Kern-EU-Länder könnten am ehesten ein optimales Währungsgebiet bilden. Die Bestimmung eines optimalen Währungsgebietes ist jedoch mit Schwierigkeiten verbunden.

Die Konvergenzkriterien der Maastrichter Beschlüsse beinhalten nur nominelle Variablen. Sie stellen für eine Währungsunion Eintrittsschranken dar, welche die Zahl der Beitrittsländer stark reduzieren. Die Kern-EU-Länder würden den Eintrittstest in die Währungsunion am ehesten bestehen. Dies hat ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten zur Folge. Bei der Bildung einer „reduzierten“ Währungsunion, die nur wenige Länder umfaßt, besteht die Gefahr, daß der politische Druck für den baldigen Beitritt der restlichen EU-Länder stark zunehmen würde.

Ein gradueller Prozeß der Annäherung ist einer abrupten Realisierung der Währungsunion vorzuziehen, weil der Übergang zu neuen Institutionen und Strukturen Zeit benötigt.

Die Frage ist nur, ob die europäische Integration bei den bestehenden ökonomischen und politischen Unterschieden der beteiligten Länder durch graduelle Veränderungen erreicht werden kann. Dies mag auch der Grund dafür sein, daß die gesetzten Zeitlimits für die einzelnen Stufen der Maastrichter Beschlüsse, trotz verschiedener Bedenken, aufrechterhalten werden sollen.

Der europäische Integrationsprozeß ist primär nicht ökonomisch, sondern *politisch* motiviert. Neben der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion kommt der *politischen Integration Europas* für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und

den Ausgleich der nationalen Gegensätze eine wesentliche Rolle zu. Der „Europa-Gedanke“ hat bei vielen Menschen neue Hoffnungen und Erwartungen geweckt, die nicht enttäuscht werden sollten. Bei einseitigen ökonomischen Erwägungen könnte eine Verweigerung des Integrationsprozesses zu schwerwiegenden politischen und sozialen Folgen führen. Daher müssen neben ökonomischen auch politische Nutzen und Kosten berücksichtigt werden.

Alle hier erwähnten Strategien zur Realisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion weisen Unzulänglichkeiten auf, insbesondere weil die damit verbundenen dynamischen Veränderungen unsicher sind. Es ist deshalb von ausschlaggebender Bedeutung, ob eine grundsätzliche Bereitschaft zur Europäischen Integration besteht. Der in den Maastrichter Beschlüssen aufgezeigte Weg zur Währungsunion kann aus politischen Gründen nicht ohne erheblichen Schaden verlassen werden. Die einzige realistische Möglichkeit besteht m.E. darin, eine flexiblere Handhabung der Konvergenzkriterien zu erreichen, die zumindest den „stabilen“ EU-Ländern den Beitritt zur Währungsunion ermöglicht.

Damit ein geeintes Europa entstehen kann, sind ökonomische Zugeständnisse notwendig. Die Frage ist, wie weit die Solidarität der nördlichen mit den südlichen EU-Ländern reicht. Dies ist insbesondere in Bezug auf einen europäischen Finanzausgleich sowie die Verschuldung „bedrängter Regionen“ von Bedeutung. Wie das Beispiel der deutschen Wiedervereinigung nahelegt, kann eine europäische Währungsunion nur erreicht werden, wenn der politische Wille so stark ist, daß ökonomische Kosten als notwendige Begleiterscheinung akzeptiert werden.

Literatur

- Aschinger, G. (1993), „Die Theorie optimaler Währungsgebiete und die europäische monetäre Integration“, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 38, S. 9-28.
- Barro, R./Gordon, D. (1983), „Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy“, *Journal of Monetary Economics* 9, S. 101-121.
- Basevi, G. et al. (1975), „All Saints Day Manifesto for European Monetary Union“ in „*The Economist*“, 1. Nov. 1975.
- De Grauwe, P. (1995), „Alternative Strategies towards Monetary Union“, *European Economic Review* 39, S. 483-491.
- (1994), „*The Economics of Monetary Integration*“, 2. Auflage, Oxford University Press, New York.
- De Grauwe, P./Heens, H. (1993), „Real Exchange Rate Variability in Monetary Unions“, *Recherches Economiques de Louvain* 59, S. 105-117.
- De Grauwe, P./Vanhaverbeke, W. (1993), „Is Europe an Optimum Currency Area?: Evidence from Regional Data“, in Masson, P./Taylor, M. (Hrsg.), „*Policy Issues in the Operation of Currency Unions*“, Cambridge (Mass.), S. 111-129.

- Eichengreen, B.* (1991), „Is Europe an Optimum Currency Area?“, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper No. 3579, Cambridge (Mass.).
- Fratianni, M. / Peeters, T.* (1978), „One Money for Europe“, London.
- HM Treasury* (1990), „The Hard ECU Proposal“, mimeo.
- Kenen, P.B.* (1969), „The Theory of Optimum Currency Area: an Eclectic View“, in Mundell, R.E. / Swoboda, A.K. (Hrsg.), „Monetary Problems of International Economy“, Chicago.
- McKinnon, R.I.* (1963), „Optimum Currency Area“, American Economic Review 53, S. 717-724.
- Mundell, R.A.* (1961), „A Theory of Optimum Currency Areas“, American Economic Review 51, S. 657-664.
- OECD* (1986), „Flexibility in the Labour Market“, Paris.
- Rat der Europäischen Gemeinschaft* (1992), „Vertrag über die europäische Union“ (Maastichter Beschlüsse), Brüssel.
- Sala-i-Martin, X. / Sachs, J.* (1991), „Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States“, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper No. 3855, Cambridge (Mass.).
- Vaubel, R.* (1978), „Real Exchange-Rate Changes in the European Community“, Journal of International Economics 8, S. 319-339.
- (1990), „Currency Competition and European Monetary Integration“, Economic Journal 100, S. 936-946.
- Willms, M.* (1995), „Internationale Währungspolitik“, 2. Aufl., München.

Monetäre Steuerungsprobleme in einer Europäischen Währungsunion

Von *Renate Ohr*, Hohenheim

A. Voraussetzungen für eine effiziente gemeinsame Geldpolitik

In der Diskussion um mögliche Probleme einer Europäischen Währungsunion treten zumeist drei Aspekte in den Vordergrund: Zum einen geht es darum, daß die Konvergenzkriterien keine hinreichende Homogenität der Volkswirtschaften gewährleisten.¹ Bei unzureichender Flexibilität der Güter- und Faktorpreise sowie eingeschränkter Mobilität der Produktionsfaktoren müssen dann Wechselkursänderungen als Anpassungsinstrument verfügbar bleiben. Zum anderen wird auf die noch bestehenden Unterschiede in den geld- und fiskalpolitischen Präferenzen der einzelnen Länder hingewiesen, die letztlich dazu führen könnten, daß die Europäische Zentralbank trotz institutionell abgesicherter Unabhängigkeit nicht die gleiche stabilitätsorientierte Politik betreiben wird wie bspw. die Deutsche Bundesbank.² Ein dritter Aspekt ist das destabilisierende Spannungsverhältnis, das zwischen einer europäisierten, vergemeinschafteten Geldpolitik einerseits und den nach wie vor unter nationaler Souveränität verbleibenden Fiskalpolitiken andererseits entstehen wird.³

Sehr selten wird dagegen die Tatsache angesprochen, daß es nicht genügt, nur für bestimmte gesamtwirtschaftliche Endziele Konvergenz zu fordern, sondern daß die Konvergenz auch für die Transmissionsmechanismen monetärer Impulse auf die Realwirtschaft überprüft werden muß. Eine effiziente Geldpolitik erfordert eine genaue Kenntnis dieser monetären Transmissionsprozesse sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht. Richtet sich der Blick aber nur auf die Endziele Inflationsrate, Zinsniveau und Höhe der Staatsverschuldung, so wird übersehen, daß zum Beispiel dieselbe Inflationsrate in den einzelnen Ländern mit jeweils anderen geldpolitischen Maßnahmen erreicht worden sein kann. Dieselbe Zinsstruktur kann unterschiedliche reale Auswirkungen zeigen, wenn die Finanzierungsgeohnheiten divergieren. Und die gesamtwirtschaftliche Bewertung derselben

¹ Zur Kritik an den Konvergenzkriterien vgl. u. a. *Franzmeyer* (1995), *Ohr* (1996), S. 25, *Schmidt/Straubhaar* (1995).

² Vgl. als Überblick hierzu *Eichengreen* (1993), S. 1341 ff.

³ Vgl. u. a. *Eichengreen* (1992), S. 138 ff., *McKinnon* (1994), S. 337 ff., *Ohr* (1993), S. 37.

Staatsschuldenquote oder auch Neuverschuldungsquote muß u. U. in Abhängigkeit von der jeweiligen Spar- und Investitionsneigung von Land zu Land differenziert erfolgen.

Eine für mehrere Länder gemeinsam konzipierte Geld- und Währungspolitik kann daher nur dann für alle gleichermaßen effizient sein, wenn auch die monetären Transmissionsmechanismen nicht signifikant voneinander abweichen. Andernfalls würde die einheitliche Geldpolitik in den einzelnen Ländern unterschiedliche realwirtschaftliche Wirkungen entfalten. Es ist also zu fragen, ob sich Hinweise auf unterschiedliche monetäre Übertragungswege zeigen und welche Schlußfolgerungen daraus für die gemeinsame Geldpolitik zu ziehen sind.⁴

B. Unterschiedliche Geldpolitiken in Europa

Im Vorfeld der geplanten Währungsunion zeigen sich noch deutliche Unterschiede in den europäischen Geldpolitiken – weniger hinsichtlich des Endziels, das mittlerweile übereinstimmend in der Herstellung und Sicherung der Preisstabilität gesehen wird⁵, als vielmehr hinsichtlich der Verwendung von Zwischenzielen, der Veröffentlichung quantifizierter Inflationsvorgaben und der geldpolitischen Instrumente.⁶

I. Geldpolitische Strategien

Während in den achtziger Jahren die Geldmengensteuerung zumeist höchste Priorität genoß, haben sich die geldpolitischen Konzepte in der jüngeren Vergangenheit weltweit stärker diversifiziert.⁷ Das von der Deutschen Bundesbank nach wie vor präferierte Geldmengenziel wird in den meisten anderen Ländern nicht mehr primär verfolgt, sondern wegen der häufigen Zielverfehlungen abgelehnt oder nur noch in einem Bündel mit anderen Indikatoren genutzt. In Europa sind es neben Deutschland noch Italien und Griechenland, die sich vorrangig an einem Geldmengenziel orientieren. In Frankreich gibt es zwar auch Vorgaben hinsichtlich Geldmenge und Inlandskrediten, doch gelten diese mittlerweile nur für einen mittelfristigen Zeitraum, und die kurzfristige Geldpolitik orientiert sich vor allem an der Stabilisierung des Franc gegenüber der D-Mark.

⁴ Vgl. *BIZ* (1994), S. 148.

⁵ Ein verstärkter Trend zur Inflationsbekämpfung als geldpolitischer Zielvorgabe findet sich im übrigen nicht nur in Europa, sondern weltweit. Trotzdem bestehen natürlich noch graduelle Unterschiede in der Intensität der Verfolgung dieses Ziels.

⁶ Vgl. hierzu die Synopse in *EWI* (1995), S. 126 f.

⁷ Vgl. *BIZ* (1994), S. 138 ff.

Dieses Wechselkursziel spielte insbesondere im Zeitraum 1987 bis 1992 auch in den meisten übrigen EWS-Ländern eine wichtige Rolle. In diesem Zeitraum wurden im Europäischen Währungssystem keine realignments mehr vorgenommen, und in allen am Wechselkursmechanismus beteiligten Ländern bildete die starre Fixierung der Wechselkurse damit eine wesentliche Grundlage der Geldpolitik. Seit der ersten EWS-Krise im Herbst 1992 sind Italien und Großbritannien allerdings aus dem Wechselkursverbund ausgeschieden und praktizieren flexible Wechselkurse. Letzteres gilt auch für zwei der drei jüngsten EU-Mitglieder: Schweden und Finnland. Griechenland hat noch nie am Wechselkursmechanismus teilgenommen. Die übrigen EU-Länder orientieren ihre Geldpolitik jedoch nach wie vor vorrangig an der Wechselkursstabilisierung. Trotz der Erweiterung der EWS-Bandbreiten auf plus / minus fünfzehn Prozent seit 1993 dienen die EWS-*Leitkurse* weiterhin als mittelfristiger Anker ihrer Geldpolitik.

Das Wechselkursziel kann dann vorteilhaft sein, wenn die Geldpolitik des Landes mit der Ankerwährung hinreichend stabilitätsorientiert ist. Die Verfolgung der Stabilisierung des Wechselkurses gegenüber der Ankerwährung ist ein objektivierbares und gut kontrollierbares Ziel, und es hat den Vorteil, daß „die Unterstützung der Öffentlichkeit hierfür leicht mobilisiert werden kann“.⁸

Jene Länder, die z.Zt. kein explizites Wechselkursziel verfolgen, haben nunmehr infolge des abnehmenden Vertrauens in die Effizienz der Geldmengensteuerung zumeist explizite, mittelfristig ausgerichtete Inflationsziele veröffentlicht.⁹ Der Vorteil einer solchen Politik kann der direkte Einfluß auf die Inflationserwartungen sein. Probleme entstehen allerdings dadurch, daß unter Umständen nicht direkt von der Notenbank kontrollierbare Störgrößen (Steuererhöhungen, Veränderungen der Hypothekenzinsen, Importpreisanstieg) die Inflationsrate mit beeinflussen und daß lange Wirkungsverzögerungen zwischen dem Ergreifen geldpolitischer Maßnahmen und der tatsächlichen Veränderung der Inflationsrate vorliegen. Damit wird die Frage nach dem Zwischenziel, über das man das direkte Preisziel erreichen will, besonders relevant.

Auf der einen Seite zeigen sich also zunehmende Unterschiede in den geldpolitischen Strategien in Europa, andererseits werden aber sowohl die Strategie der direkten Inflationssteuerung als auch die indirekten Ansätze der Inflationsbekämpfung über ein Geldmengenziel oder ein Wechselkursziel mittlerweile in fast allen europäischen Ländern verstärkt pragmatisch gehandhabt, indem zumeist zusätzlich noch andere Indikatoren herangezogen werden. Somit sind die Übergänge zwischen den einzelnen Konzepten eher fließend. Trotzdem ist es für die Bildung einer Währungsunion notwendig, sich nun auf eine einheitliche Strategie zu einigen. Die Deutsche Bundesbank präferiert naturgemäß ihren langjährig bewährten Ansatz

⁸ BIZ (1994), S. 141.

⁹ Implizit gibt allerdings auch die Deutsche Bundesbank ein Inflationsziel vor, indem sie bei der Formulierung ihres Geldmengenziels von der sog. „nicht vermeidbaren Inflationsrate“ ausgeht.

des Geldmengenziels. Die Übernahme dieser geldpolitischen Zielvorstellung könnte eine vertrauensbildende Maßnahme für den Euro sein, wenn hierdurch auch eine Übertragung der Stabilitätserfolge der deutschen Geldpolitik erwartet werden kann. Allerdings hat sich erwiesen, daß das Geldmengenziel der Bundesbank in sehr vielen Fällen gar nicht erreicht worden ist. Dies war in der Vergangenheit nicht problematisch, da das übergeordnete Ziel der Preisstabilisierung zumeist trotzdem nicht entscheidend verletzt wurde oder die Verletzung nicht der Bundesbankpolitik zugerechnet wurde. Dies muß jedoch für die Geldpolitik in einer Europäischen Währungsunion nicht gleichermaßen gelten. Somit garantiert die für Deutschland bewährte Strategie nicht unbedingt auch ein entsprechend effizientes Ergebnis in der Währungsunion.

Damit geraten auch jene Länder, die bisher Wechselkursziele gegenüber der stabilen D-Mark verfolgten, in unsicheres Fahrwasser. Mit der Währungsunion verlieren sie automatisch ihre bisherige geldpolitische Vorgabe, ihren stabilitätspolitischen Anker. Wird es sinnvoll sein, sich in eine Politik der europaweiten Geldmengensteuerung einbinden zu lassen oder wäre es für diese Länder effizienter, wenn die europäische Geldpolitik nun an direkten Preiszielen orientiert wäre? Beide geldpolitischen Strategien sind europaweit u. U. mit noch größeren Unsicherheiten behaftet als im nationalen Rahmen. Letztlich wird es für die Beantwortung der Frage, welche geldpolitische Strategie angemessen und effizient sein wird, entscheidend auf die Größe und die Zusammensetzung der Währungsunion ankommen. Da sich dies allerdings erst kurz vor dem Start des Projektes endgültig entscheidet, verbleiben große Unsicherheiten, die keine günstige Basis für die Entstehung eines stabilen Euros sind.

II. Geldpolitische Instrumente

Auch bei den gegenwärtig verwendeten geldpolitischen Instrumenten zeigen sich noch deutliche Unterschiede zwischen den EU-Partnerländern: In einigen Ländern, wie Belgien, Dänemark, Schweden und Großbritannien, gibt es überhaupt keine Mindestreserveverpflichtung. Bei den übrigen Staaten ist die Bedeutung der Mindestreserve recht uneinheitlich. So macht sie etwa in Frankreich 0,1 Prozent des BIP aus und 6,7 Prozent in Italien; Deutschland liegt hier eher am unteren Ende mit einer Höhe von ca. 1,3 Prozent des BIP.¹⁰

Alle EU-Notenbanken außer der spanischen verwenden gegenwärtig dauerhafte Fazilitäten im Rahmen ihrer Geldpolitik. Unterschiede bestehen jedoch in der konkreten Ausgestaltung (Kreditfazilitäten, Einlagefazilitäten oder Spitzenrefinanzierung). Die in Deutschland übliche Rediskontpolitik mit einem Diskontsatz, der unterhalb des Marktsatzes liegt, findet sich in ähnlicher Form nur in Belgien und in Griechenland, allerdings mit jeweils geringerer quantitativer Bedeutung. In den

¹⁰ Vgl. *EWI* (1995), S. 126 f.

Niederlanden und in Österreich spielen dauerhafte Kreditfazilitäten eine noch bedeutsamere Rolle als in Deutschland, allerdings ist der Zinssatz hier weniger subventioniert und daher nahe am Marktsatz. Aus deutscher Sicht wird im Diskontkredit ein Vorteil für kleinere und mittlere Unternehmen gesehen, die damit Konditionen erreichen können wie sonst nur sehr marktstarke Unternehmen.¹¹ Auf der Bankenseite erhalten auch kleinere Institute ohne eigene Geldmarktaktivitäten auf diesem Weg unmittelbaren Zugang zum Zentralbankkredit. Je mehr die Basisfinanzierung der Banken durch den Wechselrediskont erfolgt, um so mehr ist die Geldpolitik in der Realwirtschaft verankert.¹²

Zunehmende Bedeutung haben in den meisten EU-Ländern die Liquiditätsbereitstellungen über offenmarktpolitische Geschäfte gewonnen. Doch zeigen sich auch hier große Unterschiede in der Art der Geschäfte (outright-Geschäfte, Pensionsgeschäfte in inländischen Wertpapieren und Devisenswap-Geschäfte), in der Häufigkeit der Eingriffe und im Bietungsverfahren. Eine eindeutig dominante Rolle spielen die Offenmarktgeschäfte in Großbritannien, Irland und Belgien; die relativ geringste Bedeutung hat die Offenmarktpolitik noch in Deutschland, Österreich und Dänemark. Da die Laufzeiten dieser Operationen überwiegend zwischen einem Tag und einem Monat liegen, ist damit ein sehr häufiges Eingreifen der Notenbanken am Geldmarkt verbunden, und dem Trend zur immer kurzfristigeren Finanzierung wird Vorschub geleistet.¹³ Eine alleinige Liquiditätsbereitstellung über offenmarktpolitische Geschäfte würde zu Zentralisierungstendenzen führen, da die damit verbundenen sehr häufigen Geldmarkteingriffe mit einer sehr dezentralen Struktur des Kreditgewerbes nicht vereinbar sind.

Die Unterschiede in der Bedeutung der einzelnen Instrumente hängen u. a. auch mit den unterschiedlichen Bankenstrukturen zusammen. Während in Großbritannien die Geldversorgung mit Hilfe weniger großer Banken (primary dealers) sichergestellt wird, ist in Deutschland die Geldversorgung über die Landeszentralbanken und deren Zweiganstalten dezentral organisiert. Tägliche Markteingriffe wären hier sehr viel schwieriger zu realisieren als in Großbritannien. Insgesamt läßt sich vermuten, daß die Geldpolitiken in Europa nicht ohne Grund bisher durch unterschiedliche Ziele, Strategien und Instrumente gekennzeichnet waren. Eine wesentliche Ursache für die Herausbildung solchermaßen divergierender Geldpolitiken sind Unterschiede in den Finanzierungsstrukturen, die wiederum für den geldpolitischen Transmissionsprozeß mit entscheidend sind.¹⁴

¹¹ Vgl. *Zeitler* (1995), S. 356 ff.

¹² Vgl. *Hesse* (1995).

¹³ Vgl. *Zeitler* (1995), S. 360 f.

¹⁴ Vgl. *Kneeshaw* (1995), S. 3.

C. Transmissionswege der Geldpolitik

Wesentlicher Ansatzpunkt für die konkrete kurzfristige geldpolitische Steuerung ist die Beeinflussung des Tagesgeldmarktsatzes. Bei einer Erhöhung des Geldmarktzinses steigen über Substitutionsprozesse zunächst auch die Zinsen für kurzfristige Termingelder, die darauf folgend im allgemeinen einen Anstieg der Renditen langfristiger Anlagen bewirken. Dieser Anstieg der Kapitalmarktzinsen kann allerdings auch unterbleiben oder sich sogar in das Gegenteil verkehren, wenn mit der restriktiven geldpolitischen Maßnahme eine Verringerung der Inflationserwartungen einhergeht.

Die Geldpolitik wirkt anschließend auf mehreren Wegen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ein. Die Übertragung zinspolitischer Maßnahmen in den realen Sektor erfolgt vor allem über den Substitutionseffekt, den Einkommenseffekt, den Vermögenseffekt und den Wechselkurseffekt.¹⁵ So führen steigende Kapitalmarktzinsen tendenziell zu einem Anstieg der Sparquote und damit verbunden zu einem Rückgang der Konsumgüternachfrage. Zugleich gewinnen Finanzanlagen gegenüber Investitionen in Sachkapital an Attraktivität, wodurch auch die Investitionsgüternachfrage gedämpft wird (Substitutionseffekt).

Der Einkommens- oder Cash-Flow-Effekt beruht auf Veränderungen der Zinszahlungsströme der privaten Haushalte und der Unternehmen. Ein Anstieg der Zinsen erhöht die Zinseinnahmen der Gläubiger und verschlechtert die Cash-Flow-Position der Schuldner. Selbst wenn die privaten Haushalte Nettogläubiger verzinslicher Anlagen sind, hat allerdings ein Zinsanstieg nicht notwendigerweise einen expansiven Effekt auf die Konsumausgaben. Zum einen werden Soll- und Habenzinsen nach einer geldpolitischen Maßnahme nicht unbedingt gleichzeitig und in gleichem Ausmaß angepaßt, zum anderen können sich Gläubiger und Schuldner innerhalb des Sektors der privaten Haushalte asymmetrisch verhalten: Steigende Zinslasten bei den Schuldnern vermindern deren Ausgabeaktivitäten signifikant, während zusätzliche Einnahmen bei den Gläubigern nur auf eine relativ geringe marginale Konsumneigung stoßen.¹⁶

Steigende Zinsen führen aber auch zu Kursverlusten bei festverzinslichen Aktiva und dämpfen über diesen Vermögenseffekt Konsum- und Investitionsnachfrage. Schließlich können sich Zinsveränderungen bei flexiblen Wechselkursen auch auf den Außenwert der Währung auswirken, wodurch in der Regel der Außenbeitrag beeinflusst wird. Ein Zinsanstieg löst c.p. eine Aufwertung der Währung aus, die – bei normaler Reaktion – eine Verschlechterung des Außenbeitrags induziert. Schätzungen für die USA haben ergeben¹⁷, daß mehr als fünfzig Prozent der Transmission zinspolitischer Maßnahmen in den realen Sektor über Substitutions- und Einkommenseffekte erfolgen. Der zweitwichtigste Zusammenhang ist der Einfluß der

¹⁵ Vgl. *Mauskopf* (1990), S. 985 ff., BIZ (1995), S. ii.

¹⁶ Vgl. *Kneeshaw* (1995), S. 18 ff.

¹⁷ Vgl. *Mauskopf* (1990), S. 989 f.

Zinsen auf das Vermögen und hierdurch auf die privaten Ausgaben, während die Auswirkungen der Zinsen auf Wechselkurs und Leistungsbilanz die dritt wichtigste Kausalkette darstellen.

Ausmaß, zeitlicher Ablauf und manchmal auch die Richtung der Transmission hängen nun ganz wesentlich von den Finanzierungsstrukturen im jeweiligen Land ab. Von Bedeutung sind dafür insbesondere das Verhältnis von kurzfristiger zu langfristiger Finanzierung im Unternehmenssektor, die Struktur des Privatvermögens und der privaten Verschuldung sowie Reaktionszeit und Reaktionsstärke der Kreditzinsen im Gefolge von Geldmarktzinsveränderungen. Schließlich spielen noch die Offenheit der Volkswirtschaft und das Wechselkursregime eine nicht unerhebliche Rolle.

D. Unterschiedliche Finanzierungsstrukturen in Europa

Unterschiede in den Finanzierungsstrukturen zeigen sich in Europa nun sowohl hinsichtlich der Transmission innerhalb des finanziellen Sektors – von den Geldmarktsätzen hin zum kurz- und langfristigen Kreditzinsniveau – als auch hinsichtlich der Transmission vom monetären in den realen Sektor.

I. Transmission innerhalb des finanziellen Sektors

Nach einer Untersuchung der BIZ¹⁸ ist die Reaktion der Kreditzinsen auf Geldmarktzinsveränderungen in den Niederlanden und in Großbritannien schon kurzfristig sehr hoch, während zum Beispiel in Spanien, Deutschland und Italien die Übertragung deutlich verzögert stattfindet.¹⁹ Die europäischen Unterschiede in der Zinstransmission sind vor allem in den ersten ein bis drei Monaten bedeutsam, weniger dagegen in der längeren Frist. Sie spiegeln sich z.T. auch in der Zinsspanne zwischen dem Geldmarktzins und dem allgemeinen Kreditzinsniveau wider. Diese ist zum Beispiel relativ groß in Deutschland, Belgien und Spanien, während Großbritannien nur eine minimale Zinsmarge aufweist. In Frankreich hat sich die Zinsmarge seit Ende der 80er Jahre sehr stark reduziert (mit Ausnahme der Zeiträume der EWS-Krisen, in denen allerdings zeitweise sogar negative Zinsmargen auftraten).²⁰

¹⁸ Vgl. *Borio/Fritz* (1995).

¹⁹ Diese Aussagen sollten allerdings nur als Trendwerte interpretiert werden, da Untersuchungen anderer Autoren zum Teil zu etwas divergierenden Ergebnissen führen. So kommt eine Studie von *Cottarelli/Kourelis* (1994) für Deutschland und Großbritannien zu ähnlichen Ergebnissen, aber im Fall Belgien zu einem ganz konträren Resultat: *Borio/Fritz* (1995) weisen nach, daß schon nach 3 Monaten eine nahezu vollständige Anpassung erfolgt ist, während *Cottarelli/Kourelis* eine stark verzögerte Anpassung feststellen.

²⁰ Vgl. *Borio/Fritz* (1995), S. 139 f.

Die Gründe für solche Unterschiede in Geschwindigkeit und Umfang der Transmission zinspolitischer Maßnahmen auf das allgemeine Zinsniveau können vielschichtig sein.²¹ Die Anpassungsgeschwindigkeit wird naturgemäß um so höher sein, je größer die Konkurrenz zwischen den Banken ist, je geringer die Markteintrittsbarrieren sind und je weniger der Bankensektor staatlich dominiert ist. Entsprechend reduzieren Kapitalverkehrskontrollen den Wettbewerbsdruck und verringern damit die Anpassungsgeschwindigkeit. Die Einführung von Finanzinnovationen verstärkt die Flexibilität der Kreditzinsen. Sie reagieren dagegen verzögert, wenn die Geldmarktzinsen erratisch schwanken.²² Zinsveränderungen werden dann als Zufallsvariable interpretiert und verlieren ihre Funktion als geldpolitisches Signal. Gibt es dagegen einen „Leitzins“ der Wirtschaft (zum Beispiel den Diskontsatz), so können seine Veränderungen die Übertragung beschleunigen. Schließlich erfolgt die Anpassung der Kreditzinsen im allgemeinen um so rascher, je größer die Präferenz der Kunden für variable Zinsen ist²³, und dies ist oftmals mit der Inflationserwartung korreliert.

II. Transmission in den realen Sektor

Für die Übertragung in den realen Sektor ist u. a. die Struktur des Privatvermögens von Bedeutung²⁴. In manchen Ländern dominiert der Anteil des Realvermögens (Immobilien, Grundstücke) – dies gilt z. B. für Großbritannien und Schweden. In Italien und Frankreich wiederum ist der Anteil des Aktienvermögens beträchtlicher. Hier beeinflussen Kursschwankungen den Vermögenswert recht deutlich. In den verbleibenden Ländern Kontinentaleuropas ist der Anteil zinstragender Vermögenswerte relativ hoch. Zugleich ist dort die private Verschuldung vergleichsweise niedrig, so daß Zinserhöhungen in der Summe positive Einkommenseffekte haben. In Ländern mit hohem Immobilienvermögen, das zumeist durch Hypotheken finanziert wird, wirken sich Zinserhöhungen dagegen nicht so eindeutig aus, da die Schuldzinsen einen großen Einfluß auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte haben.

Auch die Unternehmensfinanzierung divergiert zwischen den EU-Staaten.²⁵ In Kontinentaleuropa erfolgt die Finanzierung zumeist über den Cash-Flow sowie über externe Kredite und dafür weniger über Aktien (eine Ausnahme bildet Frankreich). Setzt man die Zinszahlungen zum operativen Überschuß in Beziehung, so zeigt sich, daß z. B. die Unternehmen in Schweden, Frankreich und Italien relativ stark von Zinsveränderungen betroffen werden, jene in Deutschland, den Nieder-

²¹ Vgl. Cottarelli / Kourelis (1994).

²² Vgl. Borio / Fritz (1995), S. 105 und S. 137.

²³ Vgl. BIZ (1994), S. 152.

²⁴ Vgl. im folgenden Kneeshaw (1995).

²⁵ Vgl. hierzu Borio (1995) sowie BIZ (1994), S. 151.

landen und Spanien dagegen weniger. Dies hängt u. a. mit dem Grad der externen Finanzierung zusammen: Er ist relativ niedrig in Belgien und Spanien und beispielsweise relativ hoch in Schweden und Italien.

In diesem Zusammenhang ist auch die Bedeutung der Fristigkeit anzusprechen. Mittel- und langfristige Kredite spielen vor allem in Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Österreich eine größere Rolle, während die kurzfristigen Kredite z. B. in Italien, Spanien, Großbritannien und Schweden dominieren. Zugleich ist der Anteil von Krediten mit variablen Zinsen in Großbritannien und Italien sehr hoch, während er etwa in den Niederlanden, Deutschland und Schweden weniger bedeutsam ist. Diese unterschiedlichen Fristigkeiten bestimmen zum einen die Transmissionsgeschwindigkeit geldpolitischer Maßnahmen hin zum realen Sektor. In Ländern, in denen Kredite hauptsächlich kurzfristig und/oder zu variablen Zinsen vergeben werden, ist ein direkterer Einfluß der Geldpolitik auf die reale Wirtschaftstätigkeit zu erwarten. Zum anderen bestimmen die länderspezifischen Fristenstrukturen die jeweilige realpolitische Bedeutung der Zinspolitik. Bei inverser Zinsstruktur etwa kann dieselbe zinspolitische Maßnahme in Großbritannien und Deutschland unterschiedliche realwirtschaftliche Reaktionen hervorrufen, da in Großbritannien Investitionsentscheidungen letztlich vom kurzfristigen Zins abhängen, in Deutschland aber vom langfristigen.

Schließlich ist auch noch die Fristigkeit der öffentlichen Verschuldung von Relevanz. Wird ein erheblicher Teil zu variablen oder kurzfristigen Zinsen finanziert – wie es z. B. in Portugal, Italien oder Griechenland der Fall ist²⁶ – so wirken sich restriktive geldpolitische Maßnahmen über höhere Zinsverpflichtungen direkt negativ auf das Staatsbudget aus. Dies wiederum kann zu einem verstärkten „moralischen“ Druck auf die Notenbank führen, die Zinsen zu reduzieren. In einer Währungsunion können sich hieraus Spannungen ergeben, wenn die nationalen Staatshaushalte aufgrund der unterschiedlichen Verschuldungs-Laufzeiten und/oder Verschuldungshöhen in divergierendem Maße von einer zinspolitischen Maßnahme betroffen werden.

Die bisher aufgeführten Strukturunterschiede in den Finanzierungsgewohnheiten sind zwar signifikant, doch gibt es noch kaum *konkrete* empirische Aussagen darüber, inwieweit sie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene signifikante Unterschiede im geldpolitischen Transmissionsprozeß bedeuten. Eine Ausnahme ist eine auf gesamtwirtschaftlichen Simulationsmodellen aufbauende Studie, aus der hervorgeht, daß die Auswirkung einer zinspolitischen Maßnahme auf das Bruttoinlandsprodukt in Großbritannien deutlich rascher und stärker erfolgt als zum Beispiel in Deutschland, Frankreich und Italien.²⁷

²⁶ Vgl. *EWI* (1995), S. 36.

²⁷ Vgl. *EWI* (1995), S. 37.

E. Stabilität der Geldnachfrage

Die nachgewiesenen Unterschiede in den Finanzierungsstrukturen können sich also unter Umständen negativ auf die Effizienz einer gemeinsamen und einheitlichen Zinspolitik auswirken. Doch nicht nur bei zinspolitischen Maßnahmen treten Probleme auf, sondern eventuell auch bei der Geldmengensteuerung. Für eine effiziente Geldmengensteuerung ist eine stabile Geldnachfrage Voraussetzung. Empirisch aufgezeigte Instabilitäten der Geldnachfrage werden zumeist über Finanzinnovationen und currency substitution erklärt²⁸. In einem neueren Ansatz²⁹ wird versucht, Veränderungen der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes mit Faktoren wie Vermögensveränderungen, Zu- oder Abnahme der Arbeitslosigkeit, Immigration, Schattenwirtschaft oder Wachstum des Dienstleistungssektors zu erklären. Eine sinkende Umlaufgeschwindigkeit könnte dann mit steigender Arbeitslosigkeit, Zuwanderung, einem Ausbau des Dienstleistungssektors, zunehmender Schattenwirtschaft oder mit currency substitution zu Gunsten der eigenen Währung begründet werden. Es stellt sich dann die Frage, ob Veränderungen dieser Faktoren und die davon ausgehenden Einflüsse auf die Stabilität der Geldnachfrage in den einzelnen EU-Ländern parallel oder gegenläufig auftreten. Betrachtet man die letzten Jahre, so zeigt sich, daß die Umlaufgeschwindigkeit zum Beispiel in Deutschland sukzessive abgenommen hat, in Frankreich dagegen stetig angestiegen ist, während sie in Großbritannien stärkeren Fluktuationen unterliegt.³⁰

Insgesamt gibt es sowohl Argumente dafür, daß die Geldnachfrage für einen europäischen Raum eine höhere Stabilität aufweisen könnte als die nationalen Geldnachfragen, als auch Argumente dagegen.³¹ Der mit einer Währungsunion automatisch verbundene Rückgang an currency substitution könnte die Stabilität der Geldnachfrage verbessern. Vor allem in der Anfangsphase wird allerdings die Prognose der Umlaufgeschwindigkeit größeren Schwierigkeiten unterliegen. Der Übergang zur Währungsunion selbst kann darüber hinaus einen Strukturbruch in der Geldnachfrage hervorrufen, der eine temporär verstärkte Instabilität bedeuten würde.³² Je weniger Vertrauen der gemeinsamen Währung im Vorfeld entgegengebracht wird, um so größer ist die Gefahr eines Strukturbruchs in den empirischen Verhaltensbeziehungen, die die Anwendbarkeit bisher erfolgreicher geldpolitischer Maßnahmen beeinträchtigen.

²⁸ Vgl. *Filosa* (1995).

²⁹ Vgl. im folgenden *Neumann/Wesche* (1995).

³⁰ *Neumann/Wesche* (1995), S. 26.

³¹ Vgl. hierzu *Falk/Funke* (1995).

³² Ähnliches zeigte sich z. B. bei der deutschen Wiedervereinigung. Sie führte zunächst zu einem deutlichen Anstieg der Einkommenselastizität der Geldnachfrage und einem entsprechenden Rückgang der Zinselastizität. Vgl. *Falk/Funke* (1995).

F. Fazit

Die dokumentierten Unterschiede in den Finanzierungsstrukturen und monetären Transmissionsmechanismen zwischen den europäischen Partnerländern lassen sich kaum durch irgendwelche Konvergenzkriterien erfassen. In welchem Maße sie sich gegebenenfalls auf die Effizienz einer gemeinsamen Geldpolitik auswirken werden, ist zur Zeit nur schwer einzuschätzen. Einige der Unterschiede im Transmissionsprozeß werden sich im Laufe der Zeit allerdings reduzieren: Je anhaltender eine erfolgreiche Politik der Preisstabilisierung durchgehalten wird, um so mehr könnten sich die Finanzierungsstrukturen in den bisher instabilen Ländern von kurzfristiger Finanzierung mit variablen Zinsen hin zu Finanzierungsformen mit längerfristig festen Zinssätzen entwickeln. Und der mit dem Binnenmarkt oder auch mit einer Währungsunion verbundene verstärkte Wettbewerb auf den Finanzmärkten könnte die Reaktionszeit der Kapitalmarktzinsen auf Geldmarktzinsveränderungen erhöhen und innerhalb der Gemeinschaft angleichen. Manche Unterschiede in den Finanzierungsstrukturen sind allerdings historisch gewachsen und werden nicht so schnell verschwinden: Dazu gehören die Vermögensstrukturen bei den privaten Haushalten und die Finanzierungsgewohnheiten bei den Unternehmen.

Um unnötige Risiken zu vermeiden, wäre es daher sinnvoll, die gemeinsame Geldpolitik nicht erst kurz vor dem Start in die Währungsunion zu konzipieren, sondern sie im Vorhinein schon aufeinander abgestimmt zu planen, zu formulieren und gemeinsam zu „erproben“. Dazu wäre allerdings eine Verschiebung des Starttermins unumgänglich. Die Gefahr von Instabilitäten wird schließlich um so größer, je abrupter und überraschender der „Regimewechsel“ stattfindet. Eine längere „Vorlaufzeit“, in der die spätere gemeinsame Geldpolitik schon einmal auf Basis der nationalen Transmissionsmechanismen und Finanzierungsstrukturen geplant und ausgetestet werden könnte, wäre daher angebracht und würde die Gefahr von Strukturbrüchen verringern. In einem solchen Testlauf der gemeinsamen Geldpolitik würde sich erweisen, ob die unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen sich als Problem darstellen, inwieweit man dies bei der gemeinsamen geldpolitischen Konzeption berücksichtigen kann, ob die Unterschiede in den monetären Strukturen sich von alleine abbauen oder ob sich aus einer vereinheitlichten Geldpolitik noch zu viele realwirtschaftliche Störungen in den einzelnen Ländern ergeben würden. Die Verwirklichung eines ordnungspolitischen Konsenses müßte also für den Bereich der Geldpolitik *im Vorfeld* der Währungsunion angestrebt und nachgewiesen werden. Damit könnte im übrigen auch die Zeit, die durch eine Verschiebung gewonnen wird, stabilitätswirksam genutzt werden.

Literatur

- BIZ* (1994), 64. Jahresbericht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.
- (1995), (Hrsg.), *Financial Structure and the Monetary Policy Transmission Mechanism*, Basel.
- Borio*, C. (1995), *The Structure of Credit to the Non-Government Sector and the Transmission Mechanism of Monetary Policy: A Cross-Country Comparison*, in: *BIZ* (Hrsg.), *Financial Structure and the Monetary Policy Transmission Mechanism*, Basel, S. 59 ff.
- Borio*, C. / *Fritz*, W. (1995), *The Response of Short-term Bank Lending Rates to Policy Rates: A Cross-Country Perspective*, in: *BIZ* (Hrsg.), *Financial Structure and the Monetary Policy Transmission Mechanism*, Basel, S. 106 ff.
- Cottarelli*, C. / *Kourelis*, A. (1994), *Financial Structure, Bank Lending Rates, and the Transmission Mechanism of Monetary Policy*, in: *IMF Staff Papers*, Vol. 41, S. 587 ff.
- Eichengreen*, B. (1992), *Is Europe an Optimum Currency Area?*, in: *Borner*, S. / *Grubel*, H. (Hrsg.), *The European Community after 1992*, Basingstoke, S. 138 ff.
- (1993), *European Monetary Unification*, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI, S. 1321 ff.
- EWI* (1995), *Jahresbericht des Europäischen Währungsinstituts 1994*, Frankfurt.
- Falk*, M. / *Funke*, N. (1995), *The Stability of Money Demand in Germany and in the EMS: Impact of German Unification*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 131, S. 470 ff.
- Filosa*, R. (1995), *Money Demand Stability and Currency Substitution in Six European Countries*, *BIZ Working Paper No. 30*, Basel.
- Franzmeyer*, F. (1995), *Die Maastrichter Konvergenzkriterien aus deutscher Sicht*, in: *DIW-Wochenbericht*, 62. Jg., S. 591 ff.
- Hesse*, H. (1995), *Der Weg zu einer Europäischen Zentralbank und seine Auswirkungen auf das Bankenwesen*, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Frankfurt.
- Kneeshaw*, J.T. (1995), *Analysis of Answers to the Questionnaire on Financial Structures. Non-Fiscal Sector Balance Sheets in the Monetary Policy Transmission Mechanism*, in: *BIZ* (Hrsg.), *Financial Structure and the Monetary Policy Transmission Mechanism*, Basel, S. 1 ff.
- Mauskopf*, E. (1990), *The Transmission Channels of Monetary Policy. How Have they Changed?*, in: *Federal Reserve Bulletin*, S. 985 ff.
- McKinnon*, R. (1994), *A Common Monetary Standard or a Common Currency for Europe? Fiscal Lessons from the United States*, in: *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 41, S. 337 ff.
- Neumann*, M.J.M. / *Wesche*, K. (1995), *Divergent Trends in the Velocity of Money*, SFB 303, Universität Bonn, Discussion Paper Nr. B-320, Bonn.
- Ohr*, R. (1993), *Integration in einem nicht-optimalen Währungsraum*, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 38. Jahr, S. 29 ff.
- (1996), *Eine Alternative zum Maastricht-Fahrplan*, in: *Wirtschaftsdienst*, 76. Jg., S. 24 ff.

Schmidt, C./Straubhaar, I. (1995), Maastricht II: Bedarf es realer Konvergenzkriterien?, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 434 ff.

Zeitler, F.-C. (1995), Die Währungs- und Geldpolitik in einer künftigen Währungsunion, in: Sparkasse, 112. Jg., S. 356 ff.

Der Weg zur Europäischen Währungsunion zwischen ökonomischer Kritik, rechtlicher Verbindlichkeit und politischer Realität

Ein Plädoyer für mehr Pragmatismus

Von *Thomas Straubhaar* und *Christian Schmidt*¹, Hamburg

A. Einleitung

Nach einem halben Jahrhundert Krieg und einem halben Jahrhundert Frieden mag es *gute politische Gründe* für eine Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses geben. Der Maastrichter Vertrag vom 7. 2. 1992 kann nicht losgelöst von den fundamentalen Änderungen in Europa Ende der 80er Jahre verstanden werden. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten blieb ein politisches Machtvakuum in Osteuropa zurück. Andererseits hatte Deutschland – vor kaum mehr als fünf Jahren, nämlich am 15. März 1991 – seine volle Souveränität und Handlungsfreiheit zurückgewonnen. Durch die Wiedervereinigung wurde Deutschland das in jeder Hinsicht wirtschaftlich stärkste Mitgliedsland der EU. Deutschland erzeugt über ein Viertel des EU-BIPs und stellt fast ein Viertel der Bevölkerung (*Eurostat* 1995). Was Wunder, daß hier historische Ängste der Nachbarn vor fehlgeleiteter deutscher (politischer) Macht und wirtschaftlicher Stärke wiedererwach(t)en? Die „Vision Europa“ bot gerade für das wiedervereinigte Deutschland die Möglichkeit eines politisch gangbaren Mittelwegs auf dem schmalen Grat zwischen nationalen Interessen und nachbarlichen Sorgen über eine wirtschaftliche Dominanz Deutschlands. Der Maastrichter Vertrag ist somit aus deutscher Sicht nicht zuletzt ein Preis für die wiedererlangte nationalstaatliche Souveränität eines geeinten Deutschlands.

Die *politische Finalität* des Maastrichter Vertrags macht eine *ökonomische Kritik* besonders schwierig. Eine kühle und nüchterne Abwägung wirtschaftlicher Vor- und Nachteile scheint angesichts politischer Visionen und emotionaler Vorurteile rasch zu verblassen. Schlimmer noch werden Kritiker des „Jahrhundertwerkes“ als

¹ Die Autoren bedanken sich bei den Kollegen des Wandsbeker Kreises und insbesondere bei Rolf Hasse und Wolf Schäfer für die außerordentlich konstruktive Kritik zu früheren Fassungen. Ebenso wertvolle Hinweise erhielten wir von Oliver Landmann und den Teilnehmer(inne)n der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses in Fribourg.

Anti-Europäer und Nationalisten diskreditiert. Könnte hier nicht etwas mehr Pragmatismus weiterhelfen? Mit Blick auf das Ziel besteht nämlich kaum eine Divergenz: Europa soll eine politisch dem Frieden verpflichtete, ökonomisch erfolgreiche Stabilitätsgemeinschaft werden. Aber mit Blick auf den Weg scheiden sich die Geister. Die einen verstehen die geplante Europäische Währungsunion als überstürzten und dadurch destabilisierenden Schritt. Die anderen sehen in der Europäischen Währungsunion eine unerläßliche Voraussetzung, „damit das 21. Jahrhundert in Europa und weltweit währungspolitisch in einem stabileren und ruhigeren Fahrwasser verläuft als das abgelaufene turbulente 20. Jahrhundert“ (Feldsieber 1996).

Die folgenden Bemerkungen sollen dazu dienen, einen Mittelweg zwischen ökonomischer Kritik, rechtlichen Verbindlichkeiten und politischer Realität anzudeuten. Insbesondere wollen wir zeigen, daß die Maastrichter Konvergenzkriterien als Eintrittsbedingung in die Währungsunion überbewertet werden. Sie sind weder theoretisch fundiert, noch notwendig oder gar hinreichend, um Konvergenz oder Stabilität in einer Europäischen Währungsunion zu garantieren (Abschnitt C). Aus diesem Grunde sollten sie nicht „gleichsam wie eine Monstranz“ (Bofinger 1996:36) vorneweggetragen werden. Der Blick auf die Maastrichter Konvergenzkriterien geht in die falsche Richtung. Eher schon vermöchten *realwirtschaftliche* Konvergenzkriterien eine Abhilfe anzubieten (Abschnitt D). Sie sind aber im Maastrichter Vertrag nicht genügend präzise formuliert. Sie nachträglich in den Vertrag einzubinden, erscheint politisch nicht gangbar. Zudem darf die rechtliche Realität nicht mißachtet werden (Abschnitt E).

Unser Vorschlag (Abschnitt F) zielt darauf, jenen Ermessensspielraum sehr weit auszunutzen, den der Maastrichter Vertrag für den Übergang in die 3. Stufe offenläßt. Wir präferieren damit eine nach dem Maastrichter Fahrplan rasch in Kraft tretende Teilwährungsunion bei relativ „großzügiger“ Interpretation der „notwendigen Voraussetzungen“ (Art. 109j EGV) gegenüber einer Verschiebung. Es soll eine Kerngruppe stabilitätsorientierter Länder zu einer gemeinsamen Währung übergehen, selbst wenn die quantitativen Vorgaben der Maastrichter Konvergenzkriterien nicht strikt erfüllt sind. Um dennoch eine Stabilitätspolitik zu garantieren, müßten die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) gesichert sein und Sanktionen gegenüber Ländern mit einer unsoliden Finanzpolitik möglich werden. Während bei der Unabhängigkeit der EZB die Vertragstexte von Maastricht eine tragfähige Basis bilden, müßte es ein zentrales Anliegen der Regierungskonferenz sein, im Bereich der Finanzpolitik in Form von Zusatzvereinbarungen nachzubessern. Anstatt einer ex ante-Selektion über die untauglichen Maastrichter Konvergenzkriterien steht somit eine ex post-Kontrolle im Zentrum eines pragmatischen Vorgehens.

B. Die Alternativen: Das „magische“ Dreieck der Währungsunion

Die Europäische Union (EU) hat eine schwierige Phase hinter und konfliktreiche Jahre vor sich. Anfang 1996 ist weniger denn je gewiß, ob und wann die Währungsunion tatsächlich realisiert wird und welche Länder wann beitreten werden. Deutschland könnte, aber will möglicherweise nicht. Andere Länder möchten, aber dürfen nicht dazugehören. Die Crux liegt in den Maastrichter Konvergenzkriterien und der Frage, wie eng und strikt ihre quantitative Interpretation zu handhaben sei. Die möglichen Optionen lassen sich mit Hilfe eines „magischen“ Dreiecks der Währungsunion veranschaulichen. Die drei Ziele, die in Konflikt stehen, sind, a) möglichst *rasch* in die dritte Stufe überzugehen, b) möglichst *vielen* Teilnehmerländern einzuschließen und c) die Konvergenzkriterien möglichst *strikt* anzuwenden. Jeweils zwei Ziele lassen sich harmonisch erfüllen, das dritte Ziel wird jedoch verletzt:

- I. Die Konvergenzkriterien werden strikt angewendet. Der Übergang in die dritte Stufe erfolgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt. In die Währungsunion darf nur, wer die monetären und fiskalischen Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages vom 7. 2. 1992 quantitativ vollumfänglich erfüllt. Damit ist absehbar, daß der Kreis der Länder sehr eng gezogen sein wird. Bleibt es nämlich bei einer „harten“ Auslegung der Maastrichter Konvergenzkriterien, wird kaum ein Land die Aufnahmebedingungen erfüllen. Neben Luxemburg tut sich sogar Deutschland schwer, das Defizit- und das Verschuldungskriterium einzuhalten.² Dieses Szenario kann aber nur dann Realität werden, wenn zumindest Luxemburg, Deutschland und Frankreich 1999 in die dritte Stufe der Währungsunion eintreten (wollen). Eine kleine Teilwährungsunion wäre das Ergebnis. Weitere Länder könnten folgen, wenn sie die Konvergenzkriterien zu einem späteren Zeitpunkt erfüllen.
- II. Eine Währungsunion ohne „eine kritische Masse“ erscheint jedoch wenig sinnvoll. Eine kleine Teilwährungsunion würde die Vorteile des Mitmachens für die einzelnen Mitgliedstaaten erheblich reduzieren. Möglicherweise würden die Umstellungs- und Anpassungskosten sowie die Unsicherheit gar größer sein als mögliche Effizienzgewinne. Vor allem aber sind die politischen Risiken schwer abzuschätzen. Wie wirkt sich das Vorgehen der starken Länder für die schwächeren Länder aus? Könnte nicht gerade die „Zwei-Klassen“-Gesellschaft zu einer ökonomischen Spaltung innerhalb der EU-Länder führen? Soll man es also zulassen, daß die wirtschaftlich schwachen Länder – möglicherweise sogar trotz aller gutgemeinten Einsparungen und Opfer – den An-

² Natürlich ist es reine Spekulation, in den Schwierigkeiten Deutschlands mit den Haushaltskriterien auch ein strategisches Element zu vermuten, das es der deutschen Regierung ermöglichen würde, ohne größeren Gesichtsverlust auf einen „erzwungenen“ Beitritt zur Europäischen Währungsunion verzichten zu können.

schluß an die Stabilitätsgemeinschaft nicht schaffen? Aus dieser negativen Beurteilung einer kleinen Teilwährungsunion erschiene sinnvoll, den im Maastrichter Vertrag genannten Termin (1. 1. 1999) verstreichen zu lassen und den Eintritt in die dritte Stufe zu verschieben (vgl. *Ohr* 1996). Eine Verschiebung des Starttermins würde erlauben, die beiden anderen Ziele (viele Teilnehmer und strikte Auslegung der Konvergenzkriterien) zu optimieren.

- III. Der im Maastrichter Vertrag und den Zusatzprotokollen geschaffene Ermessensspielraum bei der Interpretation der „notwendigen Voraussetzungen“ nach Art. 109j EGV wird in weitestmöglichem Ausmaße genutzt. Es treten auch Länder bei, welche die Eintrittsbedingungen quantitativ nicht rundum zur Genüge erfüllen, sondern lediglich bei „Prüfung der Gesamtlage“ als beitriffsfähig beurteilt werden. Diese Alternative würde ermöglichen, den Maastrichter Fahrplan einzuhalten und rasch zu einer Teilwährungsunion mit relativ vielen Mitgliedern überzugehen. Ein politisch undenkbarer Ausschluß Frankreichs ließe sich vermeiden. Ebenso könnten die Gründungsmitglieder Belgien und die Niederlande mit eingeschlossen werden. Allein schon aus politischen Gründen wird der Druck stärker werden, die Maastrichter Kriterien mit der größtmöglichen Flexibilität zu dehnen. Dazu bieten ihre Formulierung und das Prüfverfahren auch ausreichend Spielraum (vgl. *Nicolaysen* 1993). Möglicherweise werden sogar EWG-Gründungsmitglieder aufgenommen, die weit von den quantitativen Grenzwerten entfernt liegen. Dieses Szenario stößt vor allem in Deutschland auf weitgehende Ablehnung. Reflexartig wird die Mißachtung der Konvergenzkriterien mit einem Verzicht auf eine Stabilitätsgemeinschaft gleichgesetzt. So ist auch für den Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1995/96 klar: „Das Fundament einer funktionstüchtigen Geldordnung wäre brüchig, Glaubwürdigkeit kann so nicht begründet werden. Die Kosten und Risiken sind eindeutig größer als der mögliche Nutzen“ (*Sachverständigenrat* 1995:256).

Wie sind die einzelnen Alternativen zu beurteilen? Ist eine strikte quantitative Einhaltung der Maastrichter Konvergenzkriterien ökonomisch tatsächlich sinnvoll? Diese Fragen sollen nun diskutiert werden.

C. Maastrichter Konvergenzkriterien: Weder notwendig, noch hinreichend!

Die grundsätzliche ökonomische Kritik am Maastrichter Vertrag ist hinlänglich bekannt. Sie findet sich kompakt und prägnant im Manifest der 62 Professoren gegen die währungspolitischen Beschlüsse des Vertrags von Maastricht (vgl. *FAZ* vom 11. 6. 1992). Im Kern geht es um die Sorge, ob die Europäische Währungsunion eine Stabilitätsgemeinschaft sein würde. Die institutionellen Regeln vermögen hier den Vorrang von Stabilität gegenüber innergemeinschaftlicher Solidarität

nicht überzeugend sicherzustellen. Eher wahrscheinlich ist, daß reale Anpassungen, einer lange für richtig befundenen, deswegen aber nicht minder falschen Phillips-Kurven-Tradition folgend, durch monetäre oder budgetäre Expansion abgefedert werden könnten.³ Auch auf die Unzulänglichkeit der monetären und budgetären Konvergenzkriterien ist immer wieder hingewiesen worden (so *Hasse* 1995 und *Hasse/Hepperle* 1994). Wir wollen nun zeigen, daß die Maastrichter Konvergenzkriterien weder hinreichend noch notwendig sind, um Konvergenz oder Stabilität zu erreichen.

Bekanntlich definiert der Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 in Artikel 109j, Absatz 1 vier monetäre und fiskalische Konvergenzkriterien, die zu erfüllen sind, damit ein Land der Europäischen Union (EU) Mitglied der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) werden kann. Es sollen jene Länder in die WWU aufgenommen werden, die erstens einen anhaltend hohen Grad an Preisstabilität, zweitens kein übermäßiges Haushaltsdefizit, drittens relativ stabile Wechselkursrelationen und viertens keinen zu starken Zinsabstand gegenüber den stabilsten Ländern aufzuweisen haben. Die Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Währungsunion wurden vereinbart, „um die Funktionstüchtigkeit des neu zu schaffenden Geldwesens zu sichern, der Europäischen Zentralbank Glaubwürdigkeit zu geben und die Europäische Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft zu etablieren“ (*Sachverständigenrat* 1995:246). Im Vordergrund steht also die Stabilität, ein Ziel, das letztlich wohl von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt wird. „Die Europäische Währungsunion soll und muß eine Stabilitätsgemeinschaft sein. Darin sind sich alle einig“ (*Feldsieper* 1996:37). Offen ist jedoch der Weg zum Ziel. Sind hier die Maastrichter Konvergenzkriterien tatsächlich eine notwendige oder gar hinreichende Vorbedingung?

- I. Zunächst ist auf das *bescheidene theoretische Fundament* der Maastrichter Konvergenzkriterien zu verweisen.⁴ Weder die stark auf monetäre und fiskalische Sachverhalte ausgerichtete *Auswahl* der Kriterien noch die *Präzisierung* der Grenzwerte und Bandbreiten lassen sich ökonomisch stichhaltig begründen. Darauf wurde nicht zuletzt auch von prominenter Maastricht-kritischer Seite zu Recht hingewiesen.⁵ Die Maastrichter Konvergenzkriterien sind vor allem als Kompromißergebnis des Verhandlungsprozesses um die Neugestalt-

³ Hier ist auch der von *Barro* (1995) und *Bruno* (1995) wieder ins Spiel gebrachten Frage „more inflation – so what?“ entschieden entgegen zu treten (vgl. dazu auch *Krüger* 1995 und *Sandte* 1996). Denn *Bruno* (1995:38) zeigt, daß chronische Inflation an das Rauchen erinnert: „Wenn man sich erst einmal daran gewöhnt hat, ist es schwierig, die zunehmende Sucht abzulegen. Wenn es aber gelingt, diese Gewohnheit abzulegen, vermeidet man langfristige Gesundheitsschäden.“ Somit besteht nach wie vor weder eine theoretische noch eine empirische Rechtfertigung, vom Ziel einer europäischen Stabilitätsgemeinschaft abzurücken.

⁴ Vgl. hierzu die klare Analyse von *Ohr* (1993), *Hasse* (1995) sowie mit Betonung der polit-ökonomischen Aspekte *De Grauwe* (1993). Bezogen auf die Fiskalkriterien ist die Kritik von *Buiter/Corsetti/Roubini* (1993) überzeugend.

⁵ So etwa von *Ohr* (1993, 1994, 1996).

tung der Europäischen Gemeinschaft zu verstehen.⁶ Sie sind primär polit-ökonomisch orientiert. Die ökonomische Logik spielt nur eine nachrangige Rolle.

- II. Eine Erfüllung der Maastrichter Konvergenzkriterien ist *kein notwendiges* und bei weitem kein hinreichendes Kriterium für eine Stabilitätsgemeinschaft. Sie ist nicht notwendig, weil die Erfahrung der letzten zehn Jahre zeigt, „daß Länder auch dann niedrige Inflationsraten und stabile Wechselkurse erreichen können, wenn sie die Richtwerte der Kriterien überschreiten“ (*Bofinger* 1996:35). Ein Blick auf die nationalen Inflationsraten offenbart in der Tat (vgl. *Sachverständigenrat* 1995:248-249, Tabelle 53), daß neben Deutschland und Luxemburg auch Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, die Niederlande und Österreich sowohl das Kriterium eines außerordentlich geringen Preisanstieges als auch das Wechselkursziel erfüllen – trotz der verletzten Fiskalkriterien. Besonders für Belgien mit einem Schuldenstand von 134,5 % (per Ende 1995, Schätzung aus *Sachverständigenrat* 1995:248) mag die Stabilität bezogen auf Preisniveau und Wechselkurs überraschen. Letztlich veranschaulicht aber dieser Befund nur, „daß man bei der Analyse des Schuldenstandes nicht alle Länder über einen Kamm scheren darf“ (*Bofinger* 1996:35).⁷

Entscheidender ist noch: Die Fiskalkriterien lassen die Frage unberücksichtigt, wofür die Schulden aufgenommen wurden. Dabei ist „eine Kreditfinanzierung rentierlicher öffentlicher Investitionen, etwa im Bereich der Infrastruktur, anders zu beurteilen als eine Verschuldung zugunsten des öffentlichen Konsums oder der staatlichen Macht- und Prachtentfaltung“ – ein Gesichtspunkt, dem beispielsweise das deutsche Grundgesetz wohlweislich Rechnung trägt (*Giersch* 1996:43).⁸

- III. Die Erfüllung der Maastrichter Konvergenzkriterien ist aber auch *nicht hinreichend*, um eine Stabilitätsgemeinschaft zu garantieren. Zunächst einmal fordert das Kriterium der Preisstabilität nach Artikel 109 EGV (Protokoll Nr. 6, Artikel 1) ja nur, daß unter „hohem Grad“ der Preisstabilität eine Inflationsrate zu verstehen sei, „die um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate jener – höchstens drei – Mitgliedstaaten liegt, die auf dem Gebiet der

⁶ Siehe auch *De Grauwe* (1993).

⁷ „Im Fall Belgiens hat man vor allem zu berücksichtigen, daß dort die Sparneigung der Haushalte mit 22 % weit über dem Durchschnitt der EU liegt und immerhin doppelt so hoch ist wie in Deutschland. Unter diesen spezifischen Bedingungen kann es aus der Sicht des Staates durchaus rational sein, sich stärker über Anleihen als über Steuern zu finanzieren. Der hohe Schuldenstand spiegelt dann weniger einen Mangel an Stabilitätskultur als vielmehr die Tatsache, daß sich der Staat den Präferenzen der Privaten anpaßt. Eine pauschale Anwendung der 60 %-Grenze kann solchen nationalen Besonderheiten in keiner Weise gerecht werden“ (*Bofinger* 1996:35).

⁸ Vgl. hierzu ebenso *Jetzer* (1996). Bemerkenswert genug ist auch, daß die fiskalischen Budgetkriterien die enormen staatlichen Verpflichtungen gegenüber den sozialen Altersvorsorgesystemen unterschlagen. Gerade die relativ stark alternde Bevölkerungsstruktur in nahezu allen EU-Ländern wird hier gewaltige staatliche Finanzierungsprobleme verursachen (vgl. hierzu für die „großen“ EU-Länder *Leibfritz et al.* 1995).

Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.“ Damit ist schon einmal offensichtlich, daß es nicht um eine absolute, sondern nur um eine *relative Stabilität* gehen kann. Als Referenzwert ergeben sich dann auch Grenzwerte für die nationalen Inflationsraten von 3,8 % für 1992, 2,9 % für 1993, 3,5 % für 1994 und 3,0 % für 1995 bei „weicher“ Auslegung (Durchschnitt der *drei* preisstabilsten Ländern) oder von 3,6 % für 1992, 2,8 % für 1993, 3,2 % für 1994 und 2,8 % für 1995 bei „harter“ Auslegung (nur *preisstabilstes* Mitgliedsland). Hier werden also bereits Inflationsraten von rund 3 % als „Stabilität“ toleriert.

Wenn es aber nur um eine „relative“ Stabilität gehen sollte, dann wäre die Sachlage wesentlich unproblematischer. In einer Währungsunion konvergieren die nationalen Inflationsraten automatisch. Weil nur noch eine zentrale Behörde eine gemeinsamen Geldpolitik in gemeinsamer Währung betreiben kann, gleichen sich die Preisveränderungen unmittelbar an. Innerhalb eines Währungsraumes können einheitliche Preise nur noch durch das Gewicht nicht-handelbarer Güter und Produktionsfaktoren oder durch administrierte Tarife regional oder national verzerrt werden.

Ebenso automatisch und unmittelbar würden in einer Währungsunion die beiden anderen nominalen (monetären) Konvergenzkriterien erfüllt. Das Wechselkurskriterium wird per definitionem hinfällig, weil es bei einer gemeinsamen Währung keine internen Wechselkurse mehr gibt. Schließlich wird auch das Kriterium nicht allzu starker nominaler Zinsunterschiede bedeutungslos. Dieses Kriterium ist ohnedies in hohem Maße an langfristig unterschiedlich hohe *Inflationserwartungen* gekoppelt. Unterschiedliche langfristige Nominalzinsen lassen sich auch als unterschiedliche Risikoprämien für übermäßige Budgetdefizite, schwache Konsolidierungsanstrengungen oder hohe Schuldenstände interpretieren. Dann jedoch werden realwirtschaftliche Aspekte wichtig, die in den Maastrichter Konvergenzkriterien ohnehin vernachlässigt sind.

Die Maastrichter Konvergenzkriterien sind weder eine notwendige noch hinreichende Bedingung, um sicherzustellen, daß die Währungsunion auch eine Stabilitätsgemeinschaft werden wird. Deshalb sollten sie auch nicht überbewertet werden – weder im positiven noch im negativen Sinne. Die Maastrichter Konvergenzkriterien bieten einen juristischen Ermessensspielraum (*Nicolaysen* 1993). Ebenso bedürfen sie der ökonomischen Interpretation „im Sinne einer Stabilität, die gesamtwirtschaftlich und zukunftsorientiert zu verstehen ist, also auf Beschäftigung und Wachstum zielt“ (*Giersch* 1996).⁹ Letztlich geht es nicht um eine ex ante-Erfüllung irgendwelcher nominaler Konvergenzkriterien. Im Kern geht es einzig um die Frage, wieweit eine gemeinsame Europäische Zentralbank (EZB) in der Lage sein wird, eine glaubwürdige Stabilitätspolitik zu verfolgen. Diese Glaubwürdigkeit ist

⁹ Konsequenterweise hält *Giersch* (1996) ein Überschreiten der fiskalischen Maastricht-Kriterien dann auch für unbedenklich, „wenn es wettgemacht würde durch eine beschäftigungspolitisch begründete Reduktion der Abgabenquote und der konsumtiven Staatsausgaben.“

aber nur durch ein stabilitätsgerechtes Handeln auf Dauer zu erwerben. Damit rücken realwirtschaftliche und polit-ökonomische Kriterien in den Vordergrund. Realwirtschaftliche Strukturveränderungen bestimmen in hohem Maße, wieweit Interessengruppen versucht sind, politischen Druck auf die EZB auszuüben. Die institutionellen Regeln ihrerseits legen fest, wieweit die Geldpolitik der EZB diesem polit-ökonomischen Drängen nachzugeben bereit sein könnte oder wieweit die EZB einen unabhängigen Stabilitätskurs durchzuhalten in der Lage sein wird.

D. Ökonomische Kritik ...

Die Erfolgchancen einer Währungsunion lassen sich anhand realer Konvergenzkriterien abschätzen.¹⁰ *Reale Konvergenzkriterien* werden deshalb wichtig, weil sie ein wesentlicher – wenn nicht der entscheidende – Faktor sind, der das polit-ökonomische Spannungsfeld und damit die Glaubwürdigkeit der Geld- und Fiskalpolitik bestimmt. Letztlich sind es wohl die Arbeitslosigkeit und deren Verlauf sowie die Entwicklung des realen Pro-Kopf-Einkommens (als Indikator für den wirtschaftlichen Lebensstandard), die einen politischen Druck auf eine nicht der Stabilität verpflichtete Geld- und Fiskalpolitik induzieren. Ebenso liefern große Unterschiede in der Absorption ökonomischer Schocks¹¹ ein wesentliches Sprengpotential für eine stabilitätsorientierte Währungsunion. Fehlt eine realwirtschaftliche Konvergenz und können (als Folge einer Wirtschafts- und Währungsunion) von den einzelnen Regionen keine spezifischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ergriffen werden, um auf Schocks optimal zu reagieren, drohen ausgeprägte Unterschiede in der regionalen Arbeitslosigkeit und der regionalen Einkommens- und Wachstumsentwicklung. Werden die Wechselkurse zu schnell als möglicher Anpassungsmechanismus durch eine gemeinsame Währungsunion außer Kraft gesetzt, bedarf es anderer Ausgleichsmechanismen, um realwirtschaftliche Divergenzen aufzufangen. Ohne hohe Preis- und Lohnreagibilität oder starke Faktormobilität werden die Forderungen nach monetären Ausgleichszahlungen beträchtlich an Gewicht gewinnen. Ein massiver Ausbau der Struktur- und Kohäsionsfonds wäre das Ergebnis.

¹⁰ Dieses Vorgehen basiert auf der Theorie optimaler Währungsräume. Diese vergleicht bekanntlich die ökonomischen Kosten eines flexiblen Wechselkurssystems mit denjenigen eines fixen Wechselkurssystems. Wesentlicher Kostenfaktor eines fixen Wechselkurssystems ist hierbei die nicht mehr vorhandene Möglichkeit der Wechselkursanpassung an Schocks. Die Höhe der damit verbundenen Kosten hängt von der Verfügbarkeit alternativer Anpassungsmechanismen ab.

¹¹ „Schock“ meint eine relativ starke und relativ rasche Änderung des Angebots und / oder der Nachfrage. Beispiele können sein Änderungen bei Kundenpräferenzen (Modeströmungen), neue Produktionstechnologien, Mißernten, Rohstoffmangel, Regierungswechsel u.a. Für den Zusammenhang zwischen Schocks und Anpassung in der Europäischen Union vergleiche die knappe und klare Analyse bei *Berthold* (1993, insbesondere Kapitel 2).

Eine umfangreiche Literatur kurz zusammengefaßt,¹² ergibt sich, daß Wechselkurse fixiert werden können und eine Währungsunion dann „optimal“ ist, wenn die Wirtschaftsstrukturen der Volkswirtschaften „ähnlich“ sind und wenn Güter- und Faktormärkte flexibel auf realwirtschaftliche Änderungen reagieren. Demgemäß sollte eine Währungsunion nur dann gebildet werden, wenn die beteiligten Volkswirtschaften auf Veränderungen realwirtschaftlich ähnlich rasch und ähnlich flexibel reagieren und sowohl die räumliche als auch die berufliche Mobilität der Arbeitskräfte hoch ist. Ansonsten wirken sich Schocks regional stark asymmetrisch aus.

Gerade um realwirtschaftliche Aspekte aufzufangen, verlangt Artikel 109j des Maastrichter Vertrages in Absatz 1, daß für die Konvergenzfeststellung auch „die Ergebnisse bei der Integration der Märkte, der Stand und die Entwicklung der Leistungsbilanzen, die Entwicklung bei den Lohnstückkosten und andere Preisindizes“ zu berücksichtigen seien. Neben den vier in Artikel 109j, Absatz 1, explizit genannten monetären und fiskalischen Konvergenzkriterien müßten demgemäß zusätzlich auch realwirtschaftliche Kriterien als Eintrittserfordernisse in weitere Integrationsstufen erfüllt sein.

Wie steht es nun mit der realwirtschaftlichen „Ähnlichkeit“ (oder Konvergenz) in der EU? Wird realwirtschaftliche Konvergenz mit Blick auf einen gleichmäßigen Verlauf der Beschäftigung beziehungsweise eine Angleichung der Lebensstandards verstanden, ergeben sich folgende Tendenzen (Tabellen 1 und 2, Abbildungen 1 und 2, vgl. auch den Beitrag von *Aschinger* (1996) in diesem Band):

- I. Die Arbeitsmärkte in den europäischen Ländern sind, bei sehr geringer räumlicher Arbeitskräftemobilität, stark segmentiert. Sie funktionieren nach nationalen Besonderheiten. Die hohen Arbeitslosenraten deuten generell auf eine mangelnde Flexibilität der Arbeitsmärkte hin (vgl. hierzu auch *Berthold* 1993). Gerade die Lohnfindung ist kaum den Marktmechanismen überlassen. Vielmehr ist sie meist das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften. Auch der Staat spielt eine wichtige Rolle – nicht zuletzt bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst.
- II. Der Lebensstandard innerhalb der EU ist langfristig konvergent. Allerdings kann es sich hierbei auch um das Ergebnis eines politischen Umverteilungsprozesses handeln und weniger um eine tatsächliche Angleichung der Produktionsergebnisse. Zudem ist hier Vorsicht am Platze, was genau mit Konvergenz gemeint ist. Ist es eine absolute Konvergenz von Pro-Kopf-Einkommen oder eine relative Konvergenz von Wachstumsraten?

¹² Die Literatur zur Theorie optimaler Währungsräume ist derart reichhaltig, daß hier nur beispielhaft auf den vor allem auch didaktisch gut gelungenen Beitrag von *Aschinger* (1993) sowie das formale Modell von *Bayoumi* (1994) und den Beitrag von *Aschinger* (1996) in diesem Band hingewiesen sei.

Tabelle 1
Arbeitslosenrate (in %)

	EU6	Standabw.	EU9	Standabw.	EU12	Standabw.	EU15	Standabw.
1969-1975	2,95	1,65	3,12	1,76	3,06	1,59	2,81	1,53
1975-1980	4,93	2,23	5,43	2,17	5,38	2,29	4,87	2,41
1980-1985	7,86	3,62	8,81	3,39	9,13	3,81	8,05	4,09
1985-1990	8,29	3,64	9,30	4,01	9,73	4,60	8,44	4,90
1990-1994	8,06	3,73	9,21	3,82	9,65	4,68	9,12	4,78

EU6: Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland, Italien, Frankreich
EU9: EU6 und Großbritannien, Dänemark, Irland
EU12: EU9 und Griechenland, Portugal, Spanien
EU15: EU12 und Finnland, Österreich, Schweden

Quelle: *OECD Labour Force Statistics*

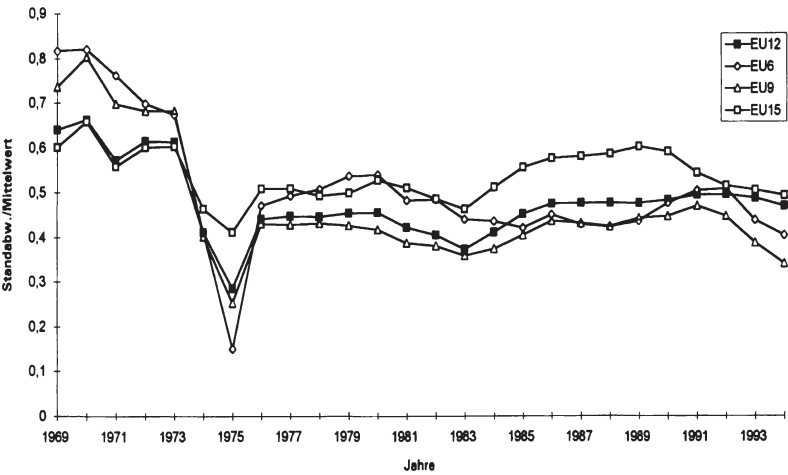


Abbildung 1: Arbeitslosigkeit

Tabelle 2
Wachstumsraten BIP pro Einwohner (in %)

	EU6	Standabw.	EU9	Standabw.	EU12	Standabw.	EU15	Standabw.
1950-1955	3,90	0,04	3,25	0,04	3,74	0,03	3,76	0,03
1955-1960	3,42	0,02	2,94	0,03	3,38	0,03	3,47	0,03
1960-1965	3,94	0,02	3,99	0,02	4,65	0,03	4,69	0,03
1965-1970	3,12	0,03	3,14	0,03	4,34	0,03	4,21	0,03
1970-1975	4,65	0,01	4,34	0,02	4,40	0,03	4,39	0,03
1975-1980	2,36	0,02	2,32	0,02	1,85	0,02	1,86	0,02
1980-1985	1,32	0,01	1,35	0,02	1,12	0,02	1,38	0,02
1985-1990	2,34	0,01	2,52	0,01	3,04	0,02	2,99	0,02

EU6: Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland, Italien, Frankreich

EU9: EU6 und Großbritannien, Dänemark, Irland

EU12: EU9 und Griechenland, Portugal, Spanien

EU15: EU12 und Finnland, Österreich, Schweden

Quelle: *Summers / Heston* (1991)

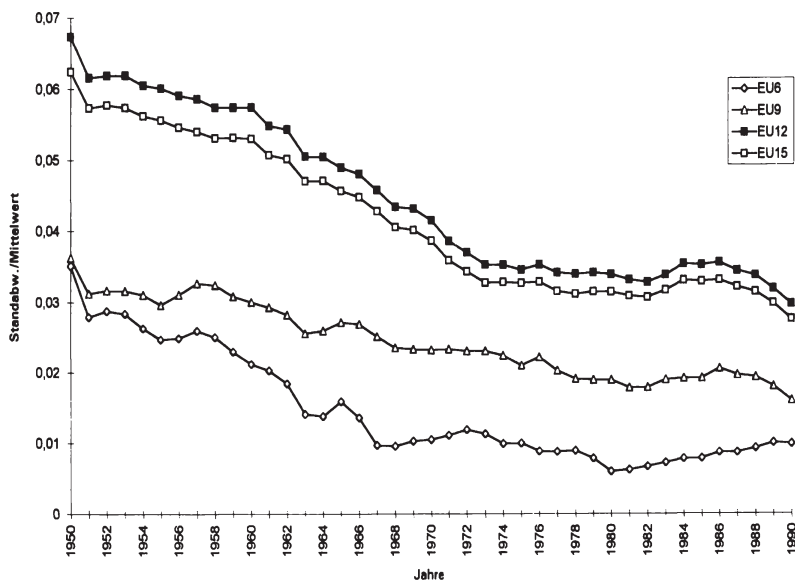


Abbildung 2: BIP pro Einwohner

Insgesamt läßt sich festhalten, daß empirische Analysen ein uneinheitliches Bild über die Frage nach dem optimalen Währungsraum in Europa bieten. Das Ergebnis scheint vor allem von der jeweiligen Referenzgröße abzuhängen.

E. ... Rechtliche Verbindlichkeiten ...

Die ökonomische Analyse mag einen Verzicht auf eine Europäische Währungsunion oder zumindest einen Aufschub nahelegen. Es überwiegen die Bedenken. Noch sei die Europäische Union zu divergent in ihrer realen Struktur. Somit drohe die Gefahr einer Instabilitätsgemeinschaft. Die von Schocks härter getroffenen schwächeren Mitgliedsländer würden versuchen, von den stabilitätsorientierten Ländern einen Solidarbeitrag einzufordern. Dazu bedienten sie sich entweder der Geldpolitik der EZB oder der Struktur- und Kohäsionsfonds. Zudem sei es möglich, durch eine expansive nationale Fiskalpolitik die Solidarität der Währungsunion zu erzwingen. Kein Land könne zusehen, wie ein anderes Mitgliedsland in den Staatsbankrott getrieben würde. Diese Sicht, so richtig sie in der Theorie auch sein mag, vernachlässigt zwei Aspekte.

- I. Zunächst wird die *rechtliche Realität* mißachtet. Ein Ausstieg aus dem völkerrechtlich bindenden Maastrichter Vertrag ist nicht mehr kostenlos möglich. Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich und Dänemark „ist die Bundesrepublik ohne Vorbehalt an den Vertrag und sein Verfahren gebunden“ (Nicolaysen 1993:25): *Pacta sunt servanda*. Es entspricht dem historisch gewachsenen (europä)rechtlichen Verständnis, die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft zu sehen. „Auf diesem Fundament beruht auch der Vertrag von Maastricht. Wenn er in Kraft tritt, haben ihm alle Vertragspartner zugestimmt, einige haben dafür ihre Verfassung geändert, es haben Volksabstimmungen stattgefunden. Dem in Europa erreichten Standard entspricht es, daß die damit eingegangenen Verpflichtungen erfüllt werden“ (Nicolaysen 1993:42).

Der Maastrichter Vertrag gibt die Leitplanken zu einer Europäischen Währungsunion für die Signatarstaaten (ohne Großbritannien und Dänemark) zwingend und verbindlich vor. Mit den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 15./16. Dezember 1995 in Madrid wurden die Rahmenbedingungen für den späteren Übergang in die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) weiter konkretisiert. Hier bietet sich wenig Spielraum, die Automatik wieder durch ein handgeschaltetes Getriebe zu ersetzen, das auch einen Stop zuließe. Entgegen dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts ist die „Terminautomatik“ keine Zielvorgabe, die mehr oder weniger beliebig verletzt werden kann, sondern ein europarechtlich verbindliches und durchsetzbares Datum (Kortz 1996, 1996a). Also kann es doch lediglich darum gehen, das angestrebte (und nicht mehr revidierbare) Ziel – eine Europäische Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft – mit den geringstmöglichen Anpassungskosten zu erreichen.

- II. Im weiteren werden die *ökonomischen Kosten* eines Verzichts auf die Europäische Währungsunion oder eines Aufschubs des Eintritts in die dritte Stufe zu gering eingeschätzt (vgl. Collignon 1995, Krupp 1995, Matthes 1995 und Scharer 1995, 1995a). Hier dominiert das „Prinzip des Diapositivs“: Das Negative wird herausgefiltert und das Positive wird abgedeckt. Die Risiken der

Währungsunion werden „gleichsam unter dem Mikroskop herausgearbeitet, während man bei der Analyse des ‚Status quo‘ durch kurzen Augenschein zu dem Ergebnis kommt, daß schon nichts Schlimmeres passieren werde“ (Bofinger 1996:30). Dabei geht es doch letztlich um zwei Fragen:

1. Kann die seit Beginn der Gründungsverträge von Rom vom 25. 3. 1957 in Artikel 2 – dem Zweckartikel – als elementares Grundziel der Europäischen Gemeinschaft angestrebte *reale* Konvergenz mit oder ohne eine Währungsunion besser und rascher erreicht werden? Bezüglich dieser Frage gibt es eine lange Diskussion, die sich bis zu den Anfängen der Diskussion über eine Europäische Währungsunion Ende der 60er Jahre zurückverfolgen läßt. Es ist der Streit zwischen den „Ökonomen“ und den „Monetaristen“.¹³

Der Maastrichter Vertrag liegt auf der Linie der „Ökonomen“. Zuerst sollen die Voraussetzungen erfüllt sein, dann soll die Währungsunion als Krönung folgen. Eine „monetaristische“ Sicht würde zuerst die Währungsunion etablieren und dann erst die realen Anpassungsvorgänge einfordern. Für die Schock-Strategie sprechen nicht zuletzt auch polit-ökonomische Gründe. Sie ist unumkehrbar und automatisch. Demgegenüber erfolgt die weiche Krönungstheorie schrittweise und graduell. Stößt sie auf polit-ökonomischen Widerstand, ist ein Abbremsen oder gar eine Umkehr nicht ausgeschlossen. Das heutige Stocken und Zaudern auf dem Weg zur Europäischen Währungsunion ließe sich gelegentlich auch unter diesem Aspekt interpretieren. Stehen hier etwa die polit-ökonomischen Renten gewisser Interessengruppen auf dem Spiel? Sind sie es, die ein neues Mischen der Karten verhindern wollen? Gerade die *verbindliche Terminvorgabe* für den Übergang in die Endstufe der Währungsunion übt einen erheblichen Anpassungsdruck auf die teilnahmewilligen Mitgliedstaaten aus. Hier liegt doch die eigentliche polit-ökonomische Innovation des Maastrichter Vertrages: „Erstmals hat ein fester Terminplan für eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion Eingang in das Primärrecht gefunden“ (Kortz 1996) – dies im Gegensatz zu früheren Anläufen, wie beispielsweise dem Werner-Plan.¹⁴

¹³ Der Disput zwischen „Ökonomen“ und „Monetaristen“ läßt sich bis zur Diskussion über die Währungsbeschlüsse der EWG-Gipfelkonferenz von Den Haag Ende 1969 zurückverfolgen (vgl. hierzu Hasse 1992:24 und die dort angegebenen Literaturhinweise). Damals galten die Belgier, Franzosen, Luxemburger und die Kommission als „Monetaristen“, die also in der währungspolitischen Einigung einen „Motor“ sahen. Die Deutschen sowie die Niederländer galten als „Ökonomen“, die vorher eine weitere Harmonisierung der Wirtschaftspolitik für erforderlich hielten (vgl. Krämer 1971). Überhaupt würde sich in der heutigen Debatte des öfteren ein Blick in den von Giersch (1971) herausgegebenen Sammelband zur Diskussion Ende der 60er Jahre lohnen. In vielerlei Hinsicht scheint die Zeit nämlich stehen geblieben zu sein! Vgl. hierzu auch die immer noch in mancher Hinsicht lesenswerte Habilitationsschrift von Harbrecht (1981).

2. Können einzelne Länder – wie beispielsweise Deutschland – einem Stabilitätskurs im Alleingang erfolgreicher folgen als im Geleitzug? Sind die Rückwirkungen auf den Stabilitätskurs einzelner EU-Länder geringer, wenn jedes Land ex ante für sich auf die Währungsunion hinarbeitet, oder ließe sich die Stabilität eher sicherstellen, wenn die Länder ex post gemeinsam vorgehen?

Hier ist doch zuerst einmal auf die abnehmende nationale Autonomie in einer Zeit der zunehmenden Internationalisierung zu verweisen. In einem hoch integrierten Europäischen Binnenmarkt schlägt eine Destabilisierung eines EU-Mitgliedslandes unmittelbar auf die übrigen Mitgliedsländer zurück – auch auf Deutschland. Die Inflationsraten der EU-Länder haben in den letzten Dekaden konvergiert – nicht zuletzt ein Zeichen für das innerhalb der EU enorm gewachsene Stabilitätsbewußtsein (vgl. Tabelle 3 und Abbildung 3).

Sowohl frei bewegliche oder, wie im Falle des Europäischen Währungssystems, kontrolliert veränderbare Wechselkurse haben ihren „makroökonomischen“ Instabilitätspreis. Bei national divergierenden makroökonomischen Bedingungen sind flexible Wechselkurse nur sehr beschränkt in der Lage, die ihnen zugesprochene volkswirtschaftliche Ausgleichsfunktion zu erfüllen. Fundamentale internationale Disparitäten der realwirtschaftlichen Entwicklung, die nicht durch (kurzfristige) konjunkturelle, sondern (langfristige) strukturelle Faktoren verursacht sind, lassen sich nun einmal nicht durch Wechselkurse korrigieren, die von Angehörigen nationaler Zentralbanken „manipuliert“ werden. Die Erfahrung der jüngeren europäischen Währungsgeschichte mit ihren Turbulenzen liefert hierfür genügend Anschauungsmaterial: „Als Europa nach dem endgültigen Zusammenbruch der Währungsordnung von Bretton Woods im Jahre 1973 das Experiment mit frei schwankenden Wechselkursen begann, führten die nun möglich gewordenen nationalen Alleingänge der Geldpolitik zu Turbulenzen ungeahnten Ausmaßes auf den Devisenmärkten und damit zu willkürlichen Wettbewerbsverzerrungen“ (*Landmann* 1995).

Wer an die Wirksamkeit einer Wechselkurspolitik glaubt, sieht sich mit den Fragen konfrontiert, woher denn Angehörige einer Zentralnotenbank wissen soll(t)en, welches die realwirtschaftlich „richtigen“ Wechselkurse sind und ob nicht hier die Gefahr droht, einem (falschen) Glauben an die politische Steuerbarkeit realwirtschaftlicher Prozesse zu erliegen? Unterliegen nicht auch Angehörige von Zentralnotenbanken polit-ökonomischen (Eigen)interessen und wäre es nicht deshalb sinnvoll, das Spielzeug „Wechselkurspolitik“ einzuziehen – nicht zuletzt, um Wechselkurstricks wider fundamentale realwirtschaftliche Disparitäten zu vermeiden? Bei stark integrierten Güter- und Faktormärkten und hoch effizienten globa-

¹⁴ Nach *Kortz* (1996, 1996a) ist die „Terminautomatik“ eine politische Gegenleistung an Frankreich und Italien dafür, daß sie bereit waren, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank zu akzeptieren.

len Finanzmärkten lassen sich Wechselkurse nicht nach nationalem Gutdünken manipulieren. Allein die von einer direkten Wechselkurspolitik verschonten polaren Formen des vollkommen freien Floatings und der vollkommenen Fixierung der Wechselkurse – beispielsweise im Rahmen einer Währungsunion – vermögen hier zu überzeugen und zwar sowohl bezüglich der allokativen Effizienz als auch der polit-ökonomischen Unabhängigkeit.

Tabelle 3
Inflationsraten (in %)

	EU6	Standabw.	EU9	Standabw.	EU12	Standabw.	EU15	Standabw.
1960-1965	3,17	0,01	3,52	0,01	3,51	0,02	3,65	0,02
1965-1970	3,48	0,01	4,06	0,02	4,19	0,02	4,19	0,02
1970-1975	7,42	0,02	8,43	0,02	9,13	0,03	8,89	0,03
1975-1980	8,32	0,04	9,85	0,04	11,64	0,05	11,09	0,05
1980-1985	7,61	0,04	8,32	0,04	10,51	0,06	9,94	0,05
1985-1990	2,78	0,02	3,33	0,02	5,40	0,05	5,22	0,04
1990-1994	3,29	0,01	3,22	0,01	4,83	0,04	4,68	0,03

EU6: Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland, Italien, Frankreich

EU9: EU6 und Großbritannien, Dänemark, Irland

EU12: EU9 und Griechenland, Portugal, Spanien

EU15: EU12 und Finnland, Österreich, Schweden

Quelle: *OECD Main Economic Indicators* (1991)

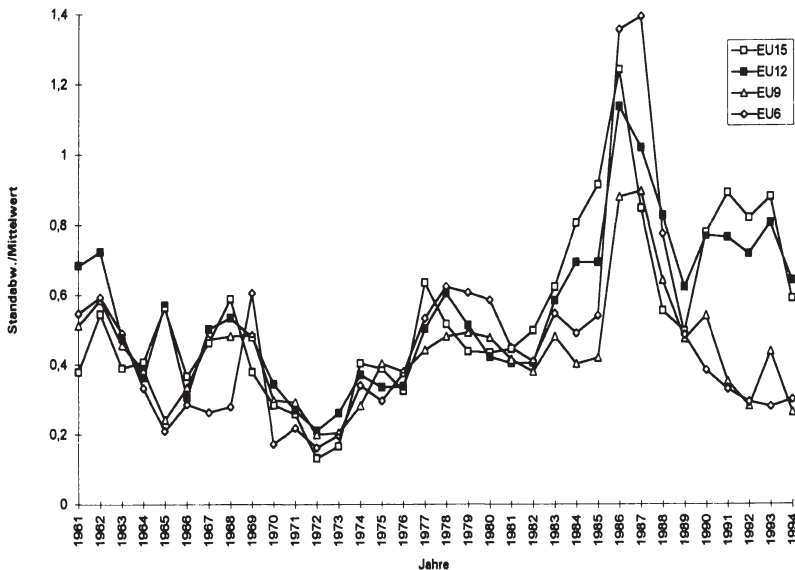


Abbildung 3: Inflationsraten (CPI)

F. ... und politische Realität verlangen nach einem pragmatischen Vorgehen

So überzeugend die theoretischen Argumente wider eine Währungsunion auch sein mögen, für die aktuelle Diskussion über eine Europäische Währungsunion vermögen sie keine tragfähigen Lösungen einzubringen. Die Theorie optimaler Währungsräume orientiert sich – als abstraktes Denkmodell folgerichtig – an idealtypischen Referenzmodellen. Aus dieser Sicht verwundert nicht, daß die Realität „unvollkommen“ ist (*Tuchfeldt* 1982:340 f.). So gesehen, gibt es in der Realität wohl keine optimalen Währungsräume. Selbst die Schweiz (*Jordan* 1994), Deutschland oder die USA sind dann keine „optimalen“ Währungsräume.¹⁵ Trotzdem würde wohl niemand den Schweizer Franken, die Deutsche Mark oder den US-Dollar als wirtschaftlich ineffiziente Lösung für die Schweizer Kantone, die deutschen Länder oder die US-amerikanischen Bundesstaaten beurteilen wollen. Zu beachten ist hier, daß „die gängige Theorie des optimalen Währungsraums, auf die sich diese Analysen überwiegend stützen, nämlich – entgegen dem, was der Name zu versprechen scheint – gar nicht in der Lage (ist), klar und operabel zu definieren, was ein optimaler Währungsraum ist“ (*Landmann* 1995). Eine politisch realisierbare Lösung ermöglicht dann unter Umständen immer noch, positive Ergebnisse zu erzielen, selbst wenn sie theoretisch nur suboptimal ist. Damit wird auch weniger dramatisch, daß die Mehrheit der empirischen Studien zum Ergebnis kommt, die EU sei kein optimaler Währungsraum und nur einige wenige die EU als optimalen Währungsraum verstehen (vgl. *Schmidt / Straubhaar* 1995).

Im übrigen bietet auch ein Binnenmarkt ohne Währungsunion seine realwirtschaftlichen Probleme. Vor allem verursachen auch die Alternativen „Verzicht“ oder „Verschiebung“ makroökonomische und destabilisierende politische Risiken. Wer sich in einem Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten in monetären Belangen abkoppeln will, stößt bald an die Grenzen autonomen Handelns. Wann und wo hat es in der Neuzeit einen räumlich und sachlich derart weitgehenden Gemeinsamen Binnenmarkt ohne gemeinsame Währung gegeben? Hoch arbeitsteilige Binnenmärkte bedingen eine Währungsunion, sonst zerfallen sie recht rasch.

Es mag politische Drohung sein, hat aber auch einen polit-ökonomischen Hintergrund, wenn behauptet wird, daß ein Scheitern der Währungsunion zu Abwertungswettläufen, Handelskriegen, Protektionismus und einer Renationalisierung der Wirtschaftspolitik führe. Wie schnell aber hier sogar in Deutschland liberale Grundsätze polit-ökonomischen Partikularinteressen geopfert werden, läßt sich am Beispiel der Entsenderichtlinie veranschaulichen. Gerade deutsche Politiker waren hier sehr rasch zur Hand, dem Drängen nationaler Interessengruppen nach Schutz gegenüber EU-Konkurrenz nachzugeben.

Ebenso negativ wirken sich in einem Binnenmarkt real verzerrte Wechselkursrelationen aus. Gerät eine Währung aufgrund rein monetärer Arbitragegeschäfte un-

¹⁵ Vgl. hierzu den Überblick zur empirischen Literatur in *Schmidt / Straubhaar* (1995).

ter Aufwertungsdruck, verschlechtert sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmer im gesamten Binnenmarkt. Die realwirtschaftlichen Konsequenzen bestehen in einer Fehlllokation von Produktionsfaktoren. Polit-ökonomische Konsequenz ist ein Protektionswettlauf, der seinerseits zu politischer und wirtschaftlicher Instabilität und damit zu einer Gefährdung des Binnenmarktes Anlaß bietet.

Ein pragmatisches Vorgehen geht zunächst einmal von der (polit-ökonomisch) möglicherweise naiven Vorstellung aus, daß es primär darum gehe, völkerrechtlich vereinbarte Verträge einzuhalten. Weiter soll ein – wie auch immer definiertes – Gemeinwohl erreicht werden. Dabei sei durchaus legitim, nationalen Interessen (wer definiert diese eigentlich?) einen Vorrang einzuräumen. Schließlich stehe das Stabilitätsziel ganz weit vorne in der ökonomischen Prioritätenliste.

Ein pragmatisches Vorgehen geht auch davon aus, daß das heutige System des EWS mit festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen kein erhaltenswertes Gebilde sei. Es kombiniert nicht (wie beabsichtigt) die Vorteile der polaren Formen „fixe“ und „flexible“ Wechselkurse, sondern eher deren Nachteile. Noch einmal: Bei globalisierten Güter-, Faktor- und Finanzmärkten lassen sich Wechselkurse nicht nach (wechselkurs-)politischem Belieben manipulieren. Entweder werden sie unwiderruflich fixiert oder vollständig flexibilisiert. Alle Zwischenformen provozieren rein monetäre Arbitragegeschäfte, welche die realen Preisverhältnisse verzerren und somit Fehlllokationen induzieren. Weil aber eine Rückkehr zu vollständig flexiblen Wechselkursen innerhalb der EU politisch undenkbar ist, bedeutet hier „pragmatisch“ eine Flucht nach vorne. Unwiderruflich fixierte Wechselkurse haben die nicht verleugneten Nachteile eines Fixkurssystems. Sie sind aber allemal ökonomisch gegenüber dem heutigen EWS und seinen Turbulenzen und Krisen vorzuziehen.

Mit unseren bisherigen Bemerkungen als Fundament kommen wir zu einem Vorschlag, der sich von folgenden Grundsätzen leiten läßt:

- I. Im Prinzip soll jedes EU-Mitgliedsland der Europäischen Währungsunion so rasch wie möglich beitreten können, sofern es die „notwendigen Voraussetzungen“ nach Art. 109j EGV bei voller Ausschöpfung des interpretativen Ermessensspielraums erfüllt. Es würde eine große Teilwährungsunion entstehen. Mögliche Mitglieder könnten sein: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Schweden und – so sie auf das vertraglich mögliche Opting out verzichten wollen – Dänemark und Großbritannien. Wohl jenseits eines auch großzügig genutzten Ermessensspielraums blieben also vorerst einmal nur die vier südeuropäischen EU-Länder Griechenland, Italien, Portugal und Spanien. Diese Nord-Süd-Teilung in „Ins“ und „Outs“ hat natürlich auch ihren politischen Preis!¹⁶

¹⁶ Deshalb wäre der Vorschlag von *Landmann* (1995) noch einmal genauer zu prüfen, der es jedem EU-Land selbst überlassen möchte, „ob es die Vorzüge einer gemeinsamen stabilen

- II. Die einzelnen Beitrittsländer müßten abwägen zwischen den realen Anpassungskosten einer ex ante- und einer ex post-Konvergenz. Sie wären in der Lage, sich aufgrund einer nationalen Interessenabwägung für die eine oder andere Variante zu entscheiden.
- III. Die Stabilitätsgemeinschaft wird durch die Unabhängigkeit der EZB und die strikte Anwendung einer „No-Bail-Out“-Klausel gesichert. Diese elementare Aussage gilt unabhängig von der Anzahl der Länder, die an einer Teilwährungsunion teilnehmen. Es stellt sich lediglich die Frage, ob als Folge politökonomischer Faktoren bei einer größeren Zahl auch stabilitäts- und fiskalpolitisch schwächerer Mitglieder die EZB eher einem Druck von Interessengruppen nachzugeben bereit ist oder nicht. Damit sind institutionelle Regeln gefordert, die Glaubwürdigkeit vermitteln und ein stabilitätsgerechtes Handeln sichern. Das Fundament für stabilitätsorientierte Regeln ist bereits im Maastrichter Vertrag angelegt. Es wurde seither gefestigt – zuletzt mit den Madrider Beschlüssen des Europäischen Rats vom 15./16. Dezember 1995. Ob es auch dem politökonomischen Druck einer weiten Teilwährungsunion standhalten wird, ist Spekulation – aber genauso spekulativ ist die Vermutung, daß dieses Fundament zusammenbricht.
- IV. Bei der Stabilität einer großen Teilwährungsunion gilt es auch eine Mischrechnung in Betracht zu ziehen. Für die stabilsten Länder mag das Zusammengehen mit etwas weniger stabilen Ländern eine leichte Erhöhung des Preisniveaus zur Folge haben. Dieser Nachteil ist aber in Relation zu setzen zu dem Vorteil der niedrigeren Inflationsraten in den vorher weniger stabilen Mitgliedsländern. Letztere gewinnen dadurch an makroökonomischer Effizienz. In einem Binnenmarkt wird sich dieser Effizienzgewinn durch die innergemeinschaftliche Spezialisierung und Arbeitsteilung auch auf die vorher stabileren Länder übertragen (vgl. hierzu die „moderne makroökonomische“ Sicht von *Wagner* 1995:467).
- V. Natürlich ist auch mit einer großen Teilwährungsunion das Problem nicht gelöst, was mit den stabilitätsschwachen Ländern geschieht, die auch bei einer großzügigen quantitativen Interpretation die Konvergenzkriterien nicht schaffen. Hier ist das von der *Deutschen Bundesbank* (1996) befürwortete Leitkurssystem mit breiten Schwankungsmargen (EWS II) sinnvoll, das gegebenenfalls auch als abgestuftes Konzept für unterschiedliche Bandbreiten Raum ließe.¹⁷

Währung höher einschätzt als eine nationale monetäre Autonomie bisherigen Stils“. Wir halten hier unseren Vorschlag für realitätsnäher, weil er innerhalb der rechtlichen Flexibilität des Maastrichter Vertrages bleibt. Ein Beitritt der „Weichwährungsländer“ kann nach den jüngsten Entscheidungen über den Fortgang ausgeschlossen werden (vgl. *Jürgensen* 1996, der auch darauf verweist, daß sowohl der Bundestag als auch das Bundesverfassungsgericht einen Beitritt von Weichwährungsländern mit dem Nicht-Eintritt der Bundesrepublik sanktionieren würden).

¹⁷ Auf dem Treffen der EU-Finanzminister und Notenbankchefs Mitte April 1996 in Verona wurde die Idee eines EWS II positiv aufgenommen. Das neue EWS soll die Wechselkurse

Dieser Vorschlag deckt sich mit dem von *Ohr* (1996:29): „Ein System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse, wie es das EWS vom Prinzip her ist und wie es in den ersten zehn Jahren auch erfolgreich praktiziert wurde, könnte helfen, die Wechselkurspekulation wieder zu verringern.“ Für die „derzeit noch etwas labileren EU-Partner“ schlägt *Ohr* (1996) eine Bandbreite um den Leitkurs (in unserem Falle den Euro) von $\pm 6\%$ vor, was genügen sollte, um vertrauensbildende Stabilisierungssignale auszusenden.

- VI. Eine große Teilwährungsunion gekoppelt mit einem System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse gegenüber den noch weniger stabilen übrigen EU-Ländern hätte den großen Vorteil, daß die langfristig positiven Wachstumsimpulse eines einheitlichen Währungsraumes auf innergemeinschaftliche Direktinvestitionen und damit Technologietransfers rascher wirken könnten.

Zentrale Frage des pragmatischen Vorschlags einer großen Teilwährungsunion – gekoppelt mit einem System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse gegenüber den „Outs“ – wird sein, ob es gelingt, die *Unabhängigkeit der EZB* und die „*No-Bail-Out-Klausel*“ zu garantieren. Dabei ist die erste Forderung weitgehend erfüllt. Artikel 105 EG-Vertrag verpflichtet die EZB explizit auf das „vorrangige Ziel der Preisstabilität“. Die Rechtspflicht der EZB zur Priorität der Preisstabilität hat somit Verfassungsrang – sie geht also über die deutsche Regelung auf (Bundesbank)Gesetzesebene hinaus. Sie wird durch die Unabhängigkeit der EZB funktionell und durch die Nicht-Wiederwählbarkeit ihrer Direktoren personell und somit insgesamt rechtlich umfassend gesichert. „Unzulänglichkeiten dieser Vertragsregeln, die kritische Zweifel rechtfertigen würden, sind nicht zu erkennen“ (*Nicolaysen* 1993:31). Natürlich bleibt es aus heutiger Sicht Glaubenssache und Spekulation, ob die Realität den rechtlichen Vorgaben folgen wird (vgl. hierzu exemplarisch die gegensätzlichen Meinungen von *Ohr* 1996 und *Bofinger* 1995, 1996 bzw. *Feldsieber* 1996).

Demgegenüber sind das Verbot der monetären Finanzierung von (national)staatlichen Haushaltsdefiziten und die „No-Bail-Out-Klausel“ – also der Ausschluß der Haftung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten für die öffentlichen Verbindlichkeiten anderer Gemeinschaftsländer (Art 104b, Abs. 1, EGV) – noch durchaus präzisierungsfähig. Der EG-Vertrag sieht diese Präzisierung auch ausdrücklich vor (vgl. Art. 104a Abs. 2, Art. 104b Abs. 2 sowie Art. 104c EGV).

Die heute gültige Sanktionierung einer nicht stabilitätsorientierten nationalen Finanzpolitik ist noch wenig glaubwürdig. Ob der vorgesehene Haftungsausschluß der stabilitätsorientierten Länder für ein stabilitätswidriges Verhalten anderer Länder einer EWU trägt, ist mehr als fraglich. Eher wahrscheinlich ist, daß Länder, die in finanzpolitischen Schwierigkeiten stecken, politischen Druck auf die EZB ausüben werden. Somit spricht vieles für eine verschärfte Budgetregel und eine Härtung des Art. 104c EGV (vgl. *Hasse* 1995 und *Krägenau/Wetter* 1995).

der „Outs“ um einen Euro-Leitkurs schwanken lassen, wobei Anpassungen flexibel gehandhabt würden. Allerdings bedürften Realignments der Abstimmung mit der EZB.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium plädiert für eine konjunkturbegleitende Budgetregel zur glaubwürdigen Begrenzung des Verschuldungsverhaltens der Mitglieder, nach der die Defizitquote im mehrjährigen Durchschnitt unterhalb von 3% des BSP liegen soll. Der *Sachverständigenrat* (1995:Ziffer 451) spricht sich für verbindliche und automatische Sanktionen aus: Eine unverzinsliche Einlage und eine Geldbuße müßten selbsttätig wirksam werden. Andere verlangen einen Ausschluß aus der Währungsunion, sollte die nationale Finanzpolitik gemeinsame Stabilitätsziele nachhaltig und permanent verletzen.

Hasse (1995a) schlägt als „ultima ratio“ bei einer Nichtbefolgung von Auflagen nach Art. 104c, Abs. 9 EGV eine temporäre Suspendierung des Stimmrechts im Ministerrat vor. Schließlich finden sich Vorschläge finanzieller Sanktionen, wie beispielsweise EU-Mittel aus dem Struktur- oder dem Regionalfonds zu sperren.¹⁸ Wie immer auch die Sanktionen präzisiert werden, scheint ein absolutes Minimalziel für die Regierungskonferenz zu sein, glaubwürdige Signale dafür zu setzen, daß die Mitgliedsländer durchaus bereit sind, einen Staatsbankrott als reale Möglichkeit zuzulassen. Dazu bedarf es aber im Vorfeld klarer verbindlicher Regelungen des Staatsbankrottes und seiner Abwicklung (vgl. *Krüger* 1996).

G. Zusammenfassende Schlußbemerkungen

Pragmatismus ist weniger attraktiv als große Visionen. Aber politische Visionen sind *ökonomisch* zu kostspielig (geworden). Genauso ist ökonomischer Purismus *politisch* zum Scheitern verurteilt. Pragmatismus mag hier die Kapitulation des theoretischen Idealfalls vor der politischen Realität sein. Dadurch besteht die Gefahr, zwischen die Fronten zu geraten. Den Puristen ist der Pragmatismus zu abweichlerisch. Den Visionären ist er zu kleinkariert. Trotzdem wird hier der Balanceakt gewagt. Ein pragmatisches Weitergehen auf dem europäischen Integrationsseil scheint deshalb die beste Lösung, weil ein zu rasches Vorgehen zwar den Absturz bedeuten kann, aber eine Rückkehr ohnehin nicht mehr möglich ist.

Die Maastrichter Konvergenzkriterien sind ökonomisch schwach fundiert. Sie sind für Konvergenz und Stabilität in einer Europäischen Währungsunion weder notwendig noch hinreichend. Eine strikte Anwendung und Interpretation vermag

¹⁸ Eine weitere Möglichkeit, der No-Bail-out-Klausel Glaubwürdigkeit zu verschaffen, sieht *Krüger* (1996) darin, den EU-Haushalt klein zu halten und die Umverteilung zwischen den EU-Staaten auf ein Minimum zu reduzieren. „Solange der EU-Etat klein bleibt in Relation zu den nationalen Haushalten, dürften finanzielle Probleme eines Mitgliedslandes zu groß sein, als daß sie durch Mittel aus Brüssel gelöst werden könnten. Natürlich bestünde die Möglichkeit, daß die anderen Staaten aus den nationalen Haushalten Mittel zur Verfügung stellen. Dies dürfte jedoch den heimischen Wählern nur schwer schmackhaft zu machen sein.“ (*Krüger* 1996:10).

diese groben Mängel nicht zu heilen. Für die entscheidende Frage, welches Land wann zur EWU beitreten soll oder kann, sind die Maastrichter Konvergenzkriterien schlicht nicht tauglich. Deshalb macht es wenig Sinn, sie zur Meßlatte zu erklären.

Es geht darum sicherzustellen, daß die Europäische Währungsunion eine Stabilitätsgemeinschaft sein wird. Dieses Ziel ist unumstritten. Daß der Weg zum Ziel unterschiedlich beurteilt wird, ist eigentlich nicht derart zentral, wie es heute teilweise gesehen wird. Entscheidend ist der politische und vor allem auch polit-ökonomische Wille, die EZB als unabhängige Institution zu etablieren und eine „No-Bail-Out“-Klausel strikt anzuwenden. Eine enge Interpretation der Maastrichter Konvergenzkriterien mag hier eine positive Rolle spielen, ist aber weder notwendig noch hinreichend.

Wieso hier nicht pragmatisch vorgehen? Wieso nicht über eine Währungsunion ex post eine reale Konvergenz anstreben? Wir schlagen *eine große Teilwährungsunion vor, die den interpretativen Ermessensspielraum vollständig ausschöpft, den die Festlegung der „notwendigen Voraussetzungen“ nach Art. 109j EGV bietet. Sie soll gekoppelt sein mit einem System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse gegenüber den noch weniger stabilen übrigen EU-Ländern* (EWS II). Für die Stabilitätsorientierung dieser Lösung bietet die nahe Zukunft einen echten Lackmustest. Im Rahmen der Regierungskonferenz müßte nämlich eine Härtung von Art 104c EGV erfolgen – wie sie beispielsweise von Hasse (1995a) vorgeschlagen wurde. Glaubwürdige Sanktionen einer unsoliden Finanzpolitik bedürfen eines Zusatzvertrages zum heute gültigen EG-Vertrag. Er ist im Rahmen der Regierungskonferenz auszuhandeln. Letztlich ist dieser Zusatzvertrag ohnehin deshalb erforderlich, weil ohne politische Union, die ja mit dem Maastrichter Vertrag intendiert war, eine wichtige Rahmenbedingung für eine einheitliche Geldpolitik fehlt. Der Zusatzvertrag tritt insoweit an die Stelle der politischen Union (*Sachverständigenrat* 1995). Gelingt es der Regierungskonferenz, einen Zusatzvertrag für einen glaubwürdigen und automatischen Sanktionsmechanismus gegen eine unsolide Finanzpolitik zu etablieren, wäre ein Tatbeweis erbracht, daß die EU nicht gewillt ist, sich vom Pfad der stabilitätsorientierten Tugend abzuwenden.

Literatur

- Aschinger, G. (1993): Die Theorie optimaler Währungsräume und die europäische monetäre Integration. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 38, 9-28.
- (1996): Ist die Europäische Währungsunion realisierbar? In diesem Band.
- Barro, R.J. (1995): Inflation and Economic Growth. In: *Bank of England Quarterly Bulletin* 35, No. 2, 166-176.
- Bayoumi, T. (1994): A Formal Model of Optimum Currency Areas. in: *IMF Staff Papers* 41, 537-554.
- Berthold, N. (1993): Sozialunion in Europa. Tübingen 1993.

- Bruno, M.* (1995): Verlangsamt Inflation tatsächlich das Wachstum? In: *Finanzierung und Entwicklung* 32, Nr. 3, 35-38.
- Bofinger, P.* (1995): Geldpolitik in der Europäischen Währungsunion. In: *Wirtschaftsdienst* 75, 679-688.
- (1996): Die Krise der europäischen Währungsintegration: Ursachen und Lösungsansätze. In: *Wirtschaftsdienst* 76, 30-36.
- Buiter, W./Corsetti, G./Roubini, N.* (1993): Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht. In: *Economic Policy* 16, 58-100.
- Collignon, S.* (1995): Die Europäische Währungsunion als Chance. In: *Wirtschaftsdienst* 75, 585-589.
- De Grauwe, P.* (1993): The Political Economy of Monetary Union. CEPR Discussion Paper No. 842. London (stark gekürzt ähnlich in: De Grauwe, P. (1995): Alternative Strategies Towards Monetary Union. In: *European Economic Review* 39, 483-491).
- Deutsche Bundesbank* (1996): Geschäftsbericht 1995. Frankfurt.
- Eurostat* (1995): Europa in Zahlen. 4. Ausgabe, Luxemburg.
- Feldsieper, M.* (1996): Ein Jahrhundertwerk in Gefahr: Die Europäische Währungsunion. In: *Wirtschaftsdienst* 76, 36-41.
- Giersch, H.* (Hrsg.) (1971): Integration durch Währungsunion? Tübingen.
- (1996): Luft anhalten. In: *Wirtschaftswoche*, Nr. 14 vom 28. 3. 96, 42-43.
- Harbrecht, W.* (1981): Europa auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion. Sozio-ökonomische Forschungen 14. Bern.
- Hasse, R.H.* (1992): Europäische Zentralbank. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), Nr. B 7-8/92 vom 7. 2. 92, 23-32.
- (1995): Analysis of the Convergence Criteria in the Maastricht Treaty. Are they Able to Create Credibility. In: D. Currie und J.D. Whitley (eds.): *EMU after Maastricht*. London.
- (1995a): Europäische Währungsunion im Spannungsfeld zwischen politischem Wunsch und ökonomischer Realität. Universität der Bundeswehr, Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 51. Hamburg.
- Hasse, R.H./Hepperle, B.* (1994): Kosten und Nutzen einer europäischen Währungsunion. In: Caesar, R./Scharer, H.-E. (Hrsg.): *Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?* Bonn, 165-193.
- Jetzer, M.* (1996): Falsche Prioritäten in der Verschuldungsdebatte. In: *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ), Nr. 86 vom 13./14. 4. 96.
- Jordan, Th.J.* (1994): Reale Wechselkurse innerhalb der Schweiz und ausgewählten Nachbarstaaten. In: *Kredit und Kapital* 27, 518-535.
- Jürgensen, H.* (1996): Kommt die Europäische Währungsunion?. In: *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung* 35, Nr. 1.
- Kortz, H.* (1996): Der Termin des 1. 1. 1999 – Eine bloße Zielvorgabe für den Beginn der Endstufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion? In: *Europarecht*, Vol. (1996), im Druck.

- (1996a): Die Entscheidung über den Übergang in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Baden-Baden.
- Krägenau, H./Wetter, W.* (1995): Maastricht II: Europäische Integration auf dem Prüfstand. In: *Wirtschaftsdienst* 75, 525-532.
- Krämer, H.R.* (1971): Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion. In: *Giersch, H. (Hrsg.): Integration durch Währungsunion?* Tübingen, 78-105.
- Krüger, M.* (1995): Inflation and Growth – A Discussion of Robert Barro's Findings. In: *Intereconomics* 30, 301-304.
- (1996): Kann es in europäischen Ländern zum Staatsbankrott kommen? In: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 45 vom 23. 2. 1996 (Internationale Ausgabe).
- Krupp, H.-J.* (1995): Die Europäische Währungsunion – Verschiebung ohne Risiken? In: *Wirtschaftsdienst* 75, 575-578.
- Landmann, O.* (1995): Ist die Europäische Währungsunion auf dem Holzweg? In: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, Nr. 227 vom 30.9./1. 10. 95.
- Leibfritz, W. et al.* (1995): Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving. OECD Economics Department Working Papers 156. Paris.
- Matthes, H.* (1995): Soll die Endstufe der WWU verschoben werden? In: *Wirtschaftsdienst* 75, 578-581.
- McKay, J./Hopkins, S. (o.J.)*: Are European Community Members Suited to Fixed Exchange Rates? An Analysis Using Optimum Currency Area Theory. Working Paper, Curtin University of Technology.
- Nicolaysen, G.* (1993): Rechtsfragen der Währungsunion. Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, Heft 132. Berlin/New York.
- Ohr, R.* (1993): Die ökonomische Kritik am Vertrag von Maastricht. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 40, 27-37.
- (1994): Wirtschaftsintegration ohne Währungsintegration? In: *Caesar, R./Scharrer, H.-E. (Hrsg.): Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?* Bonn, 144-164.
- (1996): Eine Alternative zum Maastricht-Fahrplan. In: *Wirtschaftsdienst* 76, 24-30.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1995): Jahresgutachten 1995/96 (Im Standortwettbewerb). Drucksache 13/3016 des Deutschen Bundestags vom 15. 11. 1995.
- Sandte, H.* (1996): Inflation und Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Wirtschaftsdienst* 76, 42-47.
- Scharrer, H.E.* (1995): Eine Verschiebung löst keine Probleme. In: *Wirtschaftsdienst* 75, 589-591.
- (1995a): Monetary Postponement Is No Answer. In: *Intereconomics* 30, 265-266.
- Schmidt, Ch./Straubhaar, Th.* (1995): Maastricht II: Bedarf es realer Konvergenzkriterien? In: *Wirtschaftsdienst* 75, 434-442.

- Summers, R. / Heston, A. (1991): The Penn World Table (Mark 5). An Expanded Set of International Comparisons 1950-1988. In: Quarterly Journal of Economics 106, No. 2 (1991), 327-368.*
- Tuchtfeldt, E. (1982): Wirtschaftssysteme. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 9, 326-353.*
- Wagner, H. (1995): The EMU-Debate in the Light of Modern Macroeconomics. In: Flemmig, J. (Hrsg.): Moderne Makroökonomik: Eine kritische Bestandsaufnahme. Marburg, 455-481.*

Reformnotwendigkeiten und Reformmöglichkeiten der Gemeinschaftsinstitutionen und ihres Zusammenwirkens

Einige Folgerungen aus der ökonomischen Theorie der Verfassung

Von *Hartmut Berg* und *Frank Schmidt*, Dortmund

A. Vorbemerkung

Europa befand sich 1990 nach Buchanan in einer Situation „... die vergleichbare Züge hat mit der Lage der Vereinigten Staaten von 1787“ (*Buchanan*, 1991). Gemeint ist, daß die Staaten Europas, namentlich die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft, die Option ausüben können, dem Integrationsprozeß im Zeichen eines nahezu vollendeten Binnenmarktes eine neue Qualität zu verleihen. Diese kann nach Buchanan erreicht werden durch die Bildung einer föderativen Union, die eine europäische Zentralgewalt begründet, der Souveränitätsrechte über die Bürger aller Nationalstaaten zugewiesen werden. Aufgabe dieser Zentralgewalt wäre es, eine europäische Wettbewerbsordnung durchzusetzen. Darüber hinaus – und das scheint der für Buchanan wichtigere Aspekt zu sein – eröffnet die Bildung einer föderativen Union die Chance, die Macht nationaler Verteilungskoalitionen und Bürokratien zu brechen. Eine Europäische Union bewirkt folglich nicht nur eine Erweiterung des ökonomischen Marktes, sondern bedeutet unter Umständen auch eine konstitutionelle Reform, also eine Neudefinition der Regeln des politischen Marktes, die, richtig ins Werk gesetzt, eine Politik fördert, die sich an den Interessen der Allgemeinheit und nicht an den Partikularinteressen von Gruppen orientiert.

Freilich besteht auch die Gefahr, daß durch Kompetenzübertragungen von nationaler auf supranationale Ebene ein „Europäischer Leviathan“ entsteht – eine nur unzureichend demokratisch legitimierte und kontrollierte Gewalt, die die Freiheitsrechte der Bürger mehr und mehr zu beschränken droht. Dieser Gefahr ist zu begegnen durch die Definition von Regeln, an die die Zentralgewalt gebunden ist und die sie nicht selbst modifizieren kann. Regelgebundenes staatliches Handeln ist in Buchanans Verfassungstheorie ein zentrales Moment (*Brennan/Buchanan*, 1985). Von der Güte der Regeln, denen eine europäische Zentralgewalt unterworfen sein wird, hängt der ökonomische und politische Erfolg des europäischen Integrationsprozesses ohne Zweifel sehr wesentlich ab.

Ob die Regeln, die 1992 durch die Vereinbarungen zur Schaffung einer Europäischen Union („Maastrichter Vertrag“) definiert wurden, aus Sicht der normativen ökonomischen Theorie der Verfassung als „großer Wurf“ anzusehen sind, kann bereits an dieser Stelle in Frage gestellt werden. Es sind diese Regeln jedoch nicht in dem Sinne als endgültig zu begreifen, daß durch sie bereits eine europäische Konstitution geschaffen worden wäre. Zwar sind durch die laufende Fortschreibung der Gemeinschaftsverträge, etwa durch die Einheitliche Europäische Akte oder durch informelle Übereinkünfte wie den „Luxemburger Kompromiß“, Regeln von materiellem Verfassungsrang definiert worden, die mit dem Unionsvertrag zudem eine neue Qualität bekommen haben; ein umfassendes Regelsystem, vergleichbar mit nationalen Verfassungen, besteht jedoch noch nicht. Über die mögliche Gestalt einer Europäischen Verfassung wird mittlerweile intensiv diskutiert. So hat der Institutionelle Ausschuß des Europäischen Parlaments einen Verfassungsentwurf vorgelegt. Ein weiterer Vorschlag stammt von 13 europäischen Wissenschaftlern, die sich zur European Constitutional Group zusammengefunden haben. Teilweise in Anlehnung an oder in Auseinandersetzung mit diesen Konzeptionen sind weitere Vorschläge oder Forderungen formuliert worden (Witte, 1995; Leschke, 1995, Möschel, 1993, Vaubel, 1992).

Im folgenden soll zunächst die ökonomische Theorie der Verfassung skizziert werden, so wie sie von Buchanan und verschiedenen Ko-Autoren entwickelt worden ist. Sodann werden Forderungen an eine künftige europäische Verfassung formuliert. Sie dienen als Kriterium, um den status quo einerseits und die vorliegenden Verfassungsvorschläge andererseits zu bewerten. Da nicht erwartet werden kann, daß eine auf dem Reißbrett entwickelte Konstitution „aus einem Guß“ zu implementieren ist, muß geprüft werden, ob bestehende Institutionen und Regeln so reformierbar sind, daß eine Annäherung an das zuvor normierte Verfassungsideal vollzogen werden kann oder doch zumindest gravierende Fehlentwicklungen vermieden werden können.

B. Grundzüge ökonomischer Verfassungstheorie

I. Buchanans Theorie des Verfassungsvertrages

Ökonomische Verfassungstheorie versucht Regeln zu entwickeln, auf die sich vernünftig handelnde, eigennützig denkende Individuen einigen können. Im Vordergrund des Interesses steht dabei weniger das Bemühen, das Zustandekommen bestehender Regeln zu erklären (eine Ausnahme stellt der evolutionsorientierte Ansatz v. Hayeks dar, auf den später eingegangen werden wird), als vielmehr der Versuch, mit Hilfe von Gedankenexperimenten zustimmungsfähige Regelsysteme zu ermitteln bzw. bestehende Regelsysteme auf ihre Zustimmungsfähigkeit hin zu überprüfen. Eine politische Ordnung ist legitim, wenn vernünftige Individuen ihr

hätten zustimmen können, während die ausdrückliche Zustimmung nicht zwingend erforderlich ist. Prominente Vertreter der ökonomischen Verfassungstheorie, namentlich John Rawls, Robert Nozick sowie James M. Buchanan, interpretieren Regelsysteme vertragstheoretisch: So wie Verträge über den Tausch von Gütern ihre Legitimität und den Nachweis ihrer beidseitigen Vorteilhaftigkeit aus der freiwilligen Einigung der beteiligten Parteien beziehen, so ist auch eine Verfassung ein Vertrag, auf den sich Individuen zu ihrem allseitigen Vorteil einigen.

Zugrunde liegt dieser Überlegung das Postulat des methodologischen Individualismus, welches das Individuum als die einzige Quelle von Werten begreift. Verfassungen, oder spezieller Staaten, Regierungen, Parlamente und Gerichte, dienen keinen Zielen, die ihren Ursprung außerhalb der Individuen haben, also etwa göttlicher Natur sind oder historischen Entwicklungsregeln, etwa im Sinne der Dialektik Hegels oder des historischen Materialismus, folgen.

Der Begriff Verfassung bezieht sich in ökonomischer Interpretation auf ein System allgemeiner Regeln, die in unterschiedlichen konkreten Entscheidungssituationen angewendet werden. Von Interesse sind dabei vor allem die Regeln, die die ökonomischen Freiheiten (und deren Grenzen) der Individuen definieren. Ihr Sinn liegt in der Überwindung sozialer Dilemmata, in die Individuen in einer anarchischen Gesellschaft unweigerlich geraten würden (*Brennan/Buchanan*, 1985).

II. Die Entstehung des Rechtsschutzstaates

Buchanans Gedankenexperiment zur Genese von Regeln nimmt seinen Ausgang in einem staats- und rechtsfreien – d. h. auch von subjektiven Rechten freien – Naturzustand Hobbesscher Prägung. In dieser Situation steht es den Individuen frei, ob sie sich Güter durch Produktion und Tausch oder aber durch Raub aneignen. Um die Möglichkeit des Beraubtwerdens wissend, werden alle Individuen einen Teil der ihnen verfügbaren Ressourcen in die Verteidigung von Leib und Leben sowie der im eigenen Besitz befindlichen Güter lenken. Im „Gleichgewicht der Anarchie“ haben alle die Ressourcenaufteilung realisiert, die ihren Nutzen maximiert. Die Individuen werden jedoch erkennen, daß sie sich besserstellen können, wenn sie „Abrüstungsabkommen“ schließen, also Eigentumsrechte gegenseitig anerkennen und so auf die Option des Raubes verzichten. Dadurch können zur Verteidigung eingesetzte Produktionsfaktoren produktiv verwendet werden. Die Definition und gegenseitige Anerkennung von Rechten ist Inhalt des originären Verfassungsvertrages, des „constitutional contract“. Die Akzeptanz von Eigentumsrechten eröffnet die Möglichkeit, bilaterale Tauschbeziehungen einzugehen. Sie konstituiert folglich eine elementare Tauschwirtschaft.

Das Fixieren von Regeln allein reicht jedoch nicht aus, da eine Regelverletzung für alle Beteiligten die Strategie der Regelbefolgung dominiert. Benötigt wird folglich ein Sanktionssystem, das Regelverletzungen wirksam bestraft, um so die At-

traktivität regelkonformen Verhaltens zu erhöhen. Da kein Individuum freiwillig (und unentgeltlich) bereit sein wird, die Rolle dieser Sanktionsinstanz zu übernehmen, schaffen die Vertragsparteien eine Institution, deren Aufgabe es ist, die Einhaltung der vereinbarten Regeln zu gewährleisten. So entsteht auf der nunmehr postkonstitutionellen Ebene durch einmütige Übereinkunft der einzelnen der Rechts(schutz)staat.

Aus der Analogie zwischen dem Tausch von Waren und der Vereinbarung von Regeln folgt, daß legitime Regelsysteme nur durch den Konsens der sich ihnen unterwerfenden Parteien entstehen können. Berücksichtigt man mögliche Unterschiede in den Fähigkeiten der Individuen, so ist nicht auszuschließen, daß einige – die besonders leistungsfähigen Räuber – nicht ohne weiteres in den Abrüstungsvertrag einwilligen werden. Buchanan folgert daraus, daß Kompensationszahlungen nötig sein werden, um zum Konsens zu gelangen. Die Konsensfindung wird umso leichter sein, je größer die Unsicherheit des einzelnen über die Position ist, die er künftig im Zustand der Anarchie einnehmen wird.

Unterbrechen wir das Buchanan'sche Gedankenexperiment, um die Entstehungsgeschichte der Europäischen Gemeinschaften zu betrachten, so zeigt sich, daß diesem durchaus auch explikativer Wert beigemessen werden kann: Die Existenz sozialer Dilemmata ist auch auf zwischenstaatlicher Ebene zu vermuten. Der Einsatz des handelspolitischen Instrumentariums führt bei fehlender Regelbindung zu einem „anarchischen Gleichgewicht“, welches durch ein hohes Ausmaß an Handelsbeschränkungen gekennzeichnet ist. Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, deren Ziel zunächst die Beseitigung von tarifären Handelshemmnissen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr war, kann in diesem Sinne als Abrüstungsvertrag interpretiert werden: Indem die Signatarstaaten sich Beschränkungen ihrer handelspolitischen Freiheit auferlegen, ist es ihnen möglich, ein höheres Maß an wirtschaftlichem Wachstum zu realisieren, als dies bei Fortbestehen des status quo ante möglich gewesen wäre. Um die positiven Wohlfahrtswirkungen einer liberalen Handelspolitik zu sichern, bedarf es zusätzlicher Vorkehrungen, die verhindern, daß Zölle durch binnenwirtschaftliche Instrumente vergleichbarer Wirkung substituiert werden. Diesem Erfordernis wird durch das in Art. 92 EWG-Vertrag (heute und i.f. EG-Vertrag) verankerte Beihilfeverbot Rechnung getragen, demzufolge staatliche Beihilfen „gleich welcher Art“ vertragswidrig sind, „soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Weiterhin muß dafür Sorge getragen werden, daß der Wettbewerb nicht durch privatwirtschaftliche Handlungen und Vereinbarungen beschränkt wird. Zu diesem Zweck sind in den Art. 85 und 86 EGV ein Verbot von Kartellen und formloser Verhaltensabstimmung sowie eine Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen formuliert worden. Das wohl bedeutsamste Instrument der Wettbewerbspolitik – die Fusionskontrolle – wurde allerdings erst 1989 per Verordnung institutionalisiert.

Mit der Durchführung der Europäischen Wettbewerbspolitik und der Beihilfeaufsicht wird die EG-Kommission (heute Europäische Kommission, i.f. Kommissi-

on) betraut. In Streitfällen entscheidet der Europäische Gerichtshof (EuGH). Folglich verankert der EG-Vertrag auch eine übergeordnete Instanz, die zumindest prinzipiell in die Lage versetzt worden ist, vereinbartes Recht gegenüber zuwiderhandelnden Vertragsparteien durchzusetzen. Bei der Gründung der EWG sind auch die von Buchanan für die Konsensfindung u.U. für notwendig erachteten Kompensationen zu beobachten: So willigte die Bundesrepublik als potentiell größter Freihandelsgewinner in eine interventionistische Agrarpolitik ein, von der in erster Linie Frankreich profitierte (*Leipold*, 1994 b). Die Neigung einzelner Staaten, gegen das Abkommen zu verstoßen, war zunächst gering. Die Beschränkung der Gemeinschaftsmitglieder auf die untereinander bereits vertrauten Partner der Montanunion begünstigte ebenso wie der in der Gründungsphase herrschende „community spirit“ die Stabilisierung kooperativer Beziehungen (vgl. dazu grundlegend *Olson*, 1968). Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft verschafft den Integrationspartnern folglich beachtliche Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Die Zollunion wurde schneller realisiert als geplant. Ausnahmeklauseln und Schutzbestimmungen wurden nur selten in Anspruch genommen. Der innergemeinschaftliche Handel wuchs rascher als der Welthandel, kurz: dem handelspolitischen „Abrüstungsabkommen“ war eindrucksvoller Erfolg beschieden.

III. Die Entstehung des Leistungsstaates

Buchanans Gedankenexperiment ist mit der Einigung auf einen Rechtsstaat bzw. einen Rechtsschutzstaat nicht beendet. Die Individuen werden in einem nächsten logischen Schritt erkennen, daß das Marktsystem nicht in allen Fällen effiziente Ergebnisse gewährleistet. Mängel sind vor allem bei der Bereitstellung von Gütern zu erwarten, bei denen das Ausschlußprinzip nicht angewendet werden kann. Da hier ein privatwirtschaftliches Angebot nicht (oder in zu geringem Maße) zu erwarten ist, einigen sich die Wirtschaftssubjekte auf postkonstitutioneller Ebene auf die Schaffung eines Leistungsstaates. Ihm wird die Aufgabe übertragen, öffentliche Güter anzubieten. Er kann die Finanzierung dieses Angebots, wenn dies notwendig ist, durch Zwangsabgaben sicherstellen.

Über das Angebot von Kollektivgütern und deren Finanzierung kann prinzipiell wiederum nur im Konsens entschieden werden. Nur so ist sicherzustellen, daß jedes Gesellschaftsmitglied seinen individuellen Nutzen steigert. Das Konsensgebot belastet die Gemeinschaft jedoch mit hohen Kosten der Entscheidungsfindung, da einzelne sich in dem Sinne strategisch verhalten können, daß sie finanzielle Beiträge in der Hoffnung verweigern, dennoch nicht vom Konsum ausgeschlossen werden zu können.

Buchanan hält es deshalb für sinnvoll, daß derartige Entscheidungen innerhalb eines Kollektivs mit Mehrheiten unterhalb der Einstimmigkeit getroffen werden. Das jeweils optimale Mehrheitserfordernis bestimmt sich nach dem Minimum der

Interdependenzkosten: Diese setzen sich zusammen aus den Kosten der Entscheidungsfindung und den Kosten, die den Individuen daraus entstehen, daß sie überstimmt werden können („Frustrationskosten“). Die Kosten der Entscheidungsfindung sind bei Konsensforderung am höchsten und minimal bei autoritärer Entscheidung („einer für alle“). Mit den Frustrationskosten verhält es sich umgekehrt. Bei dem üblicherweise unterstellten Kurvenverlauf liegt die optimale Mehrheitsregel zwischen einfacher Mehrheit und Konsens (vgl. auch *Buchanan/Tullock*, 1965). Die Verwendung von Mehrheitsregeln unterhalb der Einstimmigkeit impliziert jedoch auch die Möglichkeit, daß Gesellschaftsmitglieder zur Finanzierung von Gütern herangezogen werden, an deren Konsum sie kein Interesse haben. Dies ist gleichbedeutend mit einem Eingriff in die Freiheits- und Eigentumsrechte des Individuums, deren grundsätzliche Garantie Gegenstand des konstitutionellen Vertrages ist.

Rational handelnde Individuen wissen, daß ihre Bereitschaft zur Kooperation auf postkonstitutioneller Ebene begrenzt ist und daß sie dazu neigen, die eigenen Präferenzen für Kollektivgüter „herabzuspielen“. Es mag daher in ihrem Sinne sein, auf Verfassungsebene Mehrheitsregeln unterhalb der Einstimmigkeit zu vereinbaren, um die Option strategischen Verhaltens weniger attraktiv zu machen. In diesen Fällen wird durch Mehrheitsentscheidung ein Ergebnis erzielt, das konsensfähig sein würde, falls von strategischem Verhalten abstrahiert werden könnte. Die Legitimität der Entscheidungsregel wäre dann nach Auffassung Buchanans nicht in Zweifel zu ziehen. Entscheidend ist, daß Mehrheitsentscheidungen an Verfassungsgrundsätze gebunden sein müssen, die verbindlich festlegen, wie und in welchem Umfang Mehrheiten in die Rechte des einzelnen eingreifen können. Diese Grundsätze sind ebenso wie die Entscheidungsregeln auf konstitutioneller Ebene einstimmig festzulegen. Von dieser Regelwahl („choice of rules“) strikt zu unterscheiden ist die leistungsstaatliche, postkonstitutionelle Wahl auf der Grundlage dieser Regeln („choice within rules“).

Einigen sich die Gesellschaftsmitglieder auf die Anwendung einer nicht begrenzten Mehrheitsregel, so ersetzen sie die ursprüngliche Anarchie im Sinne eines „jeder gegen jeden“ durch die Möglichkeit der Ausbeutung der Minderheit durch die Mehrheit. Sie bleiben gefangen im „Dschungel der Hobbesschen Anarchie“ (*Buchanan*, 1984, S. 72). Buchanan schließt, daß „die uneingeschränkte Mehrheits-herrschaft (...) daher kaum das Ergebnis rationaler Verhandlungen zwischen Einzelpersonen über den Verfassungsvertrag sein (kann)“ (*Buchanan*, 1984, S. 73).

Wird zwischen Entscheidungen über Regeln und Entscheidungen im Rahmen dieser Regeln differenziert, so ist die Trennung der jeweils zuständigen Institutionen zu fordern: Die Organe des Leistungsstaates – Parlament und Regierung – entscheiden idealerweise innerhalb verfassungsmäßiger Regeln, auf deren Gestaltung sie selber keinen Einfluß haben. Gewaltenteilung, die auf diesem Desiderat basiert, ist nicht schon dann gegeben, wenn zwischen Parlament als gesetzgebendem Organ und Regierung als Exekutive eine formale Grenze gezogen wird, so wie dies

in vielen repräsentativen Demokratien der Fall ist. Garantiert werden muß vielmehr die Trennung von verfassungsgebenden Organen und solchen, die innerhalb der von diesen definierten Regeln tätig werden. Die Gesetzgebung des Parlaments ist auf Entscheidungen im Rahmen von Regeln zu begrenzen, sie darf nicht auf das Setzen dieser Regeln ausgedehnt werden. Hinzu kommt, daß die Regierung üblicherweise von der Parlamentsmehrheit getragen wird, Gewaltenteilung also auch aus diesem Grunde nicht gewährleistet ist. Qualifizierte Mehrheiten für Verfassungsentscheidungen, wie sie etwa in der Bundesrepublik bestehen, sind daher bestenfalls als „zweitbeste Lösung“ anzusehen.

Wird die Grenze zwischen konstitutionellen und postkonstitutionellen Entscheidungen verwischt, werden diese also in *einem* Gremium getroffen, so wächst die Gefahr von Entscheidungen, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen auf Kosten anderer begünstigen. Die Eigentums- und Freiheitsrechte der Individuen würden so mehr und mehr ausgehöhlt. Die entstehende Gesellschaft läßt sich als „rent seeking-society“ charakterisieren (*Leschke*, 1993). Die Individuen sind gezwungen, einen Teil ihrer Ressourcen in den politischen Markt zu lenken, um Eingriffe in ihre Eigentumsrechte zu verhindern. Hier wird deutlich, warum Buchanan unbeschränkte Mehrheitsentscheidungen als Schritt zurück in die Anarchie begreift: Abermals sind die Gesellschaftsmitglieder in jene Verteilungskämpfe verwickelt, die durch den ursprünglichen Verfassungsvertrag überwunden werden sollten. Folglich bleibt ein Teil der potentiellen Wohlfahrtsgewinne ungenutzt, die aus dem freiwilligen Tausch im Marktsektor der Ökonomie resultieren könnten.

Der Maßstab, den Buchanan an den Leistungsstaat anlegt, ist streng. Zwar gesteht er grundsätzlich zu, daß der Marktmechanismus Mängel aufweisen kann und daher der Ergänzung durch staatliches Handeln bedarf und hält folglich das Leitbild des Minimalstaates, so wie es von Nozick entworfen wird (*Nozick*, 1974), für nicht akzeptabel; er fordert aber, daß der Leistungsstaat nur dort tätig werden darf, wo er sich auf den Konsens der Gesellschaftsmitglieder stützen kann. Ist die Konsensfindung mit zu hohen Einigungskosten belastet, sind Mehrheitsentscheidungen legitim, wenn sie geeignet sind, strategisches Verhalten unattraktiv zu machen. Die Reichweite der Mehrheitsregel muß in jedem Fall in der Konstitution präzise per Konsens festgelegt werden. Dieses Erfordernis gewinnt an Bedeutung, wenn Entscheidungen aufgrund der großen Zahl von Entscheidungsberechtigten an Repräsentativorgane delegiert werden müssen. Nicht vereinbar mit Buchanans Verfassungskonzeption ist eine Redistribution per Mehrheitsentscheid. Von ihm ausdrücklich anerkannt wird jedoch, daß Transferzahlungen notwendig sein können, um einen Konsens überhaupt erst herzustellen. Doch beruhen diese Transfers auf der Zustimmung der Zahler, sie greifen also nicht in deren Rechte ein. Diese Unterscheidung ist für unsere Problemstellung von erheblicher Relevanz, da es zu entscheiden gilt, ob die zwischen den Staaten der Gemeinschaft stattfindenden Finanztransfers auf einem Konsens oder auf der unzureichenden Begrenzung der Entscheidungsbefugnisse der Gemeinschaftsinstitutionen beruhen.

Die bisher geführte Argumentation gestattet es, auf der Basis des methodologischen Individualismus für eine legitime Verfassungskonzeption folgende Postulate zu formulieren (vgl. auch *Leschke*, 1995):

- Konstitutionelle Garantie einer nach marktwirtschaftlichen Prinzipien organisierten Wirtschaftsordnung (Garantie des Eigentums, Vertragsfreiheit), um die möglichen Wohlfahrtsgewinne privater Tauschakte voll auszuschöpfen.
- Aufbau eines Leistungsstaates, der gemäß einstimmiger Entscheidung aller Gesellschaftsmitglieder öffentliche Güter bereitstellt. Mehrheitsentscheidungen dürfen nur der Vermeidung strategischen Verhaltens dienen. Entscheidungsregeln müssen konsensfähig sein und konstitutionell verankert werden.
- Garantie individueller Freiheitsrechte nicht nur gegen Übergriffe von Privaten, sondern auch gegen staatliche Eingriffe (Prinzip der limitierten Mehrheitsentscheidung). Hierzu bedarf es vor allem transparenter Entscheidungsmechanismen, die es dem einzelnen ermöglichen, Verletzungen seiner Rechte zu geringen Kosten zu erkennen.
- Gewaltenteilung, verstanden als Trennung von Entscheidungen über Verfassungsgrundsätze („choice of rules“) von leistungsstaatlichen Entscheidungen („choice within rules“), und Institutionalisierung einer Instanz, die Streitigkeiten über die Verfassungskonformität leistungsstaatlichen Handelns schlichtet.

IV. Zeit und Evolution: Erweiterungen von Buchanans Verfassungsvertrag

Bevor die Regeln der EG auf ihre Konformität mit den zuvor formulierten Grundsätzen überprüft werden, soll der Ansatz von Buchanan kritisch gewürdigt und erweitert werden: Die vorgestellten Überlegungen haben keine zeitliche Dimension. Die Entscheidung über den Verfassungsvertrag fällt in einer „logischen Sekunde“. Folglich ist zu klären, wie Änderungen dieses Vertrages, also „konstitutionelle Reformen“, zustande kommen können. Änderungsnotwendigkeiten können sich dabei etwa aus veränderten individuellen Präferenzen und Fähigkeiten oder durch technischen Fortschritt ergeben. Zudem ist die Zusammensetzung der Gesellschaft durch Tod und Geburt sowie durch Ein- und Auswanderungen einem permanenten Wandel unterworfen. Grundsätzliche Legitimationsprobleme entstehen nicht, falls den Individuen die Alternative offensteht, den Geltungsbereich der Verfassung zu verlassen. Einwanderung oder unterbleibende Auswanderung kann dann als implizite Einwilligung in den konstitutionellen Kontrakt interpretiert werden. Die Konstitution selbst kann nur im Konsens modifiziert werden. Einstimmigkeit wird dadurch erleichtert, daß die Individuen den Wohlfahrtseffekt einer Verfassungsänderung mit den Folgen vergleichen, die eintreten, wenn der konstitutionelle Konsens zerbricht, die Gesellschaft also in einen Zustand der Anarchie zurückfällt und Neuverhandlungen aufgenommen werden müssen.

Ein mit dem Problem der Verfassungsänderung zusammenhängender grundlegender Einwand gegen den Ansatz Buchanans lautet, daß die Einigung über einen Verfassungsvertrag mit den von ihm genannten Elementen nicht nur historisch unwahrscheinlich ist, was auch Buchanan nicht bestreitet, sondern auch logisch unmöglich erscheint. Diese Unmöglichkeit rührt daher, daß die Individuen in seinem Gedankenexperiment a priori wissen, durch die Wahl welcher Regeln sie ihre kollektive Wohlfahrt maximieren können. Es besteht m.a.W. kein Theoriekonflikt über das optimale Verfahren zur Koordination individueller Interessen (*Bund*, 1984; *Leschke*, 1993). Die Unwissenheit über die Optimalität von Regeln ist der Ausgangspunkt der evolutionstheoretischen Verfassungskonzeption v. Hayeks, die als einflußreichster Gegenentwurf zu Buchanan anzusehen ist. Hayek verwirft die Idee eines Gesellschaftsvertrages, der durch bewußte, zweckrationale Entscheidung der Individuen zustandekommt. Das jeweils herrschende System von Regeln und Institutionen begreift er als Ergebnis „menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs“ (v. *Hayek*, 1969a) und bezieht damit eine dezidiert anti-konstruktivistische Position. Die Weiterentwicklung des Regelsystems erfolgt nach dem Prinzip der Gruppenselektion, demzufolge Gruppen mit sehr effektiven Regelsystemen schneller wachsen als andere. Diese müssen die überlegenen Regeln entweder imitieren oder einen Bedeutungsverlust hinnehmen. Regeländerungen, die einzelne Gruppen vielleicht eher zufällig vornehmen, müssen sich im Wettbewerb behaupten, so daß zumindest im Prinzip gesichert ist, daß sich im Laufe der Zeit immer leistungsfähigere Regelsysteme herausbilden. Die Individuen, die sich diesen Regeln beugen, müssen zu keinem Zeitpunkt wissen, warum sich ein bestimmtes System als vorteilhaft erweist und ein anderes nicht.

Zur konkreten Gestalt und zur Entwicklung von Regeln läßt sich theorieimmanent nur wenig sagen. Hayek argumentiert, daß das Koordinationsproblem in komplexer werdenden Gesellschaften, im Unterschied zu archaischen Stammesverbänden, immer weniger mit Geboten zu lösen ist, die den Individuen konkrete Handlungen vorschreiben. Statt dessen kommt es zur Herausbildung von abstrakten Regeln, die in erster Linie Verbote enthalten, also die Handlungsfreiheit des einzelnen zwar begrenzen, ihm innerhalb dieser Grenzen jedoch keine Auflagen machen. Die Marktwirtschaft stellt ein solches Regelsystem dar, das den Privaten weitgehende Handlungsfreiheit einräumt, in dem Weisungen keine Rolle spielen und die Grenzen der Dispositionsbefugnis des einzelnen abstrakt-negativ formuliert sind. Die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Ordnungen beruht wesentlich auf ihrer Fähigkeit, den Koordinationsbedarf komplexer Gesellschaften zu bewältigen, ohne daß alle oder auch nur einzelne Mitglieder umfassende Kenntnis über die im System ablaufenden Vorgänge besitzen müssen. Das System relativer Preise übermittelt den einzelnen Marktteilnehmern die notwendigen Informationen. Das Prinzip negativer Rückkoppelung gewährleistet, daß auf Datenänderungen flexibel reagiert wird. Die abstrakten Regeln einer Marktwirtschaft ermöglichen das Entstehen einer spontanen Ordnung und von Wettbewerb als Verfahren zur Hervorbringung von Wissen.

Trotz gravierender Unterschiede des grundlegenden Ansatzes kommt auch v. Hayek zu Forderungen an die Gestalt eines demokratischen Staates, die denen Buchanans durchaus vergleichbar sind. Primäre Aufgabe ist es, den Staatsbürgern Handlungsfreiheiten zu gewähren, die nur dort zu beschränken sind, wo in die Rechte Dritter eingegriffen wird. Der Staat kontrolliert die Einhaltung des „Abrüstungsvertrages“ und gewährleistet so die volle Ausschöpfung privater Tauschgewinne. Darüber hinaus soll er die Bereitstellung öffentlicher Güter gewährleisten. Für v. Hayek sind dies vor allem solche Güter, die für das Stattfinden der Veranstaltung Wettbewerb unabdingbar sind. Das Handeln staatlicher Organe soll an abstrakte Regeln gebunden sein, die den einzelnen vor einer Verletzung seiner Rechte durch Private wie durch den Staat schützen. Hayek bezeichnet dies als „rule of law“ oder materiellen Rechtsstaat (v. Hayek, 1969b). Regierungshandeln und Regeldefinition sind in jedem Falle – wie auch in Buchanans Verfassungskonzeption – strikt zu trennen.

Die evolutionäre Verfassungskonzeption v. Hayeks läßt es sinnvoll erscheinen, die bisher formulierten Postulate zu ergänzen. Notwendig erscheinen vor allem Vorkehrungen gegen ein Außerkraftsetzen des Mechanismus der Regelselektion. Diese Gefahr droht immer dann, wenn es in föderativen Bundesstaaten zur Zentralisierung von Regelungsbefugnissen kommt oder wenn Kompetenzen im Rahmen von Integrationsprozessen auf supranationale Institutionen übertragen werden. Institutionalisiert werden muß folglich ein striktes Subsidiaritätsprinzip. Es soll gewährleistet, daß Regelkompetenzen nur dann auf eine höhere Ebene verlagert werden, wenn das Nebeneinander von Regeln, der Regelwettbewerb, unakzeptable Ergebnisse zeitigen würde. Einfache Kosten-Nutzen-Vergleiche dürften hier nach Auffassung v. Hayeks allerdings kaum eine verlässliche Entscheidungsgrundlage liefern, da die Kosten des Verzichts auf Wettbewerb bei Kompetenzzentralisierung aufgrund der prinzipiellen Offenheit des Wettbewerbsprozesses nicht quantifizierbar sind. Hayeks Skepsis gegenüber zentralisierten Entscheidungen kommt sehr deutlich in seinen Vorschlägen zur Geldverfassung zum Ausdruck, für die er eine wettbewerbliche Organisation dem Notenbankmonopol vorzieht (v. Hayek, 1977). Diese gewährleistet jenseits politischer Entscheidungen die monetäre Stabilität, die für das Funktionieren des Systems relativer Preise unabdingbar ist.

Der Prozeß der Regelselektion verlangt darüber hinaus die Freizügigkeit von Personen, Gütern und Kapital, da anderenfalls der Sanktionsmechanismus des (System-)Wettbewerbs, nämlich die Abwanderung von Produktionsfaktoren bzw. negative Salden der Handelsbilanz, außer Kraft gesetzt wird.

Die bereits genannten Elemente des Verfassungsvertrages können somit wie folgt ergänzt werden:

- Weitestmögliche Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen im Sinne eines strikten Subsidiaritätsprinzips.
- Keine Beschränkungen der geographischen Mobilität der Individuen.
- Sicherung der Geldwertstabilität durch Notenbankwettbewerb.

Unter Anwendung des durch die genannten Postulate formulierten Referenzsystems sollen nun die Verfassungsregeln der Europäischen Union sowie Reformoptionen einer Bewertung unterzogen werden.

C. Die Verfassungsregeln der Europäischen Union

Eine systematische Darstellung der Verfassungsregeln der Europäischen Union ist kein leichtes Unterfangen. Dies rührt daher, daß die Europäische Union in ihrer heutigen Gestalt auf drei zwischenstaatliche Abkommen zurückgeht, die in den 50er Jahren geschlossen wurden und die seitdem durch eine Reihe von Vertragsänderungen fortgeschrieben und um wesentliche Bestimmungen ergänzt wurden. Hinzu kommt, daß der Kreis der Gemeinschaftsmitglieder mehrmals erweitert wurde: Aus der ursprünglichen Gemeinschaft der sechs Gründerstaaten ist mittlerweile die Gemeinschaft (bzw. die Union) der Fünfzehn geworden. Die drei Ursprungsverträge sind der EGKS-Vertrag aus dem Jahre 1951, der, ebenso wie der EURATOM-Vertrag, ein Konzept der sektoralen Integration repräsentiert, sowie der Vertrag über die Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) aus dem Jahre 1957. Modifikationen erfuhren die Verträge vor allem durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) aus dem Jahre 1987 und – tiefgreifender – durch den Vertrag über die Europäische Union (EUV, „Maastrichter Vertrag“) aus dem Jahre 1992. Wesentliches Merkmal der Vertragsfortschreibung ist die immer weitergehende Übertragung von Regelungskompetenzen auf die Organe der Gemeinschaft, der damit verbundene Wechsel der Integrationsmethode sowie Änderungen bzw. Ergänzungen der Entscheidungsregeln.

I. Ziele und Instrumente

Durch den EWG-Vertrag begründeten die Signatarstaaten zunächst eine Zollunion, die neben der Beseitigung von tarifären Handelshemmnissen im Integrationsraum die Einführung eines Gemeinsamen Außenzolltarifs vorsieht. Das Ziel des „Gemeinsamen Marktes“ erfordert darüber hinaus einen freien Kapital- und Dienstleistungsverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit von Unternehmen und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Das damit verfolgte Integrationskonzept läßt sich als „funktionelle Integration“ kennzeichnen (*Predöhl/Jürgensen*, 1961). Es ist dadurch charakterisiert, daß die Mitgliedstaaten die zur gegenseitigen Öffnung ihrer Märkte als notwendig erachteten Maßnahmen ergreifen, um es dann den im Integrationsraum ansässigen Wirtschaftssubjekten, vor allem also den hier agierenden Unternehmen zu überlassen, auf diese Datenänderung zu reagieren, wobei man hofft, daß sie eben durch ihre Reaktion die Integrationsziele verwirklichen. Um das Wirksamwerden der angestrebten Aufschließungseffekte zu sichern und Beschränkungen des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt zu verhindern, enthalten

die Römischen Verträge ein prinzipielles Beihilfeverbot (Art. 92), ein Kartellverbot (Art. 85) und ein Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 86).

Die vertragliche Verankerung dieser Integrationsstrategie läßt sich, wie beschrieben, als Abrüstungsvertrag im Sinne Buchanans interpretieren: Souveräne Parteien kommen überein, handelsbeschränkende Maßnahmen weitgehend zu unterlassen, um so einen Ordnungsrahmen zu etablieren, der eine weitergehende Nutzung der Vorteile privaten Tausches gewährleistet, als es im status quo ante nationalstaatlicher handelspolitischer Autonomie möglich gewesen wäre (vgl. auch *Wille*, 1995). Der für alle Beteiligten erzielbare Wohlfahrtsgewinn ergibt sich aus den durch die Zollunion bewirkten Aufschließungseffekten und der integrationsinduzierten Intensivierung des Wettbewerbs.

Die Methode der funktionellen Integration bedient sich abstrakter, negativ formulierter Regeln und kommt folglich dem Regelsystem nahe, dem v. Hayek zutraut, das Entstehen einer „spontanen Ordnung“ zu ermöglichen. Freihandel begründet zwischen den Beteiligten zudem eine „Wachstumskonkurrenz der Staaten“ (*Stegemann*, 1966), hier verstanden als Wettbewerb unterschiedlicher Regelsysteme, der idealtypisch zur Herausbildung neuer, in ihrer Koordinationskapazität überlegener Regeln führt.

Als kritisch kann lediglich ein gemeinsamer Außenzolltarif angesehen werden, der den Zollsätzen der traditionell freihändlerisch gesonnenen Staaten ein geringeres Gewicht zuweist als denen der eher protektionistisch orientierten Gemeinschaftsmitglieder. Problematisch ist dieses im Rahmen des EWG-Vertrages zunächst praktizierte Verfahren, weil mit der Höhe des Außenzolls der Umfang der wirksam werdenden Abschließungseffekte zunimmt und weil zu vermuten ist, daß der zuvor beschriebene Mechanismus der Regelselektion durch Handelsbeschränkungen gegenüber Drittstaaten zumindest teilweise außer Kraft gesetzt wird.

Der EG-Vertrag schafft nicht nur die Grundlage für die Strategie der funktionellen Integration, sondern auch für das Betreiben gemeinsamer Politik der Mitgliedstaaten, die Methode der institutionellen Integration, sowie für die Koordination nationaler Politiken durch intergouvernementale Zusammenarbeit. Kennzeichen der institutionellen Integration ist die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Organe der Gemeinschaft. Schon in seiner ursprünglichen Fassung weist der EG-Vertrag den Organen der Gemeinschaft weitgehende Kompetenzen in der Agrar-, Handels- und Verkehrspolitik zu. Hinzugekommen sind mittlerweile weitere Befugnisse, so in der Industriepolitik (Art. 130) und in der Forschungs- und Technologiepolitik (Art. 130f-p). In diesem Sinne stellt der EG-Vertrag definitiv mehr dar als das zuvor beschriebene Abrüstungsabkommen. Er begründet auch einen europäischen Leistungsstaat, in absehbarer Zeit vielleicht sogar einen europäischen Verteilungs- oder Wohlfahrtsstaat, auf dessen mögliche vertragstheoretische Begründung von uns nicht eingegangen wurde. Besonderes Interesse muß folglich den Regeln gelten, nach denen in der Union leistungsstaatliches Handeln stattfin-

det. Zu analysieren sind die Gemeinschaftsinstitutionen, die von ihnen verwendeten Entscheidungsverfahren und die verfassungsmäßigen Grenzen, die ihrem Handeln gesetzt sind.

II. Institutionen und Entscheidungsregeln

Der EGV nennt als Gemeinschaftsinstitutionen den Rat, die Kommission, das Europäische Parlament (EP), den Europäischen Gerichtshof sowie den Europäischen Rechnungshof (Art. 4 EGV). Mit dem Eintritt in die zweite Stufe der Währungsunion am 1. 1. 1994 ist das Europäische Währungsinstitut (EWI) hinzugetreten, das mit dem Beginn der dritten Stufe durch das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) ersetzt wird (Art. 4a EGV). Art. D EUV institutionalisiert darüber hinaus den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs. Dieser „... gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest“. Er übt folglich eine Richtlinienkompetenz aus. De facto ist der Rat der Regierungsschefs bereits seit längerem neben den Rat i.S. des Art. 4 EGV getreten, der sich aus Regierungsmitgliedern zusammensetzt („Ministerrat“). Letzterem kommt gemäß EGV die zentrale rechtsetzende Kompetenz im Gemeinschaftsrahmen zu. Entscheidungen trifft der Rat prinzipiell mit der Mehrheit seiner Mitglieder, sofern nicht ausdrücklich Einstimmigkeit oder eine qualifizierte Mehrheit gefordert werden. Bei Mehrheitsentscheidungen werden die Stimmen der Mitglieder gewichtet (Art. 148,2 EGV). Die Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung ist bereits im EWG-Vertrag von 1957 vorgesehen. Sie sollte nach einer Übergangszeit ab 1965 das bis dahin geltende Konsensprinzip ablösen. De facto traf der Rat seine Entscheidungen allerdings weiterhin einstimmig, da Frankreich sich angesichts einer drohenden Abstimmungsniederlage für mehrere Monate aus dem Rat zurückzog und diesen dadurch entscheidungsunfähig machte. Beigelegt wurde diese Krise durch den sogenannten Luxemburger Kompromiß. Dieser enthielt die Übereinkunft, im Ministerrat auch weiterhin keine Entscheidungen gegen den Widerstand einzelner Mitglieder zu treffen. Das Konsensprinzip bei Ratsentscheidungen wurde damit zwar nicht formell, wohl aber politisch-materiell Bestandteil des Gemeinschaftsrechts.

Die Vorlagen für die Entscheidungen des Rates werden von der Kommission formuliert. Der Kommission als genuinem Gemeinschaftsorgan werden drei wesentliche Aufgaben zugewiesen. Zunächst überwacht sie die Einhaltung der vertraglich fixierten Regeln durch die Mitgliedstaaten, indem sie etwa die Beihilfeaufsicht ausübt oder Verletzungen der Wettbewerbsregeln sanktioniert. Als „Hüterin der Verträge“ fungiert sie als Instanz zur Rechtsdurchsetzung gegenüber den Vertragsparteien. Im Prozeß der Rechtsetzung kommt der Kommission das Initiativrecht zu. Ohne ihren Vorschlag kann der Rat keine Entscheidungen treffen. Das Initiativrecht bezieht sich dabei gleichermaßen auf Maßnahmegesetze, wie etwa das Festlegen der Erzeugerpreise im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, und

auf Entscheidungen von konstitutionellem Rang. So hat die Kommission am Zustandekommen der Einheitlichen Europäischen Akte maßgeblich mitgewirkt, die sowohl neue Gemeinschaftsaufgaben definiert als auch die Entscheidungsregeln der Gemeinschaft, mithin also den „harten Kern“ einer Verfassung, reformiert hat.

Schließlich übt die Kommission nach Maßgabe des Vertrages eigenverantwortlich oder auf der Basis von Ratsbeschlüssen Exekutivaufgaben aus.

III. Gemeinschaftsmethode und Einstimmigkeitsprinzip

Das Zusammenwirken von Rat und Kommission beim Hervorbringen von Gemeinschaftsrecht war bis in die späten achtziger Jahre vergleichsweise klar geregelt: Die Kommission erarbeitete eine Entscheidungsvorlage und leitete sie dem Rat zu, de facto allerdings zunächst dem Ausschuß der ständigen Vertreter (COREPER), einem Gremium hochrangiger Ministerialbeamter. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie das Europäische Parlament gaben zum Kommissionsvorschlag eine Stellungnahme ab. Anschließend konnte die Kommission ihren Vorschlag ändern, was insbesondere dann ratsam erschien, wenn der Ausschuß der ständigen Vertreter Änderungswünsche artikulierte, da dies als vorweggenommene Ratsmeinung gelten konnte. Schließlich entschied der Rat über die Annahme des Vorschlags, wobei nach Maßgabe des Luxemburger Kompromisses Einstimmigkeit erforderlich war. Die Mängel dieses als „Gemeinschaftsmethode“ bezeichneten Verfahrens sind in der Literatur immer wieder deutlich gemacht worden. (*Berg*, 1972; *Berg/Schmidt*, 1993). Ohne Zweifel hat das Festhalten an der Konsensregel die Entscheidungseffizienz gravierend beeinträchtigt. Zugleich ist jedoch festzuhalten, daß die extremen Entscheidungskosten oder „Frustrationskosten“ durch das Erfordernis der Einstimmigkeit gering gehalten wurden. Den Entscheidungen des Rates muß somit zugestanden werden, daß sie dem Pareto-Kriterium genügten, also kein Ratsmitglied schlechter, wenigstens eines jedoch besser stellten. Es mag zwar zutreffen, daß der Integrationsprozeß durch die angewendete Entscheidungsregel stark verlangsamt worden ist; auch konnte die Kommission die ihr zgedachte Rolle als „Motor der Gemeinschaft“ bzw. als Anwalt des Gemeinschaftsinteresses gegenüber nationalen „Egoismen“ nicht ausfüllen, da jeder Vorschlag, der im Rat keinen Konsens fand, ihre Autorität schwächte; aus vertragstheoretischer Sicht ist alles dies jedoch nicht als Mangel anzusehen, da ein höheres Integrationstempo eben zu keiner Zeit konsensfähig war. Ein Gemeinschaftsinteresse, das gegenüber den Nationalstaaten durchgesetzt werden soll, kann nur aus dem ursprünglichen Vertrag und den dort eindeutig festgelegten Zielen abgeleitet werden. Es kann sich folglich nicht auf die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts beziehen, die weiterhin ausschließlich von den Vertragsparteien betrieben werden kann.

Das Festhalten am Konsensprinzip ist unseres Erachtens daher nicht grundsätzlich zu beanstanden und im übrigen für unstreitige Fehlentwicklungen der Gemeinschaftspolitik auch nicht allein verantwortlich zu machen. Eine Abschwächung

dieses Grundsatzes ist vertragstheoretisch nur dort zu begründen, wo auf der Grundlage der Konstitution über die konkrete Ausgestaltung von Maßnahmen zu befinden ist, über deren grundsätzliche Legitimität bereits Konsens erzielt wurde. Beispiele sind etwa Maßnahmen, durch die Handelshemmnisse im Integrationsraum beseitigt werden.

Problematischer als die verwendete Entscheidungsregel ist die Tatsache, daß die Ratsmitglieder Vertreter nationaler Regierungen sind. Die Erkenntnisse der Politischen Ökonomie legen die Vermutung nahe, daß diese nicht zwingend Positionen vertreten, die auf dem Konsens der Bürger der repräsentierten Nationen beruhen. Vielmehr entscheiden sie nach dem Gebot politischer Rationalität, das in starker Vereinfachung die Orientierung ihres Handelns an der Sicherung der Regierungsverantwortung impliziert. Einigkeit im Ministerrat dokumentiert folglich keinen Konsens der Europäer, sondern belegt nur den Interessenausgleich ihrer Regierungen. Damit ist umschrieben, was üblicherweise als Legitimationsdefizit von Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene bezeichnet wird.

Die Übertragung des vertragstheoretischen Kalküls auf zwischenstaatliche Abkommen ist daher nicht unproblematisch. So kann es im Interesse aller Regierungen sein, Kompetenzen an die Gemeinschaft und ihre Organe zu delegieren, um selbst nur noch begrenzt in der Verantwortung zu stehen und die Kosten der Politikkontrolle durch die nationalen Wähler zu erhöhen. Die Gemeinschaft und ihr Haushalt können dazu dienen, den Verteilungswünschen nationaler Interessengruppen nachzugeben, ohne daß dies in den nationalen Parlamenten offengelegt werden müßte. So können etwa Agrar-Subventionen als Zahlungen an die Gemeinschaft deklariert werden.

Das Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verdeutlicht noch ein weiteres Problem: Die Agrarpolitik dient nicht nur der Umverteilung zu Lasten von Konsumenten und Steuerzahlern und zur Begünstigung von Produzenten, sondern auch dem zwischenstaatlichen Finanztransfer. Kompensationen waren zuvor als notwendige Voraussetzung für einen „Abrüstungskonsens“ zwischen heterogenen Partnern bezeichnet worden. Die Entscheidung, diese Transfers über ein System von Marktordnungen abzuwickeln, widerspricht, wie mittlerweile wohl hinreichend belegt worden ist, in hohem Maße dem Kalkül ökonomischer Rationalität. Sie ist aber politisch rational, wenn berücksichtigt wird, daß Politiker schwer durchschaubare Verteilungsverfahren gegenüber direkten Zahlungen präferieren: Erstere werden von den (rational unwissenden) Wählern und Netto-Transferzahlern nur begrenzt kontrolliert und bei Wahlen sanktioniert, während die Netto-Transferempfänger in aller Regel sehr wohl wissen, wem sie mit dem Stimmzettel zu danken haben (*Magee, u.a., 1989; Schmidt, 1996*).

Die ökonomische Effizienz des Marktordnungssystems wurde und wird auch dadurch erheblich beeinträchtigt, daß die mit seiner Organisation betraute Kommission die GAP als Chance begriff, erhebliche finanzielle Mittel zu atrahieren und einen umfangreichen Verwaltungsapparat aufzubauen – ein Verhalten, das mit den

Einsichten der Ökonomischen Theorie der Bürokratie unschwer in Einklang zu bringen ist (*Berg/Schmidt*, 1993).

IV. Reformierte Entscheidungsregeln und Erweiterung der Gemeinschaftsmethode

Der offenkundige Mangel an Entscheidungseffizienz, der die Willensbildung und Entscheidungsfindung der Gemeinschaftsmethode kennzeichnet, führte zu Reformbestrebungen, die in der Verabschiedung der EEA ihr vorläufiges Ergebnis fanden. Beschlossen wurde die Mehrheitsregel bei Ratsbeschlüssen über „... Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“ (Art. 100a EGV). Zugleich wurden die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments durch Neufassung des Art. 149 (mittlerweile Art. 189c; Verfahren der Zusammenarbeit) erheblich erweitert: Der Rat kann seine Beschlüsse nur dann mit qualifizierter Mehrheit fassen, wenn das Parlament die Beschlußvorlage akzeptiert hat oder seine Änderungswünsche von der Kommission berücksichtigt werden. Lehnt das Parlament eine Vorlage ab oder verweigert die Kommission die Übernahme von Änderungswünschen, so ist im Rat weiterhin Einstimmigkeit erforderlich.

Die vertragstheoretische Beurteilung dieses Reformschritts fällt zunächst grundsätzlich positiv aus: Die Mehrheitsregel wird für Beschlüsse institutionalisiert, die die Verwirklichung eines per Konsens definierten Zieles, nämlich die Errichtung des Binnenmarktes, zum Gegenstand haben und ist in diesem Sinne limitiert. Es erscheint plausibel, daß die Attraktivität strategisch motivierter Verweigerung im Rat sinkt, so daß die bloße Möglichkeit, mit Mehrheit zu entscheiden, die Wahrscheinlichkeit der (raschen) Konsensfindung erhöht (zur Empirie der Entscheidungspraxis nach Art. 149 bzw. 189c EGV vgl. *Engel/Borrmann*, 1991; *Leipold*, 1994 b). Überstimmte Mitglieder können zudem die Ausnahmeregelungen des Art. 36 EGV in Anspruch nehmen.

Das Konsensprinzip gilt auch innerhalb des Binnenmarktprogramms weiterhin für die Harmonisierung der Steuersysteme, für Fragen der Freizügigkeit sowie für Bestimmungen über die Rechte der Arbeitnehmer. Somit ist gerade für die nationalen Finanzverfassungen als einem Kernelement der Konstitution ausgeschlossen, daß der Mechanismus der Regelselektion durch Mehrheitsentscheid außer Kraft gesetzt wird.

Der Unionsvertrag von 1992 ändert den Art. 100a dahingehend, daß die Mitwirkungsrechte des Parlaments nunmehr im neu aufgenommenen Art. 189b (Verfahren der Mitentscheidung) geregelt werden. Hier erhält das EP erstmals das Recht, Entscheidungen des Ministerrats zu blockieren. Änderungsvorschläge werden in ei-

nem Vermittlungsausschuß behandelt, der paritätisch aus Rats- und Parlamentsmitgliedern gebildet wird.

Die skizzierten Reformen werten die Rolle des EP im Prozeß der Entscheidungsfindung deutlich auf. Das Initiativrecht liegt allerdings ebenso weiterhin bei der Kommission wie das positive Legislativrecht beim Rat, d. h. das EP kann keine Beschlüsse gegen das Ratsvotum durchsetzen. Die drei Formen des *Procedere* – Konsultation, Zusammenarbeit und Mitentscheidung – werden z.Zt. parallel praktiziert (Überblick bei *Nentwich*, 1992). Wichtige Entscheidungsfelder, wie die Steuerpolitik, die Industriepolitik oder die Kohäsionspolitik, werden nach wie vor im Konsultationsverfahren entschieden. Hier ist allerdings Einstimmigkeit im Rat vorgeschrieben. Das Vetorecht des Parlaments gemäß Art. 189b bzw. ein explizites Zustimmungserfordernis gilt vorerst nur für wenige Politikfelder, so für den Verbraucherschutz oder die Gesundheitspolitik. Art 189b enthält allerdings eine Klausel, nach der über eine Erweiterung seines Anwendungsbereiches auf Basis eines spätestens 1996 von der Kommission vorzulegenden Berichts vom Rat entschieden werden soll.

Die Modifikation der Einstimmigkeitsregel bei gleichzeitiger Einbeziehung des Parlaments senkt die Entscheidungskosten, ohne die Frustrationskosten stark ansteigen zu lassen. Kritisch zu beurteilen ist allerdings das Nebeneinander verschiedener, teilweise sehr komplizierter Prozeduren, die die Transparenz des Entscheidungsprozesses stark einschränken. Das gravierendere Problem liegt aber wohl darin, daß die neuen Entscheidungsverfahren, allen Fortschritten im Detail zum Trotz, das grundlegende Legitimationsdefizit der Gemeinschaftsentscheidungen nicht beseitigen. Die zentrale Rechtsetzungskompetenz liegt weiterhin beim Ministerrat, die Initiativkompetenz bei der Kommission. Eine weitere Stärkung des EP wäre hier vermutlich wenig hilfreich, da das Parlament auf absehbare Zeit von den Wählern nur unzureichend kontrolliert werden kann.

D. Reformbedarf

Die institutionellen Reformen, zu denen EAA und Unionsvertrag geführt haben, werden von uns zwar grundsätzlich wohlwollend beurteilt, sie können aber den Reformbedarf der Gemeinschaft bei weitem nicht decken. Die Verträge von Maastricht begründen darüber hinaus Entwicklungen, die aus unserer Sicht zur Lösung der Probleme der Gemeinschaft weniger beitragen, als vielmehr einen Teil dieser Probleme bilden. Die Chancen für eine europäische Konstitution, die die Macht nationaler Verteilungscoalitionen bricht, die den Politikern Anreize bietet, eine Strategie der Gemeinwohlmaximierung zu betreiben, die die Rechte des einzelnen auch gegen den Staat schützt und die schließlich dafür sorgt, daß der Wettbewerb der Regelsysteme nicht zum Erliegen kommt – diese Chancen sind mit der Eini-gung auf den Unionsvertrag gesunken, vertan sind sie gleichwohl nicht.

Um diese These zu begründen, sollen die zuvor aufgestellten Postulate für eine legitime und rationale Konstitution mit dem gegenwärtigen Stand der Europäischen Verfassungsregeln verglichen werden. Geprüft werden dazu vier Aspekte: die Garantie einer marktwirtschaftlichen Ordnung, Entscheidungsverfahren, Gewaltenteilung sowie das Gebot der Subsidiarität.

I. Garantie einer nach marktwirtschaftlichen Prinzipien aufgebauten Wirtschaftsordnung

Nach Art. 3a EGV ist die Gemeinschaft bei der im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion betriebenen Wirtschaftspolitik prinzipiell dem „... Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.“ (Abs. 1) verpflichtet. Das Ordnungsprinzip der Marktwirtschaft steht folglich nicht zur Disposition. Preisniveaustabilität als unverzichtbare Nebenbedingung für die volle Ausschöpfung der Vorteile freien Tausches wird im Vertrag mehrfach explizit als Gemeinschaftsziel aufgeführt: Art. 3a, Abs. 2 EGV nennt als vorrangiges Ziel der Geld- und Wechselkurspolitik der Gemeinschaft die Preisstabilität. Abs. 3 verpflichtet in diesem Sinne auch die Mitgliedstaaten. Art. 2 EGV definiert die Gemeinschaftsaufgabe der Förderung nichtinflationären Wachstums.

Marktwirtschaft läßt sich nicht so präzise definieren, daß Verstöße gegen ihre Prinzipien stets unmittelbar zu erkennen und objektiv feststellbar wären. Über die wirtschaftspolitischen Eingriffe, denen Ordnungskonformität bestätigt werden kann, wird ein europäischer Konsens kaum herzustellen sein. Anlaß zur Sorge gibt hier vor allem die Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben um „die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft“ (Art. 3 1)) die gleichen Rang genießt wie der Schutz des Wettbewerbs vor Verfälschungen (Art. 3 g)). Diese Befugnis wird konkretisiert in Art. 130 EGV, der die Gemeinschaft zum Betreiben einer Industriepolitik ermächtigt. Für die Vermutung, daß hier Konflikte mit der Wettbewerbsordnung zu erwarten sind, spricht bereits der maßgeblich auf deutsches Drängen eingefügte Nachsatz, daß keine Maßnahmen getroffen werden dürfen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Diese Klausel bietet allerdings keinen Schutz vor derartigen Eingriffen: Die Gemeinschaft ist aufgrund der angeführten Vertragsbestimmungen ohnehin in keinem Fall formell ermächtigt, den Wettbewerb zu verzerren. Insofern ist der Schlußsatz des Art. 130 überflüssig. Er schafft zudem keine Rechtssicherheit, da der Terminus der Wettbewerbsverzerrung kaum weniger auslegungsfähig ist als der Begriff einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“. In Konfliktfällen maßgeblich ist allein das Ratsvotum, das allerdings bei Beschlüssen gemäß Art. 130 einstimmig sein muß. Doch eine Garantie gegen eine interventionistische Wirtschaftspolitik neo-merkantilistischer Prägung bietet das Vetorecht einzelner Regierungen nicht (*Berg/Schmidt*, 1996). Zudem verfügt auch die Kommission über industriepolitische Befugnisse, da sie bei der von ihr eigenverantwortlich betriebenen Fusi-

onskontrolle berechtigt ist, die Entwicklung des technischen Fortschritts gegen Beschränkungen des Wettbewerbs abzuwägen. (Vgl. dazu kritisch *Schmidt*, 1992).

Die vertraglich fixierte „offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ ist folglich zu wenig operational, um die Ordnungskonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen in jedem Falle eindeutig bestimmen zu können. Neue Gemeinschaftskompetenzen im Bereich der Industriepolitik, aber auch in der Forschungs- und Technologieförderung oder bei der Errichtung transeuropäischer Netze, relativieren das Bekenntnis zum marktwirtschaftlichen Prinzip nicht unerheblich. Die Abwägungsklausel der Fusionskontrollverordnung in Verbindung mit Art. 3 I) EGV verstärkt diese Tendenz.

Der Frage, ob Preisniveaustabilität als notwendige Voraussetzung einer Wettbewerbswirtschaft durch die Regeln des EGV und die Protokolle zum EUV als gesichert angesehen werden kann, soll hier angesichts der gegenwärtig umfassend geführten Debatte nicht nachgegangen werden. Festzuhalten ist lediglich, daß die EU die Konzeption des Notenbankwettbewerbs bei flexiblen Wechselkursen und voller Konvertibilität verworfen und sich für ein europäisches Notenbankmonopol entschieden hat, welches allerdings formal politischem Einfluß sehr weitgehend entzogen sein soll.

II. Entscheidungsregeln in der Europäischen Union

Wie ausgeführt, sind allein einstimmig getroffene Entscheidungen vertragstheoretisch stets legitimiert. Jedes Mehrheitserfordernis unterhalb der Einstimmigkeit bedarf der Rechtfertigung. Abweichungen sind zulässig, wenn auf diese Weise Anreize zu strategischer Verweigerung begrenzt und so die Interdependenzkosten minimiert werden können. Aus dieser Sicht ist das Konsenserfordernis, das nach wie vor für einen großen Teil der Entscheidungen im Ministerrat gilt, als sinnvoll anzusehen. Mehrheitsentscheidungen sind dort anzuraten, wo es darum geht, grundsätzlich konsensfähige Projekte, wie etwa das Binnenmarktprogramm, durch eine Vielzahl von Einzelentscheidungen zu realisieren. Hier würde die Konsensregel einzelnen Staaten die Option einräumen, jeweils unerwünschte Elemente des Binnenmarktprogramms zu blockieren oder Kompensationen einzuwerben. Über diese sollte jedoch nur einmal, nämlich bei der Grundsatzentscheidung, verhandelt werden. Wesentlich kritischer ist die Mehrheitsregel in anderen Fällen zu bewerten, so etwa bei handelspolitischen Maßnahmen. Hier sind Entscheidungen denkbar, die in die Rechte der Vertragsparteien eingreifen, ohne daß dies durch einen prinzipiellen Konsens gedeckt wäre. Gegen protektionistische Maßnahmen bietet die qualifizierte Mehrheit keinen Schutz. Diese stehen jedoch im Gegensatz zur marktwirtschaftlichen Konzeption, zumal dann, wenn freier Wettbewerb im Binnenmarkt und eine protektionistische Handelspolitik als unvereinbar angesehen werden. Hier wäre ein grundsätzliches Liberalisierungsgebot, von dem nur einstimmig abgewichen werden kann, wünschenswert.

Die Entscheidungsregeln, die im Ministerrat zur Anwendung kommen, werden in der Literatur zumeist unter der Fragestellung analysiert, wie angesichts steigender Konsensfindungskosten in einer wachsenden Gemeinschaft Entscheidungseffizienz gewährleistet werden kann, ohne daß für einzelne Länder die Gefahr besteht, fortwährend überstimmt und mit externen Kosten belastet zu werden (vgl. ausführlich *Wilming*, 1995).

Die ohne Zweifel notwendige Diskussion von Entscheidungsregeln und Mehrheitserfordernissen darf jedoch nicht losgelöst werden von der Frage nach der Zusammensetzung von Entscheidungsgremien und den ihnen zugeordneten Abstimmungssachverhalten bzw. Kompetenzen. Gerade in diesem Bereich ist in der EU aus Sicht der normativen Verfassungstheorie ein erheblicher Reformbedarf zu vermuten, der allein durch modifizierte Abstimmungsregeln nicht annähernd gedeckt werden kann.

III. Gewaltenteilung

Der Europäische Rat nimmt in der Gemeinschaft die zentrale Regelungskompetenz wahr. Er definiert allgemeine Regeln, durch die den Organen der Gemeinschaft Befugnisse zugewiesen und die von ihnen anzuwendenden Entscheidungsverfahren festgelegt werden. Innerhalb dieser Regeln entscheidet der Ministerrat im Sinne einer europäischen Maßnahmegesetzgebung, indem er Verordnungen und Richtlinien verabschiedet. Auch der Ministerrat kann allerdings Entscheidungen von konstitutivem Rang treffen, etwa bei der Harmonisierung des Steuerrechts. Beide Gremien setzen sich aus Mitgliedern der nationalen Regierungen zusammen. Die von Buchanan geforderte Trennung zwischen „choice of rules“ und „choice within rules“ auch und gerade durch Trennung der Entscheidungsgremien, die im übrigen von v. Hayek gestützt wird, ist hier folglich nicht einmal im Ansatz gegeben. Dadurch wird für die nationalen Regierungen ein Anreiz geschaffen, den Prozeß der europäischen Integration so zu gestalten, daß sie diesen zur Stärkung ihrer nationalen Machtbasis instrumentalisieren können.

Der Kommission kommen neben exekutiven Aufgaben auch im Gesetzgebungsprozeß Initiativrechte zu, die sich nicht nur auf die Maßnahmenebene, sondern auch auf die Regelebene beziehen, hat die Kommission doch immer wieder die Ausweitung der gemeinschaftlichen Regelungskompetenz gefordert und sie in wichtigen Bereichen auch durchgesetzt. Die Modifikation der Entscheidungsregeln durch die EEA geht ebenfalls wesentlich auf Kommissionsinitiative zurück. Die Kommission hat durch diese Aktivitäten zwar die ihr zgedachte Rolle, „Motor der Gemeinschaft“ zu sein, in den 80er Jahren wieder ausgefüllt, was ihr zuvor lange Zeit nicht gelungen war; verfassungstheoretisch ist die Verbindung von Exekutiv- und Initiativfunktion auf Regelebene jedoch als ebenso verfehlt anzusehen wie die umfassende Entscheidungsbefugnis des Rates.

IV. Kompetenzzuweisung und Subsidiarität

Die Zuordnung von Entscheidungskompetenzen und Entscheidungsgremien gehört ebenso wie die anzuwendenden Entscheidungsregeln zum Kern einer Konstitution. Die vertragstheoretische Zuweisung der Kompetenzverteilung zur Regelungsebene bedingt die Forderung, daß das Entstehen von Allkompetenz oder „Kompetenz-Kompetenz“ nach Möglichkeit zu verhindern ist. Organe, die Entscheidungsbefugnisse auf der Maßnahmenebene innehaben, dürfen nicht über die Möglichkeit verfügen, diese durch eigenen Beschluß zu erweitern.

Jedes Gemeinschaftsorgan handelt gemäß Art. 4 EGV „...nach Maßgabe der ihm von diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse.“ Entsprechend bindet auch Art. E EUV die Organe der Union an die ihnen durch Verträge und sonstige Bestimmungen zugewiesenen Kompetenzen. Insofern handeln die Gemeinschaftsorgane nach dem Prinzip der „begrenzten Einzelzuständigkeit“ bzw. der „begrenzten Kompetenzzuweisung“ (v. *Borries*, 1994). Eine Allkompetenz ist folglich formal nicht gegeben. Die Mitgliedstaaten bleiben mit den genannten Einschränkungen die „Herren der Verträge“, da neue Gemeinschaftsbefugnisse nur durch Vertragsänderungen geschaffen werden können.

Modifikationen der Kompetenzverteilung sind jedoch auch ohne Vertragsänderungen möglich. Zu denken ist zunächst an den auch als „Generalermächtigung“ oder „Selbstergänzungsklausel“ bezeichneten Art. 235 EGV, der es dem Rat erlaubt, der Gemeinschaft einstimmig neue Befugnisse zuzuweisen, wenn dies notwendig ist, um „... im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen.“ Eine explizite Vertragsänderung kann so umgangen werden. Kompetenzerweiterungen sind allerdings an die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes gebunden. Diese Nebenbedingung erwies sich jedoch als wenig bindend: „Und da fast alles irgendwie dem Gemeinsamen Markt nützt, war dieser Art. 235 der Hebel für eine ständige Ausweitung der Gemeinschaftsaktion...“ (*Eiselstein*, 1992). Befürworter einer Forcierung des Integrationsprozesses hegen folglich für den Art. 235 eine hohe Wertschätzung, da er die Möglichkeit eröffnet, langwierige Vertragsverhandlungen zu umgehen und auf neue Probleme flexibel zu reagieren. Aus Sicht der Vertragstheorie wird dieser Vorzug indes dadurch erheblich relativiert, daß der Ratifikationsvorbehalt der nationalen Parlamente entfällt. Die Nationalstaaten werden folglich tendenziell entmachtet, ohne daß hierzu die Zustimmung ihrer Bürger, oder hilfsweise einer verfassungsändernden Parlamentsmehrheit, erforderlich wäre. Notwendig ist lediglich ein Regierungskonsens, auf dessen Problematik bereits hingewiesen wurde. Eine Streichung des Art. 235 würde die Bildung von Regierungskartellen ohne Zweifel erschweren.

Einfluß auf die Kompetenzzuweisung nimmt auch der EUGH, der Auslegungsentscheidungen der Gemeinschaftsverträge trifft und dem es obliegt, in Streitfällen Grenzen von Gemeinschaftsbefugnissen zu definieren. Der EUGH hat sich dabei in der Vergangenheit von einer „dynamischen“ Auslegung der Verträge leiten las-

sen, dem Gemeinschaftsrecht im Zweifel Vorrang gegenüber konkurrierenden nationalen Normen eingeräumt und die Gemeinschaftskompetenzen extensiv ausgelegt (v. Borries, 1994).

In den Bereichen, für die der EGV keine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft bestimmt, wird diese gemäß Art. 3b EGV nach dem Subsidiaritätsprinzip tätig. Ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit hat der EUGH etwa für die Handels- und Zollpolitik, das Fischereirecht sowie für die Währungspolitik (in der 3. Stufe der WWU) festgestellt. Konkurrierende Zuständigkeiten bestehen in der Umwelt-, der Verkehrs- und der Agrarpolitik. Parallele Zuständigkeiten findet man etwa bei der Industriepolitik: So wendet sich Art. 130 EGV an die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten. Die Gemeinschaft leistet Beiträge zur nationalstaatlichen Politik bzw. unterstützt deren Maßnahmen. Abs. 2 begründet darüber hinaus ein Koordinationsgebot.

Tätig werden kann die Gemeinschaft bei nicht-ausschließlicher Zuständigkeit gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität nur dann, wenn Ziele auf einzelstaatlicher Ebene nicht ausreichend und aufgrund von Wirkung oder Umfang auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können. Es ist unstrittig, daß der einschlägige Passus des Art. 3b erhebliche Auslegungsspielräume bietet, die genutzt werden können, um den Kompetenzzuwachs für die Gemeinschaftsorgane weiter voranzutreiben. Zweifel an der zentralisierungshemmenden Wirkung des Subsidiaritätsprinzips sind folglich sehr wohl begründet (Möschel, 1995). Dies gilt um so mehr, als über eine vertragswidrige Kompetenzerweiterung wiederum der EUGH zu entscheiden hätte, auf dessen „dynamisches“ Integrationsverständnis bereits verwiesen wurde. Zu vermuten ist, daß die Kosten einer Begrenzung des Systemwettbewerbs bei derartigen Entscheidungen nur unzureichend berücksichtigt werden, da sie kaum quantifiziert werden können. Auch wird der Systemwettbewerb als Ordnungsprinzip von den Gemeinschaftsverträgen im Unterschied zum Marktwettbewerb in keiner Weise geschützt.

Die vertragstheoretischen Defizite des in der EU bestehenden Regelwerks können somit wie folgt zusammengefaßt werden:

- Das Ordnungsprinzip der Marktwirtschaft ist in den Verträgen nur unzureichend verankert. Insbesondere in der Industrie-, in der Technologie- und in der Wettbewerbspolitik sind Konflikte zwischen der Aufrechterhaltung eines unbeschränkten Wettbewerbs und anderen vertragsgemäß gleichwertigen Gemeinschaftszielen, wie der Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit, zu erwarten.
- Die Trennung zwischen Entscheidungen auf Regelebene und Entscheidungen auf Maßnahmenebene ist nicht klar vollzogen. In beiden Fällen entscheiden mit Ministerrat und Europäischem Rat Vertreter nationaler Regierungen, in beiden Fällen liegt das Initiativrecht bei der Kommission. Vertragsänderungen unterliegen zwar dem Ratifikationsvorbehalt durch die nationalen Parlamente (oder sogar durch die Bevölkerung). Diese haben jedoch keine Möglichkeit, den Prozeß der Regelsetzung über dieses Vetorecht hinaus zu beeinflussen. Zudem bietet

der EGV die Möglichkeit, die Gemeinschaftskompetenzen ohne explizite Vertragsänderung zu erweitern. Hinzu kommt, daß Ratsmitglieder für ihre Entscheidungen im nationalen Rahmen nicht zuletzt aufgrund mangelnder Transparenz der Verhandlungen nur begrenzt in der Verantwortung stehen. Es besteht folglich die Gefahr, daß der jeweilige nationale Souverän – die Wähler – als originäre Vertragspartei mehr und mehr entmachtet wird, ohne daß an seine Stelle ein europäischer Souverän, also ein europäisches Staatsvolk, treten könnte, da es hier auf absehbare Zeit den Bürgern am Zusammengehörigkeitsbewußtsein und vor allem an politischer Gestaltungsfähigkeit als Europäer fehlen dürfte (Scholz, 1995).

- Das in Art 3b EGV verankerte Subsidiaritätsprinzip ist kaum geeignet, die befürchteten Zentralisierungstendenzen in der Union zu verhindern und einen wirksamen Systemwettbewerb dauerhaft zu sichern. Die Entmachtung der Nationalstaaten kann grundsätzlich nur durch deren freiwillige Übereinkunft, etwa zur Gründung eines Bundesstaates, erfolgen. Eine derartige Grundentscheidung ist durch den in den Gemeinschaftsverträgen ohne Zweifel kundgetanen Integrationswillen nicht schon getroffen worden. Einer Integrationsdynamik, die sich jenseits von Vertragsänderungen vollzieht, etwa durch Anwendung der Selbstergänzungsklausel oder durch Auslegung von ungenügend präzisierten Bestimmungen, ist die Legitimation durch die normative Verfassungstheorie abzusprechen.

E. Reformmöglichkeiten

Zur Reform der gemeinschaftlichen Institutionen und Regeln haben das Europäische Parlament, genauer dessen institutioneller Ausschuß, und die European Constitutional Group Vorschläge vorgelegt (*Europäisches Parlament*, 1994; *European Constitutional Group*, 1993), die im folgenden kritisch gewürdigt werden sollen.

I. Der Verfassungsvorschlag des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments

Der Vorschlag des EP räumt, was nicht erstaunt, dem Parlament eine wesentlich gewichtigere Rolle im Entscheidungsverfahren ein, als dies gegenwärtig der Fall ist. Rechtsakte der Union müssen, um Gültigkeit zu erlangen, von Rat und Parlament verabschiedet werden (Art. 32). Das Nebeneinander verschiedener Verfahren der Beschlußfassung wird beseitigt. Dadurch ergibt sich ein Gewinn an Transparenz, der aus vertragstheoretischer Sicht zu begrüßen ist. Das jeweilige Mehrheitsanfordernis variiert nach Verfassungsgesetzen, Organgesetzen und ordentlichen Gesetzen. Der Verfassungsvorschlag differenziert folglich ausdrücklich zwischen Regelebene und Maßnahmenebene, wobei für erstere eine Zweidrittel-Mehrheit im

Parlament und die besondere qualifizierte Mehrheit im Rat erforderlich ist (Art. 31). Ratsentscheidungen werden mit doppelter Mehrheit der (ungewichteten) Stimmen und der Bevölkerungsanteile getroffen. Die besondere qualifizierte Mehrheit ist verfehlt, wenn mindestens ein Viertel der Mitglieder, denen mindestens ein Achtel der Bevölkerung entspricht, oder ein Achtel der Mitglieder, denen ein Viertel der Bevölkerung entspricht, einem Vorschlag nicht zustimmt. Nicht eindeutig ist, ob durch das Verfahren der Verfassungsänderung auch die Ziele der Union neu definiert werden können und ob es möglich sein soll, für Bereiche, für die zunächst das Verfahren der Regierungszusammenarbeit vorgesehen ist, Gemeinschaftsverfahren einzuführen, wie dies in Art. 11 als Ziel der Unionstätigkeit festgelegt wird. In beiden Fällen würde der Union eine Kompetenz-Kompetenz zugewiesen. Zugleich würden die nationalen Parlamente weitgehend entmachtet, da der Ratifikationsvorbehalt bei Vertragsänderungen entfielen. Daß dies intendiert ist, wird zwar bezweifelt (*Hilf*, 1994); ein ausdrücklicher Verweis auf die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente an der Verfassungsgesetzgebung der Gemeinschaft erscheint dennoch dringend geboten.

Die Macht der im Rat vertretenen nationalen Regierungen wird durch das gleichberechtigte Mitwirken des Parlaments eingeschränkt. Ob die Stärkung des Parlaments ein sinnvoller Weg ist, um das Legitimationsdefizit der bisherigen Gemeinschaftsverfahren zu beseitigen, wird indes häufig in Zweifel gezogen (*Leschke*, 1995). Die Kosten einer Kontrolle der Parlamentarier sind für die Wähler hoch. Unabhängige Institutionen, die das Parlament kritisch begleiten bzw. Befugnisse ausüben, die politischen Kalkülen entzogen sein sollten, wie Sachverständigenräte oder Wettbewerbsbehörden, bestehen auf Gemeinschaftsebene nicht oder erst in Ansätzen. Gravierender ist vermutlich die Befürchtung, das Europaparlament werde versuchen, für die Gemeinschaftsorgane und damit auch für sich selbst neue Kompetenzen zu attrahieren. Der Gedanke der Subsidiarität würde dabei vermutlich kaum zum Tragen kommen.

Eine Trennung zwischen verfassungsgebenden Organen und solchen des Leistungsstaates wird weiterhin nicht vorgenommen. Differenziert wird lediglich das Mehrheitserfordernis. Das Initiativrecht bleibt für die Maßnahmengesetzgebung bei der Kommission. Verfassungsgesetze können auch vom Parlament, vom Rat oder von einem Mitgliedstaat vorgeschlagen, Organgesetze dagegen nur von der Kommission initiiert werden. In ihnen werden „die Aufgaben oder Tätigkeiten der Organe und Institutionen der Union“ geregelt, sofern dies keiner Verfassungsänderung entspricht. Hier behält die Kommission folglich signifikanten Einfluß. Bemerkenswert erscheint, daß man diesen Bereich nicht den originären Verfassungsregeln zuordnet, obwohl mit den „Aufgaben der Organe“ die zentrale Frage der Kompetenzzuweisung angesprochen wird.

Diese Problematik gewinnt dadurch an Schärfe, daß der Verfassungsentwurf selbst keine Aufgabenverteilung vornimmt, sondern auf die Gemeinschaftsverträge rekurriert. Diese erhalten zwar Verfassungsrang; doch bieten die Verträge eben

Möglichkeiten, den Gemeinschaftsorganen neue Kompetenzen zu sichern, ohne daß es einer Änderung des Vertragstextes bedarf.

Der Verfassungsvorschlag des Europäischen Parlaments weist der Union weder fest umrissene Aufgaben zu, noch dürfte er bereits eine ausdrückliche Kompetenz-Kompetenz begründen. Indem er lediglich auf die Gemeinschaftsverträge und den „gemeinschaftlichen Besitzstand“ verweist, wird die Chance vertan, eine klare und unmißverständliche Aufgabenteilung zwischen Union und Nationalstaaten festzulegen. Es bleibt folglich bei dem schwer durchschaubaren Kompetenzgewirr, das durch die Fortschreibung der Gründungsverträge entstanden ist. Auch das Subsidiaritätsprinzip ist nicht präzisiert worden, sondern entspricht der kaum operationalisierbaren Fassung des Art. 3b EGV. Gegen Rechtsakte, die die Kompetenzen der Union überschreiten, kann allerdings vor deren Inkrafttreten von den Mitgliedstaaten Nichtigkeitsklage beim EUGH erhoben werden. Art. 40 erlaubt es der Union, „Art und Höchstbetrag der finanziellen Mittel“ durch Gesetz zu bestimmen. Das erfordert eine Zweidrittel-Mehrheit im Parlament und die besondere qualifizierte Mehrheit im Rat. Die sehr knappen Ausführungen hierzu erlauben dennoch den Schluß, daß der Union ein eigenes Steuerfindungsrecht zugestanden werden soll, da die Art der Einnahmen nicht näher bestimmt ist. Denkbar sind somit sowohl Zahlungen der Mitgliedstaaten als auch Gemeinschaftssteuern. Eine Mitwirkung nationaler Parlamente ist auch hier nicht vorgesehen.

Die Schlußbestimmungen (Art. 46 und 47) ermöglichen eine Strategie abgestufter Integration, sofern gewährleistet ist, daß Staaten, die Integrationsschritte zunächst nicht vollziehen, dies jederzeit nachholen können. Ratifiziert ein Mitglied die Verfassung nicht, so kann bzw. muß es die Union verlassen. Ausgetretenen Staaten soll in ihren Beziehungen zur Union ein vorrangiger Status eingeräumt werden. Eine generelle „exit-clause“ enthält der Entwurf nicht.

Der abschließende Titel VIII schließlich nennt die von der Union verbürgten Grundrechte, so etwa das Recht auf Eigentum und das Recht der freien Berufswahl.

Die Stärken des Verfassungsvorschlages des EP liegen in der Einheitlichkeit und Transparenz der Entscheidungsverfahren. Dadurch kann die Entscheidungseffizienz erhöht werden, ohne auf Schutzklauseln gänzlich zu verzichten. Die Macht des Europäischen Rates bzw. des Ministerrates wird weitergehend eingeschränkt als durch die institutionellen Reformen der EEA und der Maastrichter Verträge. Der Grundrechtskatalog erscheint geeignet, subjektive Rechte auch gegen die Übergriffe hoheitlicher Organe zu schützen. Zumindest im Grundsatz wird die Idee einer abgestuften Integration verankert. Hier wären Präzisierungen sinnvoll.

Die zentrale Frage der Kompetenzverteilung wird ausgeklammert. Verwiesen wird lediglich auf die Gemeinschaftsverträge und den „Gemeinschaftlichen Besitzstand“. Nicht eindeutig ist, ob die nationalen Verfassungsgesetzgeber mit Verabschiedung der Verfassung ihre Kompetenzen an Rat und Parlament verlieren. Hier ist eine Klarstellung geboten. Sie sollte den nationalen Parlamenten den Ratifizie-

rungsvorbehalt erhalten. Problematisch ist auch die Möglichkeit einer Verfassungsänderung mit qualifizierter Ratsmehrheit, die nach einer Übergangszeit von fünf Jahren die bis dahin geltende Einstimmigkeit ablösen soll. Dadurch würde das Vetorecht für einzelne Staaten auch bei Grundsatzentscheidungen entfallen. Die Befugnis, der Union durch Mehrheitsbeschluß Einnahmequellen zu erschließen, ist nur unzureichend limitiert. Der Verweis auf die Haushaltsrichtlinien, die der EGV den Mitgliedstaaten auferlegt, reicht nicht aus. Föderale Elemente bleiben gänzlich ausgeklammert. Auch hier ist eine Stärkung der Position der nationalen Parlamente anzumahnen.

Zu klären sind schließlich die Möglichkeiten eines Austritts aus der Union. Eine „exit-clause“ trüge zur Disziplinierung des europäischen (Verfassungs-)Gesetzgebers bei. Sie sollte so ausgestattet sein, daß die ausgestretene Nation weiterhin am originären „Abrüstungsvertrag“, also sinngemäß am Binnenmarktpjekt, teilnehmen kann, auch wenn sie die Partizipation am Leistungsstaat nicht mehr für sinnvoll hält.

Das Legitimationsproblem bleibt auch im Verfassungsentwurf des EP ungelöst. Eine Stärkung der Parlamentsrechte bietet hier auf absehbare Zeit keinen Ausweg. Der Europäische Rat behält großen Einfluß, ohne daß die Kontrollbefugnisse nationaler Wähler und Parlamente gestärkt würden. Im Gegenteil: Ihr Einfluß sinkt, da ihnen selbst bei Verfassungs- und Haushaltsentscheidungen kein Vetorecht (Ratifizierungsvorbehalt) eingeräumt wird. Das Subsidiaritätsprinzip bleibt undifferenziert und erscheint nicht geeignet, föderale Elemente eines Europäischen Staatenbundes auf Dauer zu bewahren.

II. Der Verfassungsentwurf der European Constitutional Group (ECG)

Der Entwurf der ECG verweist nicht auf den „Gemeinschaftlichen Besitzstand“, sondern definiert ausdrücklich die Bereiche, die in die Gemeinschaftskompetenz fallen. Es sind dies die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Handelspolitik und die Garantie des Gemeinsamen Marktes ggf. einschließlich einer Währungsunion. Ausdrücklich ausgenommen sind Steuer-, Sozial- und Wohlfahrtsysteme sowie Sicherheitsstandards.

Die Entscheidungsgremien entsprechen bis auf eine wichtige Ausnahme dem status quo. Neu geschaffen wird eine zweite Parlamentskammer (Chamber of Parliamentarians), deren Mitglieder von den nationalen Parlamenten abgeordnet werden. Ein Gesetzesvorschlag muß zunächst von dieser Kammer und vom Ministerrat angenommen werden. Lehnt ein Gremium die Vorlage ab, so gilt sie als verworfen. Ist dagegen ein konsensfähiger Entwurf ausgehandelt, werden Stellungnahmen der nationalen Gesetzgeber eingeholt. Danach entscheidet erneut der Ministerrat und leitet den Gesetzentwurf an die Unionskammer (Chamber of Union, vergleichbar dem derzeitigen Europäischen Parlament) weiter, deren Mitglieder direkt ge-

wählt werden. Nehmen wiederum beide Gremien, ggf. nach Einschaltung eines Vermittlungsausschusses, die Vorlage an, entscheidet letztmalig die Kammer der Parlamentarier. Stimmt auch diese zu, ist der Gesetzentwurf verabschiedet.

Für Haushaltsgesetze ist ein Mitentscheidungsrecht des Europäischen Rates vorgesehen. Gefordert wird ein ausgeglichener Etat, der zudem als Prozentsatz des gemeinschaftlichen Sozialproduktes limitiert sein soll. Den „Nettozahlern“ der Gemeinschaft soll in Haushaltsangelegenheiten ein Vetorecht eingeräumt werden.

Bei Verfassungsänderungen wird den nationalen Gesetzgebern ein Vetorecht gewährt. Eine Lockerung der Etatrestriktion muß zudem durch Referenden bestätigt werden. Den Mitgliedstaaten wird sowohl ein Austrittsrecht als auch das Recht zur befristeten oder unbefristeten Nicht-Anwendung von Gemeinschaftsgesetzen zugestanden. Dieses Wahlrecht gilt nicht für die Konstitution selbst, die nur insgesamt akzeptiert werden kann. Die Re-Nationalisierung von Kompetenzen ist möglich, ohne daß dies der Zustimmung der Unionskammer bedarf.

Das Konzept der ECG setzt auf vielfältige Schutzmechanismen, die einer fortlaufenden Kompetenzübertragung auf die supranationale Ebene und der „Anziehungskraft des zentralen Etats“ entgegenwirken sollen. Zu diesem Zweck werden Kompetenzen definiert, die (zugunsten der Zentralorgane) nur per Verfassungsgesetz geändert werden können. Den nationalen Parlamenten wird ein Vetorecht eingeräumt. Der Gemeinschaftsetat wird der Höhe nach begrenzt. Durch den Aufbau einer zweiten Parlamentskammer wird der Einfluß nationaler Parlamente über das Vetorecht hinaus gestärkt.

Der institutionelle Wettbewerb bleibt erhalten, da zentrale Bereiche der Gesetzgebung dem Zugriff europäischer Organe entzogen bleiben. In die gleiche Richtung zielen sowohl die „exit-clause“ als auch das Recht der Nationalstaaten, (leistungsstaatliche) Gemeinschaftsgesetze nicht anzuwenden.

Der sehr komplexe Entscheidungsprozeß mit seinen vielfältigen Möglichkeiten, Gesetzesvorhaben zu blockieren, erscheint geeignet, die Diskriminierungskosten gering zu halten. Dieser Vorteil wird allerdings mit stark erhöhten Entscheidungskosten erkaufte; auch für die Wähler sind die Kosten der Politikkontrolle hoch. Unter diesem Aspekt steht der ECG-Vorschlag im Gegensatz zum Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments. Die Idee einer Integrationsdynamik wird verworfen. Dahinter steht wohl die Überzeugung, daß mit der Vollendung des Binnenmarktes die ökonomischen Integrationsvorteile weitgehend ausgeschöpft sind. Für zweckmäßig wird dagegen die Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik angesehen. Hier sind die Grenzen der intergouvernementalen Zusammenarbeit bei der Haltung der Union im Balkan-Konflikt deutlich zutage getreten.

Die Verfasser bewerten den Vorschlag der ECG grundsätzlich wohlwollend. Der positive Eindruck wird jedoch dadurch getrübt, daß einige Desiderata der normativen Verfassungstheorie nicht erfüllt werden: Zwischen den verfassungsgebenden Organen und den Organen des Leistungsstaates wird nicht getrennt. Die Vertreter

der nationalen Regierungen nehmen im Regelsetzungsprozeß auf europäischer Ebene weiterhin eine zentrale Rolle ein. Es ist fraglich, ob die Kammer der Parlamentarier dazu ein wirksames Gegengewicht darstellt, da die nationalen Fraktionen vermutlich entsprechend den Machtverhältnissen in den Parlamenten zusammengesetzt sein werden, also in ihrer jeweiligen Mehrheit der Regierung nahestehen. Eine Fortsetzung der nationalen, primär auf Machtsicherung bedachten Politik auf europäischer Ebene ist folglich nicht auszuschließen. Das komplizierte Entscheidungsverfahren trägt dazu bei, den status quo zu konservieren. Dies mag zur Abwehr drohender Zentralisierung durchaus erwünscht sein; aber auch im Bereich des „choice within rules“ droht die Union weitgehend entscheidungsunfähig zu werden. Das dürften auch „Euro-Skeptiker“ als nicht wünschenswert erachten.

F. Eine europäische Konstitution vom „Reißbrett“ der ökonomischen Theorie der Verfassung?

Den Anforderungen an eine europäische Konstitution, die anhand ökonomischer Verfassungstheorie formuliert worden waren, können die diskutierten Entwürfe nicht genügen. Zentrale Desiderata bleiben unerfüllt. Die Konstruktion einer Verfassung aus einem Guß, die aus dem Buchananschen Gedankenexperiment hätte hervorgehen können, ist zwar akademisch reizvoll und kann als Referenz zur Beurteilung von Entwürfen dienen, sie hätte allerdings nur geringe Aussichten, verwirklicht zu werden, da von den bestehenden Entscheidungs- und Machtstrukturen in der Europäischen Union nicht abstrahiert werden kann. Zu prüfen ist folglich, welche Möglichkeiten zur Reform der geltenden Gemeinschaftsregeln bestehen. Konstitutionelle Reformen müssen dabei auf Basis der geltenden Regeln durchgeführt werden, sie müssen also im Kreise der europäischen Regierungen, die 1996 zur Maastricht-Folgekonferenz zusammenkommen, konsensfähig sein.

Wird der Regierungskonsens als bindende Nebenbedingung akzeptiert, so kann es als illusorisch gelten, daß sich eine konsequente Trennung von Verfassungsgebung und Regierungshandeln durchsetzen läßt. Diese setzt nämlich voraus, daß der Europäische Rat seine Verfassungskompetenz an ein neu zu schaffendes Gremium abtritt, das seine Legitimation direkt von den europäischen Wählern erhält. Der Rat wäre in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament ausschließlich mit der Maßnahmengesetzgebung befaßt.

Alternativ könnte der Rat seine Rechtsetzungskompetenz behalten, er dürfte dann jedoch nicht mehr aus Regierungsmitgliedern bestehen. Vielmehr müßten die nationalen Vertreter mit verfassungsändernder Mehrheit von den nationalen Parlamenten bestimmt werden (Witte, 1995). Die Entscheidungen auf leistungsstaatlicher Ebene wären dann vom Europäischen Parlament zu treffen, während die Kommission ausschließlich Exekutivaufgaben wahrzunehmen hätte und dem Parlament verantwortlich wäre. Beide Varianten sind vermutlich nicht konsensfähig.

Der Vorschlag der ECG, eine weitere Parlamentskammer einzuführen, erscheint als eher pragmatische Lösung. Er basiert auf der durch Überlegungen der Politischen Ökonomie zu begründenden Prämisse, daß kein Gemeinschaftsorgan bereit sein dürfte, auf Befugnisse zu verzichten. Die Kompetenzbegrenzung wird statt dessen erreicht, indem ein weiteres Organ an den Entscheidungen beteiligt wird, das zudem als „Anwalt“ einer föderalen Struktur fungiert.

Als gering müssen auch die Chancen dafür angesehen werden, daß eine klare Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaaten und Union festgelegt wird, die nur durch Verfassungsänderungen modifiziert werden kann, welche wiederum an die Zustimmung der nationalen Parlamente gebunden sind. Zur Schaffung von wirksamen Schutzmechanismen gegen eine schleichende Zentralisierung von Kompetenzen wird es vermutlich nicht kommen.

Die Autoren dieses Beitrags plädieren für die vertragliche Festschreibung des Konzeptes der abgestuften Integration als zweitbeste Lösung. Es würde Mitgliedstaaten erlauben, weitere Schritte in einen europäischen Leistungs- oder Verteilungsstaat „hinauszuoptieren“, ohne dauerhaft auf eine Teilnahme am Integrationsprozeß verzichten zu müssen. Hinzukommen sollte eine „exit-clause“, die den Ausstieg aus einzelnen Politikbereichen erlaubt, die aber zugleich den Verbleib im Europäischen Binnenmarkt gestattet, allerdings dann mit allen von diesem auferlegten Rechten und Pflichten.

Literatur

- Bareis, P./Ohr, R.*, Hrsg. (1992), Europäische Integration auf Abwegen. Die ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen von „Maastricht“, Hohenheim 1992.
- Berg, H.* (1972), Zur Funktionsfähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Göttingen 1972.
- Berg, H./Schmidt, F.* (1993), Zur Funktionsfähigkeit einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, in: Kantzenbach, E./Mayer, O.G., Hrsg. (1993), S. 79-100.
- /– (1996), Industriepolitik, in: Klemmer, P., Hrsg. (1996).
- Borries, R. v.* (1994), Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union, in: *Europarecht*, H. 3/1994, S. 263-300.
- Brennan, G./Buchanan, J.M.* (1993), Die Begründung von Regeln: Konstitutionelle Politische Ökonomie, Tübingen 1993.
- Buchanan, J.M.* (1991), Möglichkeiten für eine europäische Verfassung: Eine amerikanische Sicht, in: *ORDO*, Bd. 42, S. 127-137.
- (1984), *Die Grenzen der Freiheit*, Tübingen 1984.
- Buchanan, J.M./Tullock, G.* (1965), *The Calculus of Consent*, Michigan 1965.
- Bund, D.* (1984), *Die ökonomische Theorie der Verfassung*, Baden-Baden 1984.

- Eiselstein, C.* (1992), Die Beschlüsse von „Maastricht“: Grundsätzliche Veränderungen im Prozeß der Europäischen Integration, in: Bareis, P./Ohr, R., Hrsg. (1992), S. 9-20.
- Engel, C./Bormann, C.* (1991), Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung: EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte, Bonn 1991.
- Europäisches Parlament* (1994), Bericht des Institutionellen Ausschusses über die Verfassung der Europäischen Union, A3-0031/94, Doc-DE\RR\244403, Luxemburg 1994.
- European Constitutional Group* (1993), A Proposal for a European Constitution, London 1993.
- Gerken, L.*, Hrsg. (1995), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin 1995.
- Hayek, F.A.v.* (1969a), Die Ergebnisse menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs, in: ders. (1969c), S. 97-107.
- (1969b), Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, in: ders. (1969c), S. 108-125.
- (1969c), Freiburger Studien, Tübingen 1969.
- (1977), Entnationalisierung des Geldes, Tübingen 1977.
- Hilf, M.* (1994), Eine Verfassung für die Europäische Union: Zum Entwurf des institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments, in: *Integration*, 17. Jg., H. 2, S. 68-78.
- Kantzenbach, E./Mayer, O.G.* Hrsg. (1993), Europäische Gemeinschaft – Bestandsaufnahme und Perspektiven, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 225, Berlin 1993.
- Klemmer, P.*, Hrsg. (1996), Vahlens Kompendium der Europäischen Wirtschaftspolitik, München 1996 (im Druck).
- Leipold, H.*, Hrsg. (1994 a), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Marburg 1994.
- (1994 b), Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: ders., Hrsg. (1994 a), S. 1-38.
- Leschke, M.* (1995), Konstitutionelle Demokratie und die Europäische Union, in: *List Forum*, Bd. 21, H. 4, S. 394-412.
- (1993), Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, Berlin 1993.
- Magee, S.P./Brock, W.A./Young, L.* (1989), Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory – Political Economy in General Equilibrium, Cambridge (Mass.) 1989.
- Möschel, W.* (1995), Subsidiaritätsprinzip im Zwielicht, in: *WiSt*, 24. Jg., S. 232-236.
- (1993), Konturen einer politischen Union. Plädoyer für eine europäische Minimalgemeinschaft, in: *Kantzenbach, E./Mayer, O.G.*, Hrsg. (1993), S. 23-39.
- Nentwich, M.* (1992), Institutionelle und verfahrensrechtliche Neuerungen im Vertrag über die Europäische Union, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Bd. 3, H. 8, S. 235-243.
- Nozick, R.* (1974), *Anarchy, State and Utopia*, New York 1974.
- Olson, M.* (1968), *Die Logik kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.

- Predöhl, A./Jürgensen, H.* (1961), Europäische Integration, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Göttingen 1961, S. 371-378.
- Schmidt, F.* (1996), Institutionelle Markteintrittsschranken, potentielle Konkurrenz und Unternehmensverhalten – Ein Beitrag zur Endogenisierung der Marktstruktur, Diss. Univ. Dortmund, 1996.
- Schmidt, I.* (1992), EG-Integration: Industrie- versus Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 72. Jg., H. 12, S. 628-633.
- Scholz, R.* (1995), Europäische Union – Voraussetzungen einer institutionellen Verfassungsordnung, in: Gerken, L., Hrsg. (1995), S. 113-127.
- Stegemann, K.* (1966), Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, Köln 1966.
- Vaubel, R.* (1992), Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 11, S. 30-65.
- Wilming, C.* (1995), Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 1995.
- Witte, K.* (1995), Ordnungspolitische Perspektiven der Europäischen Union, Bergisch Gladbach 1995.

Zur Reform des Einnahmensystems der Europäischen Union

Von Rolf Caesar*, Hohenheim

A. Fragestellung

Eine Neuregelung der EU¹-Finanzierung ist zwar offiziell erst zum Ende des Jahres 1999 fällig, wenn die derzeit geltenden Vereinbarungen auslaufen. Mit den aktuellen Fragen um die Wirtschafts- und Währungsunion und die Regierungskonferenz 1996 („Maastricht II“) sind aber stets auch finanzielle Aspekte verknüpft. Das gilt sowohl im Hinblick auf mögliche zusätzliche Finanztransfers im Rahmen einer Europäischen Währungsunion als auch für die Ausweitung der Unionsaktivitäten beim „Zweiten“ und „Dritten“ Pfeiler des Maastrichter Vertrages; insofern gehören die mit einer Reform der EU-Finanzverfassung verbundenen Probleme zweifellos zur „hidden agenda“ (Hrbek, 1996, S. 34) der anstehenden Regierungskonferenz wie der allgemeinen europapolitischen Debatte.

In der folgenden Abhandlung soll versucht werden, einige grundsätzliche Überlegungen zur Zweckmäßigkeit eines künftigen Finanzierungssystems der EU anzustellen. Dabei geht es nur am Rande um konkrete Einzelvorschläge, etwa hinsichtlich möglicher Veränderungen bei den sog. Mehrwertsteuer-„Eigenmitteln“ (im folgenden: MWSt-Eigenmittel) oder den „BSP-Eigenmitteln“; hierauf wird lediglich in den Abschnitten B und G kurz eingegangen. Im Mittelpunkt steht demgegenüber die theoretische Frage, welche Finanzierungsstruktur einem Gebilde wie der Europäischen Union *grundsätzlich* angemessen ist.

* Der Verfasser dankt den Herren Dipl.oec. Hans Pitlik und Dipl.oec. Günther Schmid für wertvolle Unterstützung und zahlreiche kritische Hinweise.

¹ Die „Europäische Union“ ist durch den Vertrag von Maastricht begründet worden, der am 1. 11. 1993 in Kraft getreten ist. Die Europäische Union ruht ihrerseits auf drei Säulen, nämlich der weiter existierenden Europäischen Gemeinschaft mit ihrem gesamten bisherigen Rechtsbestand und der neu angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion, der neuen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der ebenfalls neuen Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik. Die Europäische Union als ‚Dach‘ der drei Säulen besitzt allerdings keine Rechtspersönlichkeit; dies gilt nur für die Europäische Gemeinschaft. Auch die Finanzierung der Europäischen Union richtet sich weiterhin nach dem EG-Vertrag (und den ergänzenden Beschlüssen des Rates). Um Verwirrungen zu vermeiden, wird im folgenden von Europäischer Gemeinschaft bzw. EG immer dann gesprochen, wenn es um Regelungen der Vergangenheit geht. Werden dagegen Fragen des gegenwärtigen oder zukünftigen Finanzierungssystems behandelt, dann ist von Europäischer Union bzw. EU die Rede.

Ausgangspunkt hierfür ist der *vertragstheoretische Ansatz*. Hiernach ist die Finanzverfassung als Teil einer Staatsverfassung zu betrachten, d. h. als Teil eines allgemeinen Regelwerks, das Rechte und Pflichten der Staatsbürger bestimmt und auf das sich die Individuen im Idealfall im Konsens einigen. Diesem Idealbild können tatsächlich existierende Finanzverfassungen, die von unterschiedlichen Kräfteverhältnissen und Interessen der Beteiligten bestimmt worden sind, zwar niemals gerecht werden; das gilt auch für die gegenwärtige Finanzverfassung der Europäischen Union. Allerdings erscheint die Anwendung des vertragstheoretischen Ansatzes gerade im EU-Fall aus mehreren Gründen als besonders fruchtbar: Zum einen besteht wegen der vielfältigen Unklarheiten über die künftigen Aufgaben und Strukturen der Europäischen Union gerade hier eine gewisse „konstitutionelle Unsicherheit“ (Frey/Kirchgässner, 1994, S. 35). Zum anderen könnte das derzeit noch vergleichsweise geringe Volumen des EU-Haushalts als ein Umstand betrachtet werden, der eine Einigung auf ein neues Finanzsystem im Konsenswege tendenziell erleichtert. Die Chance für eine grundsätzlich neue EU-Finanzverfassung unter Heranziehung vertragstheoretischer Überlegungen erscheint daher keineswegs unrealistisch (Buchanan, 1990).

Die vertragstheoretisch-konstitutionelle Position ist dabei „nicht-konsequentialistisch“ (Brennan/Buchanan, 1993, S. 59), da sie nicht auf die Endresultate politischer Prozesse abstellt. Vielmehr liefert sie nur Bewertungskriterien für Verfahrensregeln, nach denen politische Prozesse ablaufen. Entsprechend geht es im folgenden nicht darum, wie eine EU-Finanzverfassung ‚gerechtere‘ oder ‚effizientere‘ Ergebnisse garantieren könnte als das derzeit geltende EU-Finanzsystem. Die Fragestellung beschränkt sich vielmehr darauf, für welche Finanzverfassung sich die Bürger der EU grundsätzlich – d.h auf einer konstitutionellen Ebene hinter einem „Schleier der Unwissenheit“ im Sinne von Rawls (1975, S. 29) – entscheiden würden.

Hierzu sind nach einer skizzenhaften Darstellung des gegenwärtigen EU-Finanzierungssystems (Abschn. B) zunächst die grundsätzlichen Anforderungen zu formulieren, die an eine Finanzverfassung im allgemeinen und das Finanzierungssystem der EU im besonderen zu stellen sind (Abschn. C). Als Kernprobleme ergeben sich daraus, ob der Union ein eigenes Besteuerungsrecht (Abschn. D) und/oder ein eigenes Verschuldungsrecht (Abschn. E) zugestanden werden sollte oder ob eher eine Finanzierung durch Finanzbeiträge der Mitgliedsländer vorzuziehen ist (Abschn. F). Abschließend werden einige konkrete Folgerungen im Hinblick auf die künftige Finanzierung der EU formuliert (Abschn. G).

B. Das derzeitige Einnahmesystem der EU im Spiegel der herkömmlichen Kritik

I. Überblick über das gegenwärtige „Eigenmittelsystem“

Das gegenwärtige Einnahmesystem der EU zur Finanzierung des EU-Haushalts² beruht seit 1988 auf drei Hauptsäulen, nämlich den Zöllen und Abschöpfungen, den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und den BSP-Eigenmitteln. *Zölle und Abschöpfungen* standen der Gemeinschaft als sogenannte originäre Eigenmittel im Grundsatz bereits seit dem Eigenmittelbeschluß von 1970 zu, wovon lediglich die Zölle auf Montanprodukte ausgenommen waren (geändert seit 1988); außerdem wurden bis 1988 10 v.H. der abzuführenden Beträge den Mitgliedstaaten als Erhebungskostenpauschale erstattet (seither erfolgt im Vorhinein ein entsprechender Abzug). Im übrigen liegen aber bei den Zöllen / Abschöpfungen als an der Außengrenze der EU erhobenen Steuern die Ertrags- und Gesetzgebungskompetenzen ausschließlich bei der Union; als zusätzliche Steuer auf Montanerzeugnisse erhebt diese darüber hinaus bereits seit 1953 eine „Montan-Umlage“ (vgl. genauer *Peffekoven*, 1994, S. 34 ff.).

Die *MWSt-Eigenmittel*, die durch den Eigenmittelbeschluß von 1970 geschaffen wurden, haben sich zunehmend zur Haupteinnahmequelle der Gemeinschaft entwickelt. Die MWSt-Eigenmittel ergeben sich durch Anwendung eines einheitlichen Vom-Hundert-Satzes auf eine für alle Mitgliedstaaten einheitliche MWSt-Bemessungsgrundlage. Dieser Satz, der jeweils im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens der EG festgelegt wird, durfte zunächst 1,0 v.H. nicht überschreiten; 1985 wurde diese Obergrenze auf 1,4 v.H. angehoben. Durch die Beschlüsse von Edinburgh im Dezember 1992 wurde im Zusammenhang mit der geplanten Stärkung der BSP-Eigenmittel (s.u.) eine erneute schrittweise Herabsetzung des Höchstsatzes ab 1995 von 1,4 v.H. auf 1,0 v.H. vereinbart. Die MWSt-Eigenmittel sind allerdings nicht als echte Steuereinnahmen der Gemeinschaft, sondern faktisch als Finanzbeiträge einzustufen. Das ergibt sich zum einen aus der Art ihrer Berechnung in Form der sogenannten statistischen Einnahmenmethode, bei der die unterschiedlichen Behandlungen steuerpflichtiger Umsätze in den Mitgliedsländern korrigiert werden (vgl. *Messal*, 1991, S. 65 ff.); zum anderen erfolgt seit den Eigenmittelbeschlüssen von 1988 bzw. 1992 (wirksam ab 1995; s.u. FN 3) eine sog. Kappung der MWSt-Bemessungsgrundlage auf 55 v.H. (ab 1988) bzw. 50

² Der Gesamthaushaltsplan der EU liefert allerdings kein vollständiges Bild der finanzrelevanten Aktivitäten der Gemeinschaft. Er enthält im einzelnen die Verwaltungsausgaben von EWG, EAG und EGKS sowie die operativen Ausgaben von EWG und EAG. Nicht einbezogen sind dagegen – quantitativ keineswegs unbedeutende – weitere Ausgabenbereiche, nämlich der Funktionshaushalt der EGKS, der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), die Anleihe- und Darlehensgeschäfte der Gemeinschaft sowie die Transaktionen der (rechtlich selbständigen) Europäischen Investitionsbank (EIB). Eine Gesamtbetrachtung der EU-Financen müßte ggfs. auch diese „off-budget-activities“ berücksichtigen.

v.H. (prinzipiell ab 1995; die Senkung wird allerdings nicht für alle Länder zum gleichen Zeitpunkt wirksam) des jeweiligen nationalen BIP. Beides zusammen führt dazu, daß der von den einzelnen Mitgliedsländern an die Union abzuführende Anteil an den nationalen MWSt-Erträgen länderspezifisch individuell berechnet wird und dann als Finanzbeitrag an die Union zu überweisen ist.

Die *Bruttosozialprodukt-Eigenmittel* wurden durch den Eigenmittelbeschluß von 1988 als zusätzliche Einnahmequelle eingeführt. Sie sind definiert als „Einnahmen, die sich ergeben aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller sonstigen Einnahmen festzulegenden Satzes auf den Gesamtbetrag des Bruttosozialprodukts aller Mitgliedstaaten ...“ (Messal, 1991, S. 91). Sie übernehmen damit die Funktion der Restfinanzierung des EG-Haushalts, die bis 1988 den MWSt-Eigenmitteln zukam. Der Satz der BSP-Eigenmittel wird im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens bestimmt und ergibt sich indirekt als Differenz zwischen der Gesamtobergrenze für den EU-Haushalt³ und dem Volumen der übrigen Eigenmittelarten. Da das Gewicht der MWSt-Eigenmittel, wie erwähnt, im Gefolge der Beschlüsse von Edinburgh zwischen 1995 und 1999 relativ zurückgehen wird, dürfte die Bedeutung der BSP-Eigenmittel entsprechend ansteigen; sie werden damit zur Haupteinnahmequelle der EU. Die Einnahmenstruktur der EG/EU von 1971 bis 1995 ist in *Tabelle 1* dargestellt.

³ Eine solche Gesamtobergrenze für die Ausgaben im EU-Haushaltsplan wurde erstmals durch den Eigenmittelbeschluß 1988 für den Zeitraum 1988 bis 1992 mit 1,20 v.H. des BSP der Gemeinschaft eingeführt, wobei die Obergrenze formal auf den „Gesamtbetrag der Eigenmittel“ bezogen war, aber damit wegen des Defizitverbots zugleich das maximale Ausgabenvolumen (für Zahlungsermächtigungen) bestimmt wurde. Auf der Edinburgher Gipfelkonferenz 1992 wurde beschlossen, die Gesamtobergrenze im Zeitraum 1995-1999 schrittweise auf 1,21-1,27 v.H. anzuheben und gleichzeitig – wie erwähnt – den einheitlichen MWSt-Eigenmittelsatz schrittweise wieder auf 1,0 v.H. zurückzuführen (auf 1,32 v.H. in 1995, 1,24 v.H. in 1996 etc.). Für die Jahre 1993-1994 wurde die Gesamtobergrenze von 1,20 v.H. des EU-BSP beibehalten (siehe im einzelnen Messal/Klein, 1993). Der Ratifizierungsprozeß der Edinburgher Beschlüsse verzögerte sich allerdings stark und war bei Fertigstellung der vorliegenden Abhandlung in einem Mitgliedsland (Niederlande) noch nicht endgültig abgeschlossen. Nach erfolgter Ratifizierung werden die Edinburgher Vereinbarungen rückwirkend ab 1995 in Kraft treten; es wird dann für 1996 ein Nachtragshaushalt mit den entsprechenden Korrekturen aufgestellt werden und für 1995 eine nachträgliche Neuberechnung erfolgen.

Tabelle 1
Einnahmenstruktur des EG / EU-Haushalts¹⁾

Einnahmearten	Anteile in v.H. der Gesamteinnahmen						absolut in Mio. ECU
	1971	1980	1985	1990	1995 ²⁾	1996 ³⁾	1996 ³⁾
Zölle	25,0	35,9	29,6	22,1	17,2	15,7	12.853
Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben	30,6	12,2	7,8	4,0	2,6	2,4	1.936
MWSt-Eigenmittel	-	44,2	54,2	59,1	52,9	42,2	34.594
BSP-Eigenmittel	-	-	-	0,2	20,5	39,0	31.972
Sonstiges	44,4	7,7	8,4	14,6	6,9	0,7	574
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	81.928

- 1) Berechnung der Zahlen auf der Basis des Eigenmittelbeschlusses von 1988;
 Wirkungen des Eigenmittelbeschlusses von 1992 sind noch nicht berücksichtigt.
- 2) Haushaltsplan
- 3) Haushaltsvorentwurf

Quelle: *Europäische Kommission*, 1995, S. 38 f.

II. Herkömmliche Kritik am gegenwärtigen System

Die üblicherweise geäußerte Kritik am gegenwärtigen Finanzierungssystem der EU sei hier lediglich stichwortartig referiert. Sie bezieht sich insbesondere auf folgende Punkte (*Caesar*, 1992a, S. 256 ff.):

Während die Zölle und Abschöpfungen (sowie die Montan-Umlage) echte Steuereinnahmen der Union darstellen, sind nicht nur die BSP-Eigenmittel, sondern auch die MWSt-Eigenmittel faktisch als Finanzzuweisungen der Mitgliedsländer an die EU einzustufen. Dies steht in offenkundigem Widerspruch zu den Absichten des grundlegenden Eigenmittelbeschlusses von 1970, der die bis dahin angewendete ausschließliche Beitragsfinanzierung der EG durch eine Finanzierung aus ‚echten‘ eigenen (Steuer-)Einnahmen ersetzen wollte. Die *mangelnde Einnahmenautonomie* der EU wird insbesondere aus zwei unterschiedlichen Perspektiven kritisiert: Von den Befürwortern erweiterter EU-Kompetenzen wird eingewendet, daß dadurch die (als wünschenswert unterstellte) Ausweitung des Finanzrahmens der Gemeinschaft verhindert werde. Demgegenüber betonen diejenigen, die die Effizienz der EU-Finanzwirtschaft eher negativ beurteilen, daß aufgrund der unzurei-

chenden Einnahmenautonomie eine rationale Willensbildung auf EU-Ebene nach dem sogenannten Prinzip fiskalischer Äquivalenz nicht gewährleistet sei.

Ein zweiter Einwand gegen das gegenwärtige Finanzierungssystem betrifft die zwischenstaatlichen Verteilungswirkungen der Zölle/Abschöpfungen und der MWSt-Anteile. Bei beiden wird eine tendenziell *regressive Inzidenz* angenommen, derzufolge die weniger wohlhabenden EU-Länder relativ stärker zur Finanzierung der EU beitragen als die wohlhabenderen EU-Länder. Diese im Grundsatz meist kaum in Frage gestellte These (kritisch jedoch *Teutemann*, 1992, S. 317 f., und *Messal/Klein*, 1993, S. 383) war der Ausgangspunkt sowohl für die Einführung der BSP-Eigenmittel im Jahre 1988 als auch für die 1988/1992 vorgenommenen Korrekturen bei der Berechnung der MWSt-Eigenmittel. Die tendenziell proportionale Verteilungswirkung der BSP-Eigenmittel, so die weitere Argumentation, kompensiere allerdings die regressive Inzidenz der anderen Einnahmearten nur unzureichend, so daß zusätzlicher Handlungsbedarf bestehe.

Zuweilen wird schließlich kritisiert, daß die EU kein eigenes *offizielles Verschuldungsrecht* besitzt, wobei freilich wiederum entgegengesetzte Argumente vorgetragen werden. Auf der einen Seite ist – so vor allem von der Europäischen Kommission und vom Europäischen Parlament – wiederholt die Einführung einer erweiterten Verschuldungskompetenz gefordert worden, um die Finanzautonomie der Union auch in dieser Richtung zu stärken und zu erweitern. Andererseits ist kritisiert worden, daß die EG in der Vergangenheit verschiedene Formen einer Verschuldung in versteckter Form praktiziert habe; wegen der damit verbundenen Intransparenz und Kontrollprobleme erscheinen solche versteckten Kreditaufnahmen finanzpolitisch als besonders bedenklich (*Caesar*, 1992b, S. 139 ff.).

C. Regelungsbedarf für eine Finanzverfassung der EU

I. Anforderungen an eine Finanzverfassung

Die Theorie der Wirtschaftspolitik kennt zwei grundsätzlich differierende Auffassungen über die politischen Entscheidungsträger, aus denen sich entsprechend unterschiedliche Anforderungen an eine Finanzverfassung ergeben: Aus der Sicht der Wohlfahrtsökonomik erscheint der Staat als ‚wohlwollender Alleinherrscher‘, dessen Ziel die Maximierung der Wohlfahrt der Bürger ist, die der Regierungsgewalt unterstehen (*Pigou*, 1932). Demgegenüber wird der Staat in der Perspektive der Public Choice-Theorie als überschußmaximierender ‚Leviathan‘ (*Brennan/Buchanan*, 1988) betrachtet; im Sinne der Interessengruppentheorie der Staates fungieren Politiker dann als ‚Transfermakler‘ für Vermögenstransfers von nicht-organisierten zu organisierten gesellschaftlichen Gruppen (*McCormick/Tollison*, 1981; *Olson*, 1982).

Aus diesen beiden unterschiedlichen Sichtweisen resultieren zwei Grundprobleme der Gestaltung einer Finanzverfassung (*Lee/McKenzie*, 1987, S. 17 ff.):

Zum einen hat eine Finanzverfassung dafür zu sorgen, daß die den öffentlichen Haushalten zugewiesenen Aufgaben zur Überwindung von Marktversagen in allokativer, distributiver und stabilisierungspolitischer Hinsicht möglichst zielgerecht erfüllt werden (*Musgrave*, 1959). In dieser Sichtweise hat eine Finanzverfassung daher den Kriterien *allokativer, distributiver und stabilisierungspolitischer Effizienz* gerecht zu werden.

Demgegenüber verlangt die politökonomische Perspektive von der Finanzverfassung den Schutz der Bürger vor einer Ausbeutung durch den Leviathan. Gefordert wird eine *Effizienz aus „konstitutioneller Sicht“* (*Brennan/Buchanan*, 1988, S. 44; *Buchanan*, 1987, S. 587); die Finanzverfassung ist dann so auszugestalten, daß dem überschußmaximierenden Leviathan ausreichende Beschränkungen auferlegt werden und die Entstehung einer „Transfer-Society“ (*Anderson/Hill*, 1980; *Anderson/Hill*, 1986) verhindert wird.

Besondere Probleme entstehen freilich dadurch, daß zwischen diesen unterschiedlichen Anforderungen einer Finanzverfassung oftmals *Konflikte* bestehen. Auch für die Konstruktion einer Finanzverfassung gilt damit das „grundlegende Dilemma der Organisation“ (*Coleman*, 1979, S. 27; vgl. auch *Vanberg*, 1982, S. 16 ff.), das letztlich einem Principal-Agent-Problem zwischen den Bürgern und den staatlichen Akteuren entspricht.⁴

II. Kompetenzarten öffentlicher Aufgabenerfüllung

Idealtypisch läßt sich die Erstellung öffentlicher Leistungen in drei Abschnitte untergliedern: Zunächst hat die Kollektiventscheidung über Qualität und Quantität der Güterbereitstellung zu erfolgen. Sodann ist die Finanzierungsentscheidung zu treffen.⁵ Schließlich erfolgt in einer dritten Stufe die Durchführung der beschlossenen und finanzierten Maßnahmen. Folgt man dieser Untergliederung, so ergeben sich daraus drei Kompetenzarten, die in einem föderativen System durchaus abweichend organisiert sein können (vgl. *Hansmeyer/Kops*, 1984, S. 128 f.): Die Entscheidungskompetenz, die Finanzierungskompetenz⁶ sowie die Durchführungskompetenz.

⁴ „Um in den Genuß der Vorteile zu kommen, die die Organisation bietet, müssen sie die Nutzung gewisser Rechte, Ressourcen oder Macht an die Korporation abtreten. Nur so kann der korporative Akteur die erforderliche Macht erhalten, um die Zwecke zu verfolgen, derenwegen er geschaffen wird. Dadurch jedoch, daß sie diese Rechte überträgt, verliert jede Person weitgehend die Kontrolle über sie. Denn der korporative Akteur kann durchaus in einer Weise handeln, die sie nicht billigt.“ *Coleman* (1979), S. 25.

⁵ *Musgrave/Musgrave/Kullmer*, 1994, S. 9, verwenden für die beiden ersten Abschnitte zusammenfassend den Begriff „Bereitstellung“ in einem weiteren Sinne.

⁶ Der Terminologie von *Musgrave/Musgrave/Kullmer* entsprechend könnten hier wiederum die Entscheidungskompetenz und Finanzierungskompetenz zusammenfassend als Bereitstellungskompetenz bezeichnet werden.

Eher sekundäre Bedeutung besitzt dabei die Regelung der *Durchführungskompetenz*, d. h. der Verantwortung für die ‚technische‘ Produktion der Kollektivgüter, die von der Bereitstellung im Sinne der Sicherung der Verfügbarkeit der öffentlichen Leistungen zu trennen ist. Die technische Produktion wird zwar in der Realität vielfach speziellen öffentlichen Verwaltungen übertragen, kann aber durchaus auch durch Delegation an den privaten Sektor gewährleistet werden (Picot/Wolff, 1994); sie ist daher keine zwingende Aufgabe des öffentlichen Sektors (Buchanan, 1968, S. 186 f.; Stiglitz, 1989, S. 15).

Wichtiger sind demgegenüber die *Entscheidungs-* und die *Finanzierungskompetenz*. Eine Trennung dieser beiden Kompetenzarten ist zwar grundsätzlich möglich, birgt aber die Gefahr ineffizienter Entscheidungen. In einem föderativen Staatswesen ist daher die Verbindung beider Kompetenzen im Sinne des Prinzips der „fiskalischen Äquivalenz“ (Olson, 1969 und 1986) anzustreben. Ziel der Kompetenzzuweisungen ist dann ein räumlicher Verbund von Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern (vgl. auch Breton, 1965; Oates, 1972, S. 34). Im EU-Fall hieße dies, daß auf der europäischen Ebene nur solche Aufgaben anzusiedeln wären, deren räumliche Nutzenkreise sich über den Gesamttraum der EU erstrecken; zugleich wäre notwendig, daß an den Entscheidungen über diese EU-Aufgaben und ihre Finanzierung alle EU-Bürger beteiligt werden müßten.

Wird speziell die *Finanzierung* öffentlicher Ausgaben betrachtet, so ergeben sich als zu regelnde *Teilkompetenzen* die Ertragskompetenz, die Gesetzgebungskompetenz und die Verwaltungskompetenz. Während die letztere erneut als wenig relevant einzustufen ist (Spahn, 1993, S. 21 f.), sind die Ertragskompetenz und die Gesetzgebungskompetenz von zentraler Bedeutung. Hierbei bestimmt die Ertragskompetenz, welcher Ebene die Einnahmen zufließen sollen; im Grundsatz richtet sich dies für alle öffentlichen Ebenen nach den zugewiesenen Aufgaben bzw. Ausgaben. Bei der Gesetzgebungskompetenz geht es um die Objekthoheit und die Gestaltungshoheit bezüglich der einzelnen Finanzierungsarten.

Für die Finanzierung der EU ergeben sich daraus drei hauptsächliche *Fragestellungen*, die im folgenden näher zu prüfen sind: Die erste Frage lautet, ob der EU ein eigenes Besteuerungsrecht zugewiesen werden sollte, das sich nicht nur auf die Ertragshoheit, sondern auch auf die Gesetzgebungshoheit erstrecken sollte. Zweitens ist zu prüfen, ob in einem die EU umfassenden föderativen System der EU ein eigenes Verschuldungsrecht zuerkannt werden sollte, das erneut Ertragshoheit und Gesetzgebungshoheit zu umfassen hätte. Schließlich ist drittens zu untersuchen, ob als Alternative eine Finanzierung der EU durch Zuweisungen von den EU-Mitgliedsstaaten gleichwertig oder gar überlegen wäre; bei einem derartigen Zuweisungs- oder Beitragssystem läge demnach lediglich die Ertragskompetenz für bestimmte Einnahmen bei der EU, die Gesetzgebungskompetenz verbliebe jedoch bei den EU-Mitgliedstaaten.

D. Ein eigenes Besteuerungsrecht für die EU?

I. Kriterien für eine vertikale Steuerverteilung

In der einschlägigen Literatur über Fragen der vertikalen Steuerverteilung in föderativen Systemen werden in der Regel Ertrags- und Gesetzgebungshoheit zusammen betrachtet. Versucht man, die im Schrifttum (vgl. z. B. *McLure*, 1983; *Oates*, 1990; *Groenewegen*, 1990) diskutierten Anhaltspunkte für eine Zuweisung dieser beiden Kompetenzen zu systematisieren, so gelangt man zu vier hauptsächlichen *Entscheidungskriterien* (*Spahn*, 1993, S. 15 ff.):

- Entsprechend dem Postulat der fiskalischen Äquivalenz ist eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern der Kollektivgutbereitstellung anzustreben („benefit-pricing argument“).
- Weiterhin ist der instrumentale Charakter der Besteuerung zu berücksichtigen, bei dem Steuern zur Erreichung allokativer, distributiver und/oder stabilisierungspolitischer Ziele eingesetzt werden können („instrumental approach argument“).
- Mögliche externe Effekte der Besteuerung betreffen vor allem Probleme des sogenannten Steuerwettbewerbs („tax competition argument“). Ergänzend sind allerdings auch eventuelle Externalitäten in Form des Steuerexports einzubeziehen.
- Schließlich kann eine spezifische interregionale Verteilung der Bemessungsgrundlagen es nahelegen, Steuerkompetenzen einer höheren föderativen Ebene zuzuweisen („regional arbitrariness argument“).

Im folgenden wird jeweils geprüft, ob sich aus den genannten Kriterien überzeugende Argumente ableiten lassen, um eine zentrale Besteuerungskompetenz im Sinne der Ertrags- und Gesetzgebungshoheit für die EU zu rechtfertigen. Dabei hat es stets nur um das Problem der grundsätzlichen Kompetenzzuweisungen zu gehen; demgegenüber müssen steuerpolitische Folgefragen – etwa hinsichtlich der speziellen Ausgestaltung möglicher (EU-) Steuern – hier außer Betracht bleiben.

II. Zum Kriterium „Übereinstimmung von Kostenträgern und Nutzern der Kollektivgutbereitstellung“

Ausgangspunkt dieses Kriteriums ist der *Äquivalenzgedanke*, demzufolge eine möglichst weitgehende Finanzierung der allokativen Staatsaufgaben über Äquivalenzabgaben erfolgen sollte; vorrangige Finanzierungsinstrumente wären demzufolge z. B. Gebühren oder Beiträge. Ergänzend werden Vorteile aus einer Zweckbindung der betreffenden Einnahmen erwartet (*Buchanan*, 1967, S. 72 ff.). Insgesamt erschiene eine Äquivalenzfinanzierung, und zwar prinzipiell auf allen Staats-

ebenen (vgl. *Musgrave*, 1983, S. 13), zur Realisierung der Effizienzkriterien in wohlfahrtsökonomischer wie in konstitutioneller Sicht geeignet.

Da jedoch bei öffentlichen Gütern typischerweise das Problem der Nichtausschließbarkeit auftritt, erfordert die Finanzierung dieser Leistungen i.d.R. den Rückgriff auf Steuern, d. h. auf Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung. *EU-Steuern* ließen sich dann entsprechend dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nur rechtfertigen, wenn – wie erwähnt – eine EU-weite Streuung der Bemessungsgrundlagen vorläge, damit alle Bürger als Kostenträger der steuerfinanzierten EU-Leistungen herangezogen würden. Darüber hinaus wäre vor allem aus politökonomischer, aber auch aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive eine möglichst hohe Komplementarität von Bemessungsgrundlage und bereitgestelltem Kollektivgut wünschenswert (*Brennan/Buchanan*, 1988, S. 170 ff.); zudem sollte zur Gewährleistung hoher Steuertransparenz eine explizite Kenntlichmachung der betreffenden Steuern als EU-Steuern zur Vermeidung von Fiskalillusion (hierzu *Buchanan*, 1967, S. 126 ff.; *Engelhardt/Hegmann/Panther*, 1994) erfolgen.

Das Äquivalenzprinzip verlangt freilich nicht zwingend eine Steuerlösung; das gilt im Grundsatz für alle staatlichen Ebenen und damit auch für eine eventuelle Finanzierung der EU. Die notwendigen Erträge zur Finanzierung von EU-Aufgaben wären nämlich auch durch Besteuerung in den EU-Mitgliedstaaten und eine entsprechende Abführung der Erträge an die EU zu gewährleisten. Würden diese an die EU übertragenen Ertragsanteile explizit als EU-bedingt kenntlich gemacht, so entspräche diese Finanzierungsform durchaus dem Postulat der fiskalischen Äquivalenz (*Spahn*, 1993, S. 16 f.). Eine *Beitragslösung* wäre insofern der Steuerlösung keineswegs unterlegen; daß die Beitragslösung sogar weitere allokativen und politökonomische Vorteile birgt, wird noch zu zeigen sein (s.u. Abschn. F).

III. Zum Kriterium „Instrumentaler Charakter von Steuern“

Entsprechend der Musgraveschen Triade können Steuern in den Dienst allokativen, distributiven und stabilisierungspolitischer Absichten gestellt werden. Inwieweit sich dies für die Ebene der EU rechtfertigen läßt, erfordert eine Beantwortung der Frage, welche Aufgaben die EU in Zukunft wahrnehmen sollte.

Einschlägige Betrachtungen im Schrifttum greifen regelmäßig auf die *Theorie des Fiskalföderalismus* zurück (dazu allgemein *Oates*, 1972 und 1990; sowie *King*, 1984). Eine Übertragung der dort entwickelten Kriterien auf den speziellen Fall der EG/EU führt vielfach zur Bejahung einer möglichen Zuständigkeit der europäischen Ebene für *stabilisierungspolitische* Aufgaben (*Wyplosz*, 1991; *Inman/Rubinfield*, 1992). Dabei wird mit der Eigenschaft makroökonomischer Stabilisierungspolitik als öffentlichem Gut argumentiert, die der EU in einer von zunehmender Interdependenz gekennzeichneten europäischen Wirtschaft als der zentralen Ebene im föderativen Gesamtsystem zugewiesen wird. Diese Argumentation ist je-

doch auf Kritik gestoßen (vgl. z. B. *Berthold*, 1993). So könne zwar eine ökonomisch suboptimal ausgestaltete Währungsunion die makroökonomische Entwicklung in Europa destabilisieren und damit die Notwendigkeit kompensierender fiskalpolitischer Aktivitäten erhöhen; dies erfordere jedoch keineswegs eine Zentralisierung der betreffenden Aktivitäten, sondern sei auch durch zwischenstaatliche Koordinierung zu erreichen. Für eine Übertragung finanzpolitischer (hier: steuerpolitischer) Stabilisierungskompetenzen auf die EU-Ebene gebe es jedenfalls keine zwingenden Argumente.

Zuweilen wird darüber hinaus argumentiert, die EU sollte künftig eine explizite *redistributionspolitische* Aufgabe wahrnehmen (*Sinn*, 1990, S. 500 ff., 1994 und 1995). Während bei räumlicher Immobilität eine dezentrale Umverteilungspolitik zu präferieren wäre (*Pauly*, 1973), beruht die Forderung nach Zentralisierung auf der Annahme, daß in föderativen Systemen eine dezentrale Besteuerung mobiler Güter und Faktoren (v.a. Kapital) stets zu Lasten der immobilen Faktoren (v.a. geringer qualifizierter Arbeit) erfolge. Umverteilungspolitik auf der Ebene der Mitgliedstaaten der EU führe deshalb zu einer „Erosion des Sozialstaates in Europa“ (*Sinn*, 1995, S. 246). Zweifelsohne werden durch die nahezu unbeschränkte internationale Mobilität des Kapitals im einheitlichen Wirtschaftsraum EU die Möglichkeiten einer Redistribution zwischen den mobilen und immobilen Faktoren deutlich beschränkt. Ein ‚social dumping‘ der Mitgliedsländer ist aber allein schon deshalb nicht zu erwarten, weil die Unternehmen von einer höheren sozialen Stabilität in den um mobile Faktoren konkurrierenden Ländern profitieren und gewillt sein dürften, ihren Teil dazu beizutragen (vgl. *Siebert*, 1991, S. 22 f.). In der Regel wird allerdings eine mögliche redistributive Aufgabe der europäischen Zentralebene ohnehin eher in interregionaler als in interpersonaler Hinsicht bejaht (vgl. *MacDougall u. a.*, 1977, S. 36 ff., S. 66 ff.).

Was schließlich die Verteilung *allokationspolitischer* Kompetenzen betrifft, so ist hier nach der Theorie des Fiskalföderalismus prinzipiell eine dezentrale Aufgabenlösung zu bevorzugen. Eine zentrale Verantwortung ist daher immer nur subsidiär und als Ausnahme denkbar (vgl. *Oates*, 1972, S. 35 ff.). Im EU-Fall würde dies, geht man vom ökonomischen und politischen status quo aus, zunächst für diejenigen Aufgaben gelten, die mit einem uneingeschränkten Funktionieren des Binnenmarktes zusammenhängen. Wird die explizit im Maastrichter-Vertrag verankerte Zielsetzung einer Wirtschafts- und Währungsunion akzeptiert, so könnten zusätzliche Rahmenfunktionen für die EU möglicherweise in weiteren Bereichen, wie der Forschungspolitik, der Umweltpolitik sowie der Geld- und Währungspolitik, in Betracht kommen. Werden schließlich die weitergehenden, wenngleich bislang nur in Form von Absichtserklärungen geäußerten politischen Gemeinschaftsziele im Bereich des Zweiten und Dritten Pfeilers in Rechnung gestellt, so könnte man auch über umfassendere EU-Kompetenzen in den Feldern der Innen- und Außen- sowie Verteidigungspolitik diskutieren; derartige Betrachtungen sind jedoch nach dem derzeitigen Stand höchst spekulativ (vgl. hierzu *Teutemann*, 1992, S. 55 ff.).

Auch aus *politökonomischer Perspektive* ergeben sich weitere Bedenken gegen eine Zentralisierung der Zuständigkeiten auf EU-Ebene: Für die Bürger der Mitgliedsländer entfällt nicht nur die Option, durch Abwanderung ihre Präferenzen für unterschiedliche Politiken der Mitgliedsländer kundzutun (Tiebout, 1956; Hirschman, 1970; vgl. auch unten, Abschnitt D.IV), sondern auch die Möglichkeit, durch länderübergreifende Vergleiche die ‚Leistungen‘ der eigenen Regierung zu beurteilen (Salmon, 1987).

Insgesamt dürfte davon auszugehen sein, daß die Hauptaufgaben der EU auch künftig vor allem in den Bereichen der (wirtschaftlichen) Integrationsförderung und des Abbaus von Mobilitätshemmnissen liegen werden. Unter dieser Annahme erscheint es fraglich, ob ein eigenständiges Besteuerungsrecht der EU nach dem instrumental approach zu rechtfertigen ist; im übrigen dürfte es sich bei den angesprochenen weiteren Feldern potentieller EU-Kompetenzen überwiegend um nur wenig ‚ausgabenintensive‘ Aufgaben handeln.

IV. Zum Kriterium „Steuerwettbewerb“

Ein weiterer theoretischer Begründungsansatz für eine zentrale Besteuerungskompetenz stützt sich auf angebliche *externe Effekte* der Besteuerung, die häufig unter der Überschrift „Steuerwettbewerb versus Steuerharmonisierung“ diskutiert werden. Ausgangspunkt der Betrachtungen ist dabei die *Mobilität von Gütern und Faktoren* über nationale Grenzen hinweg, deren Förderung stets das explizite und vorrangige Ziel der europäischen Integrationsbestrebungen war. Die Ergebnisse in dieser Hinsicht sind an der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten abzulesen, die bei Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalströmen weitgehend realisiert sind, während beim Faktor Arbeit noch erhebliche Mobilitätsbarrieren bestehen (Sinn, 1995; vgl. auch Siebert, 1993).

Kritiker eines möglichen Steuerwettbewerbs in der EU vertreten nun (bei impliziter Annahme fester Wechselkurse bzw. eines einheitlichen Währungsraums) die *These*, daß bei großräumiger Betrachtung die Mobilität von Gütern und Kapital eine Unterversorgung mit lokal begrenzten Kollektivgütern verursache. Die Argumentationskette lautet, daß bei im Ländervergleich unterschiedlicher Besteuerung des Faktors Kapital Mitgliedstaaten mit relativ höheren Steuersätzen mit einer Kapitalflucht rechnen müssen. Die Kapitalzuwanderung in die anderen Mitgliedstaaten ist dort als positive fiskalische Externalität zu betrachten (Wildasin, 1989), die in diesen Ländern zu suboptimalen Kapitalsteuersätzen führt (Gordon, 1983). Der Steuerwettbewerb um mobiles Kapital resultiert dann in einem Nash-Gleichgewicht, bei dem der mobile Faktor Kapital zu gering besteuert wird und eine systematische Unterversorgung mit Kollektivgütern entsteht (vgl. Wildasin, 1988 und 1989; Giovannini, 1989; Hoyt, 1991; Razin/Sadka, 1991). Zugleich finde eine Umverteilung von den immobilien zu den mobilen Faktoren statt (Sinn, 1990 und 1994). Auch im Bereich der Güterbesteuerung – d. h. der speziellen und allgemei-

nen Verbrauchsteuern – sei ein Nash-Gleichgewicht mit wohlfahrtsökonomisch zu geringen Steuersätzen zu erwarten (Mintz/Tulkens, 1986).

Als wirtschaftspolitische Gegenmaßnahme liegt dann eine *Harmonisierung der Besteuerung* von Gütern und mobilen Faktoren nahe (Musgrave/Musgrave, 1990). Allerdings bestehen für eine Harmonisierung im Wege „kooperativer Koordination“ (Caesar, 1990, S. 334 f.) wegen der damit verbundenen free-rider-Probleme nur geringe Erfolgsaussichten; bei fehlenden Sanktionsmechanismen ist vielmehr ein strategisches Verhalten der Mitgliedstaaten zu erwarten (Bucovetsky, 1991). Infolgedessen sei, so die These, eine erfolgreiche Harmonisierung nur durch „supranationale Koordination“ – d. h. durch eine Zentralisierung auf der Ebene der EU – zu erreichen. Die Schlußfolgerung lautet dann, daß eine Besteuerung interregional (bzw. im Rahmen der EU: international) immobilier Güter und Faktoren auf unteren Ebenen verbleiben könne, jedoch die Besteuerung interregional (bzw. international) mobiler Güter/Faktoren auf der Zentralebene zu erfolgen habe (Musgrave, 1983, S. 11). Darüber hinaus könne an ein eventuelles revenue sharing zwischen der Zentralebene und den betroffenen Mitgliedstaaten gedacht werden (Boadway, 1992, S. 41).

Diese *traditionelle Argumentation* zur Begründung einer zentralen Besteuerungskompetenz (bzw. einer Harmonisierung der Besteuerung) läßt sich allerdings auf mehreren Argumentationsebenen *relativieren*: Zum einen wird der Steuerwettbewerb durch einen Übergang zum Wohnsitzprinzip (Kapitalbesteuerung) bzw. Bestimmungslandprinzip (Güterbesteuerung) zwar verringert bzw. eliminiert. Beide Prinzipien garantieren jedoch keineswegs eine völlige Steuerneutralität, so daß immer noch ein – wenn auch verringerter – Koordinationsbedarf verbleibt (Sinn, 1990, S. 497 ff.). Zum zweiten beruht die behauptete Tendenz zur Unterversorgung mit Kollektivgütern infolge von Steuerwettbewerb auf einer fehlerhaften Kombination von Besteuerungsbasis und Kollektivgutbereitstellung. Die übliche Modellannahme ist nämlich, daß eine *Kapitalsteuer* zur Finanzierung *lokaler* öffentlicher *Konsumgüter* diene. Dies steht aber im Widerspruch zum Äquivalenzgedanken (s.o.); die behaupteten Ineffizienzen sind somit tatsächlich auf eine nicht-äquivalente Besteuerung zurückzuführen (McLure, 1986, S. 342 f.; Wellisch, 1995, S. 83 ff.). Würden dagegen mit den Erträgen der Kapitalsteuer Güter bereitgestellt, die dem Faktor Kapital zugute kommen (z. B. produktive Vorleistungen), öffentliche Konsumgüter dagegen mit Steuern auf private Haushalte finanziert, so entspräche dies einer Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip. In diesem Fall, der auch dem bereits von Tiebout (1956) formulierten Grundgedanken des fiskalischen Wettbewerbs am ehesten gerecht würde, wäre eine suboptimale Kapitalbesteuerung auf nationaler Ebene nicht notwendig zu erwarten.

Läßt sich daher bereits die allokativer Begründung einer Steuerzentralisierung (bzw. Steuerharmonisierung) in Frage stellen, so treten gewichtige *politökonomische Gegenargumente* hinzu. Steuerwettbewerb eröffnet nämlich eine Abwanderungsoption im Sinne von Hirschman (1970), die nationale Leviathan-Regierungen

in ihren Handlungsspielräumen beschränken. Nationalstaaten sind dann als Clubs im Wettbewerb um mobile Faktoren zu betrachten (Sinn, 1992, S. 179), die bei relativ höherer Kapitalbesteuerung entsprechend höhere Leistungen an den Faktor Kapital bereitstellen müssen. Steuerwettbewerb ist somit Ausdruck und wesentliches Element eines wettbewerblichen Föderalismus (Breton, 1987, Siebert/Koop, 1990), durch den die diskretionären Spielräume der Regierungen der Mitgliedstaaten eingeengt werden. Demgegenüber erscheinen aus politökonomischer Sicht eine Steuerharmonisierung und der Übergang zum Wohnsitz- bzw. Bestimmungslandprinzip oder gar eine Zentralisierung der Besteuerungskompetenzen auf EU-Ebene unerwünscht, weil sie die genannten beschränkenden Wirkungen verringern oder sogar aufheben würden.⁷ Auch ein revenue sharing im EU-Rahmen, bei dem die EU als ‚Durchsetzungsinstanz des Steuerkartells der Mitgliedsländer‘ (Brennan/Buchanan, 1988, S. 229 f.; Buchanan/Lee, 1995, S. 223) fungieren würde, wäre aus der gleichen Perspektive abzulehnen.

Insgesamt steht daher das Steuerwettbewerbsargument als Grundlage zentraler Besteuerung in föderativen Systemen auf eher schwachen Füßen. Eine eigenständige Besteuerungskompetenz für die EU läßt sich damit jedenfalls überzeugend nicht begründen.

Darüber hinaus läßt sich aus der *Theorie des Steuerexports* ein Gedanke ableiten, der den Folgerungen der traditionellen Lehre vom Steuerwettbewerb widerspricht. Mit der Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren über nationale Grenzen hinweg steigt nämlich auch die Möglichkeit eines Steuerexports, der sich über verschiedene Wege vollziehen kann (Güter mit hoher Angebotselastizität im Inland und geringer Nachfrageelastizität im Ausland; Besteuerung von Kapitalerträgen Gebietsfremder an der Quelle). Im Ausmaß des Steuerexports werden dann die Kosten der Bereitstellung nationaler Kollektivgüter auf Bürger anderer Mitgliedstaaten überwältigt. Diese negativen Externalitäten begünstigen dann aber eine Ausdehnung der nationalen Budgets bzw. eine *überoptimale* Kollektivgutbereitstellung (und nicht eine suboptimale Kollektivgutbereitstellung, wie von der Theorie des Steuerwettbewerbs traditionell behauptet). Steuerexport würde dann ebenso wie Steuerwettbewerb – allerdings in umgekehrter Weise – allokativ verzerrend wirken. Ergänzend ließen sich schließlich auch im Falle des Steuerexports politökonomische Bedenken anführen, weil dadurch die Fiskalillusion gefördert würde (Brennan/Buchanan, 1988, S. 214 f.).

⁷ Eine gewisse Beschränkung des ‚EU-Leviathans‘ ergäbe sich dann allenfalls aus einem Steuerwettbewerb im internationalen Rahmen. Geht man von einer weltweiten Verflechtung der Kapitalmärkte und einer hohen Mobilität des Faktors Kapital aus, so unterläge auch eine harmonisierte bzw. zentralisierte EU-Kapitalsteuer zumindest tendenziell ähnlichen Beschränkungen infolge des weltweiten Wettbewerbs um Kapital.

V. Zum Kriterium „Interregionale Verteilung der Bemessungsgrundlagen“

Schließlich könnten zur Begründung einer zentralen Besteuerungskompetenz Überlegungen aus der Theorie der *Besteuerung natürlicher Ressourcen* herangezogen werden. Sind nämlich die Ressourcen interregional sehr ungleich verteilt, so ergibt sich daraus eine entsprechend ungleiche Verteilung der Steuerlast; letztlich ist dies die Folge eines entsprechenden Steuerexports, der bereits oben aus allokativen und politökonomischen Überlegungen heraus abgelehnt wurde. Die damit verbundenen allokativen Verzerrungen wären durch eine zentrale Besteuerung zu vermeiden.⁸

Im EU-Fall ließe sich dieser Gedanke analog auf *Zölle* (einschließlich Abschöpfungen) übertragen. Auch in einem gemeinsamen Markt ist es nämlich „rein zufällig“ (Spahn, 1993, S. 19), in welchem Mitgliedstaat die Zölle anfallen, die letztlich für die Einfuhr in den Gesamtmarkt zu entrichten sind. Soweit daher die Berechtigung von Zöllen überhaupt akzeptiert wird und sie nicht bereits als Ausdruck gruppenbezogener Interessenpolitik abgelehnt werden, ist es folgerichtig, die Ertrags- und Entscheidungskompetenz hierfür der zentralen Ebene zuzuweisen. Die derzeitige Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten in bezug auf Zölle / Abschöpfungen erscheint insoweit durchaus angemessen.

E. Ein eigenes Verschuldungsrecht für die EU?

I. Grundsätzliche Überlegungen

Eine Kreditaufnahme der EU zur Deckung eigenen Bedarfs, d. h. als sogenannte „fiskalische“ Kredite oder auch Finanzierungskredite, ist derzeit ausgeschlossen, da für den Gemeinschaftshaushalt ein *Defizitverbot* gilt. Die Union verschuldet sich allerdings dennoch in erheblichem Umfang in Form von „Strukturkrediten“ (Caesar, 1992b), und zwar sowohl direkt im Rahmen eigener Anleihe- und Darlehensoperationen der EGKS, EAG und der EWG als auch indirekt über die Europäische Investitionsbank. Darüber hinaus sind, wie bereits erwähnt, in der Vergangenheit auch im Rahmen des Gemeinschaftshaushalts versteckte Kreditvarianten zur Haushaltsfinanzierung in verschiedener Form praktiziert worden; obgleich dem Volumen nach eher bescheiden und de jure durch entsprechende Beschlüsse gedeckt, liefen diese Transaktionen doch zumindest dem Geist des EG-Vertrages zuwider, der die Gemeinschaft grundsätzlich nicht zu „fiskalischen“ Krediten ermächtigen wollte.

⁸ Einschränkung könnte man jedoch argumentieren, daß die Existenz solcher besonderer, natürlich bedingter Standortwerte auch eine höhere Besteuerung der ortsansässigen Individuen ermögliche. Eine entsprechend höhere Besteuerung wäre dann als ein ‚Preis‘ für erhöhte Standortqualität einzustufen und im Sinne der Clubtheorie bzw. des Tiebout-Ansatzes ggfs. vertretbar.

Allerdings stellt sich im Hinblick auf eine in Zukunft möglicherweise erheblich veränderte Rolle der Europäischen Union (Wirtschafts- und Währungsunion; Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; Gemeinsame Innen- und Rechtspolitik) die theoretische Frage, ob ihr ein eigenes *Verschuldungsrecht für Haushaltsfinanzierungszwecke* zugestanden werden sollte. Wie bei der zuvor geprüften Frage einer eigenen Besteuerungshoheit geht es nicht in erster Linie darum, ob öffentliche Verschuldung als solche vertretbar oder wünschenswert ist. Vielmehr ist zu fragen, wie in bezug auf eine – prinzipiell als (unter bestimmten Bedingungen) vertretbar eingestufte – öffentliche Verschuldung eine Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten erfolgen sollte. Spezifische Kriterien für die vertikale Zuweisung von Verschuldungsrechten in föderativen Systemen finden sich in der Literatur allerdings nicht. Deshalb sei hier der Versuch unternommen, die oben zugrunde gelegte Systematik zur vertikalen Steuerverteilung auf den Verschuldungsbereich zu übertragen. Damit sind als *Kriterien* zu prüfen:

- eine mögliche Äquivalenz von Kosten und Nutzen öffentlicher Verschuldung,
- ein eventueller instrumenteller Charakter der öffentlichen Verschuldung,
- externe Effekte öffentlicher Verschuldung sowie
- unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten verschiedener Körperschaften zum Kapitalmarkt.

Ergänzend sind auch im Fall der öffentlichen Verschuldung politökonomische Überlegungen einzubeziehen, die wegen ihrer besonderen Bedeutung gesondert behandelt werden (Abschn. E.VI).

II. Zum Kriterium „Äquivalenz von Kostenträgern und Nutzern“

Dem „benefit-pricing“-Argument bei Steuern würde in bezug auf die öffentliche Verschuldung eine Äquivalenz von Kostenträgern und Nutzern der Kreditaufnahme entsprechen. Eine solche Äquivalenz liegt implizit dem von *Musgrave* (1959, S. 558 ff.) formulierten „pay-as-you-use-Prinzip“ zugrunde. Dahinter steht die im Rahmen der Lastverschiebungs-Kontroverse diskutierte Hypothese, daß die öffentliche Verschuldung eine Verschiebung der Lasten der Staatsfinanzierung in die Zukunft bewirke. Folgt man dieser Hypothese und unterstellt, daß sich die Lastverschiebung in einer zeitlichen Verlagerung der Steuerbelastung niederschlägt, so richtet sich eine mögliche Übereinstimmung von Nutzern und Kostenträgern der öffentlichen Verschuldung nach der (künftigen) Steuerbelastung für Zins- und Tilgungsleistungen. Damit mündet die äquivalenztheoretische Betrachtung auch bei der öffentlichen Verschuldung letztlich in die Frage nach einer räumlich äquivalenten Besteuerung. Insofern wären die obigen Überlegungen zur vertikalen Zuweisung von Besteuerungsrechten analog anzuwenden; im Kern ergeben sich daher keine prinzipiell neuen Aspekte.

III. Zum Kriterium „Instrumentale Rechtfertigung öffentlicher Verschuldung“

Der Versuch einer Übertragung des „instrumental approach argument“ auf die Staatsverschuldung erfordert im konkreten Fall der EU erneut die Prüfung der Frage, welche ggfs. über Kredite zu finanzierenden Aufgaben der europäischen Ebene zugewiesen werden könnten. Zunächst bietet sich hier wiederum die Spekulation über eine mögliche *stabilisierungspolitische* Funktion der EU an. Soweit man eine solche EU-Stabilisierungsaufgabe im Grundsatz bejaht (an die oben gemachten Einschränkungen sei erinnert) und darüber hinaus speziell eine keynesianische Stabilisierungspolitik zur Überwindung konjunktureller Instabilitäten für angemessen betrachtet, könnte auch für die EU eine entsprechende stabilisierungsorientierte Verschuldungsmöglichkeit in Frage kommen, deren konkrete Ausgestaltung freilich genauerer Diskussion bedürfte.

In allokativer Hinsicht wäre darüber hinaus der instrumentelle Einsatz der Staatsverschuldung im Sinne des erwähnten *pay-as-you-use-Prinzips* auch für die EU denkbar. Soweit nämlich öffentliche Investitionsprojekte mit europaweiter Nutzenstiftung dem Aufgaben- und Entscheidungsbereich der EU zuzuweisen wären, könnte auch eine Kreditfinanzierung zur Verwirklichung der „intergenerational equity“ (*Musgrave*, 1959, S. 562 ff.; *King*, 1984, S. 277 ff.) in Betracht kommen. Freilich fällt es nicht leicht, überzeugende Beispiele zu finden, auf die diese Argumentation in der Realität anwendbar wäre; möglicherweise wäre an EU-weite Verkehrsinfrastrukturprojekte oder eine europäische Verteidigungspolitik zu denken, soweit diese investiven Charakter hätte.

IV. Zum Kriterium „Externe Effekte öffentlicher Verschuldung“

Die unter den Stichworten „Steuerwettbewerb“ und „Steuerexport“ diskutierten Probleme externer Effekte der Staatsfinanzierung lassen sich in gewisser Weise ebenfalls auf den Bereich der Verschuldung übertragen. Erneut stehen sich hier allerdings Argumente gegenüber, die die Möglichkeit suboptimaler wie überoptimaler Verschuldungshöhen behaupten:

Ausgangspunkt der ersteren These sind zunächst die allgemeinen Wirkungen externer Verschuldung, wie sie vor allem für die Kommunalverschuldung und die Auslandsverschuldung diskutiert worden sind (vgl. *Zimmermann*, 1983, S. 30 f.; *Nowotny*, 1979, S. 165 ff.). Soweit hier die Nutzen von Verschuldungsaktivitäten subzentraler Einheiten (z. B. zu stabilisierungspolitischen Zwecken) bei diesen nicht vollständig internalisiert sind, besteht ohne Vorhandensein von Schuldenillusion die Gefahr der Abwanderung der betroffenen Bürger aufgrund der Zinszahlungsverpflichtung (*King*, 1984, S. 274 ff.). Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verhaltens steigt tendenziell, je kleiner die sich verschuldende Einheit ist, weil die Nutzen-sillovers entsprechend zunehmen. Hieraus würde dann – analog zur tradi-

11 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 244

tionellen Argumentation beim Steuerwettbewerb – eine *suboptimale* dezentrale *Verschuldung* resultieren.

Allerdings ist unter bestimmten Voraussetzungen auch das umgekehrte Ergebnis, d. h. eine *überoptimale* öffentliche Verschuldungshöhe, ableitbar (vgl. *Horstmann/Schneider*, 1994, S. 362 f.). Die Argumentation geht von der Annahme einer einheitlichen Währung aus, wie sie im Maastrichter Vertrag als explizites politisches Ziel der EU formuliert ist. Aufgrund der in einer Währungsunion verstärkten ökonomischen Interdependenzen, insbesondere auf dem EU-Kapitalmarkt, können sich die negativen Effekte einer exzessiven Verschuldung eines Mitgliedstaates über den gesamten Bereich der EU verteilen (*Caesar*, 1994, S. 241 ff.). Die Kosten der Staatsverschuldung werden damit partiell externalisiert, was die Grenzkosten einer zusätzlichen nationalen Verschuldung senkt (*Bean*, 1992, S. 46). Der dadurch ausgelöste Anreiz zu einer verstärkten Verschuldung und zur Einnahme einer free-rider-Position führt im Ergebnis zu einer überoptimalen öffentlichen Verschuldung mit der Möglichkeit weiterer negativer Folgeeffekte (z. B. eines zinsbedingten crowding-out). Soll dies verhindert werden, so ist die Verankerung und glaubhafte Durchsetzung einer „no-bail-out“-Klausel unverzichtbar. Ist die Wirksamkeit dieser Klausel garantiert, dann spiegelt der Kapitalmarkt die unterschiedliche Bonität der Kreditnehmer über einen entsprechenden Zinsmalus wider (*Caesar*, 1994, S. 244), wodurch eine überoptimale Verschuldung verhindert wird.

V. Zum Kriterium „Unterschiedliche regionale Voraussetzungen“

Schließlich könnte als Begründung für eine zentrale (EU-)Verschuldungskompetenz der Gedanke angeführt werden, daß die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer unterschiedlichen Größe differierende *Zugangsmöglichkeiten zum Kapitalmarkt* hätten; eine zentrale Verschuldung über die EU wäre dann ein Instrument zum Ausgleich dieser Unterschiede. Geht man allerdings wiederum vom Postulat der Internalisierung externer Effekte aus, so läßt sich eine zentrale Verschuldungskompetenz mit unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zum Kapitalmarkt nicht begründen. Bei einem funktionierenden Zinsmechanismus sind nämlich auch relativ kleine Länder kreditwürdig, wenn es sich um finanzpolitisch solide Schuldner handelt. Unterschiedliche Kreditkonditionen, die aus differierender Bonität der Kreditnehmerländer resultieren, sind dann erwünscht und tragen zur allokativen Effizienz bei; eine Nivellierung der Konditionen über eine zentrale EU-Verschuldung würde dem gerade entgegenwirken.

VI. Politökonomische Überlegungen zur öffentlichen Verschuldung

Schließlich sei auch im Hinblick auf eine mögliche EU-Verschuldung an *grundsätzliche Einwendungen* politökonomischer Art erinnert. So wird die kurzfristige Budgetrestriktion des Staates durch eine Verschuldungskompetenz gelockert (Buchanan/Wagner, 1977, S. 93 f.; Gandenberger, 1989, S. 29 f.); dadurch werden gegenwärtige Haushaltsspielräume vergrößert und künftige durch schuldenbedingte Belastungen verringert. Darüber hinaus ist auf das Problem hoher Zeitpräferenzraten bei Politikern hinzuweisen, die aufgrund ihres wahltaktisch bedingten Planungshorizontes die kurzfristigen Nutzen politischer Programme höher bewerten. Dies führt zu einer systematischen Verzerrung zugunsten des Instruments der öffentlichen Verschuldung, da auf diese Weise steuerliche Belastungen in die Zukunft verschoben werden können. Voraussetzung ist, daß bei den Bürgern eine (partielle) Staatsschuldenillusion besteht (Vickrey, 1961, S. 132 ff.), weil die ökonomischen Effekte öffentlicher Kreditaufnahme für die Bürger intransparent und die daraus resultierenden künftigen Belastungen unsicher sind.

Aufgrund des mangelnden Anreizes zur Information (Downs, 1968, S. 209 ff.) ergibt sich eine systematische Unterschätzung der mit öffentlicher Verschuldung verbundenen Belastungswirkungen; die Staatsverschuldung senkt daher den von den Bürgern wahrgenommenen Angebotspreis öffentlicher Leistungen, was den Politikern die Möglichkeit eröffnet, hieraus politischen Nutzen (Wiederwahl) zu ziehen.

Diese grundsätzlichen Bedenken gegen die Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument gelten im *EU-Fall* eher noch verstärkt. So fehlt aufgrund der spezifischen Willensbildungsprozesse bei EU-Entscheidungen und speziell bei EU-Haushaltsentscheidungen ein wirksamer Sanktionsmechanismus, der die verantwortlichen politischen Akteure auf der EU-Ebene zwingen könnte, die abweichenden Präferenzen der EU-Bürger im Hinblick auf eine stärkere (EU-)Verschuldung hinreichend zu berücksichtigen. Aus politökonomischer Sicht sollte daher eventuellen Bestrebungen zur Einführung eines eigenen EU-Verschuldungsrechts mit besonderer Skepsis begegnet werden.

F. Finanzierung der EU durch Finanzzuweisungen?

Die grundsätzliche Alternative zur Finanzierung der EU durch eigene Steuer- und/oder Krediteinnahmen ist eine Finanzierung durch Finanzzuweisungen, d. h. durch Beiträge der Mitgliedstaaten. Zur Prüfung der Zweckmäßigkeit einer solchen Finanzierung liegt es nahe, auf die *Theorie der Finanzzuweisungen* zurückzugreifen. Für solche Zuweisungen führt das Schrifttum vornehmlich vier *Begründungsansätze* an (Boadway, 1992, S. 48 ff.):

- Als „fiscal gap“ wird die unterschiedliche Fähigkeit verschiedener Ebenen bezeichnet, eigene Einnahmen zu erzielen. Eine solche „vertical fiscal imbalance“ ist regelmäßig dadurch bedingt, daß die zentrale Staatsebene den vorrangigen Zugriff auf Steuerquellen besitzt; sofern (meist historisch bedingt) ein zureichendes Besteuerungsrecht der untergeordneten Ebenen nicht vorliegt, sind zum Ausgleich Finanzzuweisungen vorzunehmen.
- Das Argument der „fiscal inequity“ bezieht sich auf eine mögliche horizontale Ungleichheit zwischen Angehörigen verschiedener subzentraler Einheiten aufgrund unterschiedlicher fiskalischer Restwerte („fiscal residua“; *Buchanan*, 1950, S. 588.).
- „Fiscal inefficiency“ tritt auf, wenn unterschiedliche fiskalische Restwerte zu einer ineffizienten Migration des Faktors Arbeit führen (*Boadway/Flatters*, 1982; *Flatters/Henderson/Mieszkowski*, 1974).
- Ineffizienzen können schließlich aus „interjurisdiktionellen spillovers“ (*Olson/Zeckhauser*, 1966; *Breton*, 1970) bei öffentlichen Ausgaben bzw. Leistungen resultieren. Hiermit verbunden ist erneut die Existenz positiver externer Effekte, die Anreizprobleme und eine mögliche Unterversorgung mit Kollektivgütern nach sich zieht. Darüber hinaus können subzentrale Ausgabenprogramme im Sinne von Mobilitätsbarrieren interregionale Güter- und Faktorenströme beeinträchtigen; die Schaffung relativ einheitlicher Rahmenbedingungen, insbesondere im Bereich der Infrastruktur, wäre dann wohlfahrtssteigernd und würde Finanzzuweisungen an nachgeordnete Staatsebenen erfordern (*Boadway*, 1992, S. 51).

Diese möglichen Begründungslinien für Finanzzuweisungen sind allerdings im konkreten Fall einer möglichen Beitragsfinanzierung der EU *wenig hilfreich*. Zum einen sind alle genannten Argumente darauf ausgerichtet, Finanzzuweisungen ‚von oben nach unten‘ zu begründen; eine Übertragung auf umgekehrte Finanzzuweisungen ‚von unten nach oben‘ ist insoweit kaum möglich. Zum anderen beziehen sich alle Begründungsansätze nur auf die Verwendungsseite und lassen die Finanzierungsseite unberücksichtigt, die insoweit als Datum vorgegeben ist. Aus beiden Gründen liefert die Theorie der Finanzzuweisungen für die Prüfung einer eventuellen Beitragsfinanzierung der EU keine unmittelbar nützlichen Hinweise.

Allerdings wäre zu prüfen, ob ggfs. eine analoge Anwendung des „decentralization theorem“ (*Oates*, 1972, S. 35) auf die Einnahmenseite möglich ist. Die Frage müßte dann lauten, ob es Argumente dafür gibt, die Steuergesetzgebungshoheit sowie die primäre Steuerertragshoheit bei den Mitgliedstaaten anzusiedeln und die EU durch aus diesem Steueraufkommen finanzierte Zuweisungen zu alimentieren. Entsprechende *Argumente für eine Steuervielfalt* in der EU (*Cnossen*, 1990, S. 473) lassen sich in der Tat ableiten, wenn man von der realistischen Annahme unterschiedlicher steuerlicher Präferenzen in den Mitgliedstaaten ausgeht. Steuerliche Präferenzunterschiede können vor allem begründet sein in unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Strukturen, unterschiedlichen Ansichten der Bürger über

die Besteuerung, unterschiedlicher Akzeptanz und Durchsetzbarkeit einzelner Steuern sowie unterschiedlichen Präferenzen bezüglich der Größe des öffentlichen Sektors.

Nur bei einem Verbleib der steuerlichen Gesetzgebungskompetenzen bei den Mitgliedstaaten können aber Informationsvorteile bei der Bestimmung steuerlicher Präferenzunterschiede genutzt werden. Als vorläufige Konsequenz läßt sich somit festhalten, daß eine Beitragsfinanzierung nicht nur, wie bereits dargelegt (s.o. D.II), mit dem Äquivalenzprinzip durchaus vereinbar wäre, sondern sogar eindeutige Effizienzvorteile gegenüber einer zentralen Lösung hätte.

Darüber hinaus lassen sich für eine Beitragsfinanzierung der EU („reverse revenue sharing“; Lee, 1985, und Buchanan/Lee, 1995) gewichtige *politökonomische Überlegungen* anführen. (Brennan/Buchanan, 1988, S. 229 ff.). So läuft ein System von Finanzzuweisungen ‚von unten nach oben‘ auf die bewußte Konstruktion eines labilen, d. h. nicht institutionalisierten Steuerkartells hinaus, da jeweils horizontale Verhandlungen zwischen subzentralen Einheiten über die Finanzbeiträge erforderlich sind. Somit wird ein starres Steuerkartell vermieden, dem eine supranationale Behörde mit eigenem Besteuerungsrecht entsprechen würde. Tendenzen zu einem Leviathan-Staat auf EU-Ebene würde daher durch eine Beitragsfinanzierung zweifellos entgegengewirkt.

G. Schlußfolgerungen

I. Alternativen für die Finanzierung der EU

1. Steuerfinanzierung

Faßt man die vorstehenden Überlegungen zusammen, so sprechen zunächst die grundsätzlichen Einwendungen der *Public Choice-Theorie* dafür, der EU allenfalls ein eng begrenztes Besteuerungsrecht zuzugestehen. Darüber hinaus wäre zu fordern, daß ein solches mögliches Besteuerungsrecht auf merkliche Steuern bezogen sein sollte und explizit ein Ausweis als EU-Steuer zu erfolgen hätte.

Unter den geprüften *wohlfahrtstheoretischen* Begründungsansätzen vermag am ehesten das Argument regional sehr unterschiedlicher bzw. zufälliger Verteilung der Bemessungsgrundlagen bei Zöllen/Abschöpfungen zu überzeugen. Darüber hinaus ließe sich möglicherweise eine eigene Besteuerungskompetenz der EU äquivalenztheoretisch rechtfertigen, wenn als plausible Annahme die Hauptfunktion der EU auch künftig in der des „schützenden Staates“ (Buchanan, 1984, S. 97 ff.) gesehen wird. Solange die EU primär für die Sicherung der vier Grundfreiheiten verantwortlich zeichnet, kämen vorrangig Steuern in Frage, die in direkter Beziehung zu den – auf der Basis der Grundfreiheiten erwirtschafteten – Einkommen und Vermögen der Bürger stünden; naheliegend wäre insoweit eine eigene EU-Einkommensteuer oder EU-Vermögensteuer, da deren Bemessungsgrundla-

gen mit dem Erfolg der EU-Tätigkeit unmittelbar zusammenhinge (*Brennan/Buchanan*, 1988, S. 221 f.); selbstverständlich wäre dies nur in Verbindung mit strengen fiskalischen Restriktionen vertretbar.

Daneben wäre ggfs. eine allokatiospolitisch begründete Besteuerungskompetenz der EU vorstellbar. Erkennt man nämlich der EU wegen EU-weiter Umweltprobleme eine umweltpolitische (Teil-)Verantwortung zu, so wäre eine entsprechend ausgerichtete spezielle Verbrauchsteuer, etwa eine CO₂-Steuer, als EU-Abgabe durchaus diskutabel; aus politökonomischer Sicht wäre allerdings auch dann die Wahl einer Bemessungsgrundlage mit hinreichend großen Substitutionsmöglichkeiten zu befürworten.

2. Beitragsfinanzierung

Jegliche erweiterte Besteuerungskompetenz der EU setzt allerdings ohnehin voraus, daß die Aufgaben der EU klar definiert sind. Gerade daran mangelt es aber im EU-Fall in erheblichem Maße. Ist jedoch die hauptsächliche Aufgabe in einer Förderung der wirtschaftlichen Integration zu sehen, dann sollten die zugehörigen Kollektivgüter durch *Äquivalenzabgaben* finanziert werden. Die Höhe dieser Abgaben müßte dann aber auf dem Verhandlungswege (im Sinne eines ‚Lindahl-Wicksell-Prozesses‘) bestimmt und sollte demnach nicht auf EU-Ebene selbst festgelegt werden. Die Gesetzgebungskompetenz verbliebe damit bei den nationalen Mitgliedstaaten, was zudem wesentliche politökonomische Vorteile aufwies: Die Integrationskosten für die nationalen Politiker würden ebenso klar ersichtlich wie die politischen Kosten der Steuererhebung; eine auf dezentraler Ebene durchgeführte Besteuerung wäre mit Informationsvorteilen und geringeren Frustrationskosten für die Bürger verbunden; vor allem aber würde im Ergebnis eine wirksamere Kontrolle des EU-Leviathans erreicht als bei einer Steuerfinanzierung.

Im Schrifttum wird zuweilen versucht, die Festsetzung der Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten mit einem Rückgriff auf die Fundamentalprinzipien der Besteuerung zu verbinden (*Peffekoven*, 1994, S. 111 f.). Für die beiden hier üblicherweise diskutierten Prinzipien, das Äquivalenzprinzip und das Leistungsfähigkeitsprinzip, gilt jedoch gleichermaßen, daß ihre Übertragung auf den Fall einer EU-Beitragsfinanzierung nur mit erheblichen Einschränkungen möglich ist.

Würde das *Äquivalenzprinzip* zugrunde gelegt, so wären die Beiträge entsprechend den Nutzen der einzelnen Mitgliedsländer aus ihrer Mitgliedschaft in der EU zu differenzieren. Probleme ergeben sich zunächst in technischer Hinsicht bei der Frage nach einem zuverlässigen Indikator und einer hinreichenden internationalen Vergleichbarkeit. Darüber hinaus wird in der älteren Literatur bezweifelt, (z. B. *Neumark*, 1970, S. 42 ff.), daß eine bloße Äquivalenzbetrachtung den heute üblichen Vorstellungen einer ‚gerechten‘ Lastverteilung angemessen sei. Dieser Kritik liegt freilich eine ‚organische Staatsauffassung‘ zugrunde, die mit dem vertragstheoretischen Ansatz nur schwer zu vereinbaren sein dürfte.

Das *Leistungsfähigkeitsprinzip* entspricht sicherlich eher herrschenden ‚Gerechtigkeits‘-Ideen. Auch bietet sich mit dem Pro-Kopf-Sozialprodukt ein weitgehend konsensfähiger Indikator an. Allerdings ist das Leistungsfähigkeitsprinzip als Grundprinzip der Besteuerung stets auf Individuen bezogen; eine Übertragung auf Nationalstaaten anhand von Durchschnittswerten bleibt zumindest fragwürdig. Vor allem aber ließe sich der im zwischenstaatlichen Vergleich auf die jeweiligen Beiträge anzuwendende ‚Tarif‘ allokativ nicht begründen; vielmehr bliebe er stets exogen durch auf einem subjektiven Werturteil basierende Gerechtigkeitsvorstellungen bestimmt (Blankart, 1994, S. 79 ff.). Vorschläge für eine progressive Ausgestaltung von Finanzbeiträgen – gekleidet in die Form länderspezifischer Zuschläge zur jeweiligen nationalen Einkommensteuer (vgl. z. B. Biehl, 1990, S. 147; Biehl, 1991, S. 382 f.) – mögen daher zwar plausibel klingen, entbehren jedoch einer hinreichenden Begründungsbasis.

Aus vertragstheoretisch-individualistischer Perspektive wäre nur eine *Äquivalenzlösung*, bei der die Vorteile und die Kosten einer weiteren Integration die tatsächliche Beitragshöhe für jedes Mitgliedsland bestimmen, zu akzeptieren. So gesehen hat die derzeitige Lösung eines einheitlichen proportionalen BSP-Eigenmittelsatzes durchaus Vorzüge, weil in der Entwicklung der nationalen Sozialprodukte die Integrationsnutzen am ehesten zum Ausdruck kommen.

3. Kreditfinanzierung

Schließlich ist bezüglich einer eigenen Verschuldungskompetenz der EU grundsätzlich festzuhalten, daß es hierfür kaum eine allokative Rechtfertigung gibt. Zudem spricht aus politökonomischer Sicht alles für die Ablehnung einer solchen Kompetenz.

Diskutabel erschiene allenfalls eine *begrenzte Verschuldungsmöglichkeit* zu stabilisierungspolitischen Zwecken, sofern eine entsprechende EU-Kompetenz als solche und eine Stabilisierungskonzeption keynesianischer Prägung im besonderen bejaht würde; eine solche Verschuldungskompetenz sollte jedoch sehr restriktiv ausgestaltet und möglichst klaren konstitutionellen Beschränkungen unterworfen werden. Theoretisch vorstellbar wäre auch eine Kreditfinanzierung im Dienste des „pay-as-you-use“-Prinzips bei EU-Investitionen mit europaweiter Nutzenstiftung; auf die Schwierigkeiten, hierfür überzeugende Beispiele zu finden, wurde allerdings bereits hingewiesen. Finanzpolitisch wenig bedenklich könnte eine Verschuldungskompetenz kurzfristiger Art i.S. traditioneller Kassenverstärkungskredite erscheinen, sofern solche Kredite lediglich der vorübergehenden Überbrückung temporärer Diskrepanzen zwischen öffentlichen Ausgaben- und Einnahmenströmen dienen.

Ein zentraler schuldenpolitischer Stellenwert käme im Rahmen einer EU-Finanzverfassung schließlich einem eindeutigen *Haftungsausschluß* für Schulden an-

derer Mitgliedsländer („no-bail-out“) zu, der nicht nur juristisch wasserdicht zu sein hätte, sondern dessen Beachtung vor allem politisch glaubhaft sein müßte. Als wichtige Folgerung impliziert dies, daß die EU-Finanzverfassung keine Elemente beinhalten dürfte, die einen bail-out, also eine faktische Mithaftung, gewissermaßen institutionalisieren (Heinemann, 1995, S. 107 ff.). Da Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten die eigentliche Ursache von bail-out ist (Fratianni/von Hagen, 1992, S. 177), verstärken alle fiskalischen Maßnahmen, die als Ausdruck EU-interner Solidarität anzusehen sind, das Risiko eines bail-outs und damit exzessiver nationaler Verschuldung. Besonders gilt dies für unionsinterne Netto-Transfers als Reflex einer expliziten „Umverteilungssolidarität“ (Heinemann, 1995, S. 14.), die den Bonitätseffekt aufweichen und damit nationale Verschuldungsspielräume erhöhen. Gegebenenfalls könnten auch Maßnahmen im Sinne einer „Versicherungssolidarität“ (ebenda, S. 15), die z. B. in Form eines Stabilisierungsmechanismus zur Absicherung gegen asymmetrische Schocks entwickelt würden, in gleicher Richtung wirken.

II. Zusammenfassende Konsequenzen

Insgesamt scheint das gegenwärtige Finanzsystem der EU, das mit den MWSt- und BSP-„Eigenmitteln“ weitgehend auf *de facto-Finanzbeiträgen* beruht, auch für die künftige EU-Finanzierung durchaus adäquat zu sein. Allerdings wären ausschließlich BSP-bezogene Beiträge noch geeigneter, da dann das gesamte nationale Einkommen als Bemessungsgrundlage dienen würde; komplizierte Korrekturmaßnahmen und Sonderregelungen bei den MWSt-Beiträgen, wie sie gegenwärtig praktiziert werden, würden damit überflüssig. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine größere Transparenz und Merkhlichkeit der Finanzbeiträge für alle Bürger. Gedacht werden könnte hier an eine Umlegung des jeweiligen nationalen Finanzbeitrags auf die einzelnen Steuerzahler, wobei die Ausgestaltung im einzelnen den nationalen Steuergesetzgebern vorbehalten bleiben sollte; daher könnte z. B. ein Zuschlag zur Einkommensteuer ebenso in Betracht kommen wie ein solcher zu anderen (merklichen) Steuern.

Zölle und Abschöpfungen lassen sich im EU-Fall allokativ nicht mehr rechtfertigen (z. B. mit einem angeblichen Schutzbedarf für „infant industries“); die noch verbliebenen EU-Zölle sind eher als Instrument zur gezielten Begünstigung von Sonderinteressengruppen einzustufen und sollten daher möglichst bald abgeschafft werden. Soweit sie allerdings noch beibehalten würden, wäre es konsequent, sie der EU-Ebene weiterhin zu überlassen.

Schließlich sollten alle versteckten Formen fiskalischer *Verschuldung* der EU aufgedeckt und möglichst beseitigt werden; statt dessen könnte ein im Bankensystem aufzunehmender Kassenkredit zugelassen werden, der der Höhe wie der Befristung nach strikt zu begrenzen wäre. Nicht völlig von der Hand zu weisen ist allerdings die Sorge, daß auch ein dermaßen eingeschränktes neues Verschuldungs-

recht als ein Einfallstor mißbraucht werden könnte, um weitergehenden Verschuldungswünschen der Union zu Haushaltsfinanzierungszwecken den Boden zu bereiten.

Literatur

- Anderson, T.L. / Hill, P.J.*, 1980: The Birth of a Transfer Society, Stanford.
- / – 1986: Constraining the Transfer Society: Constitutional and Moral Dimensions, in: *Cato Journal* 6, S. 317-339.
- Bean, C.R.*, 1992: Economic and Monetary Union in Europe, in: *Journal of Economic Perspectives* 6, S. 31-52.
- Berthold, N.*, 1993: ‚Fiscal Federalism‘ in Europa: Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Währungsunion?, in: Gröner, H. / Schüller, A. (Hrsg.): Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart u. a., S. 147-171.
- Biehl, D.*, 1990: Financing the EEC Budget, in: Prud'homme, R. (Hrsg.): Public Finance With Several Levels of Government, Brüssel, S. 137-152.
- 1991: Die EG-Finanzverfassung: Struktur, Mängel und Reformmöglichkeiten, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas?, Baden-Baden, S. 355-391.
- Blankart, C.B.*, 1994: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl., München.
- Boadway, R.W.*, 1992: The Constitutional Division of Powers. An Economic Perspective, Ottawa.
- Boadway, R.W. / Flatters, F.R.*, 1982: Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results, in: *Canadian Journal of Economics* 15, S. 613-633.
- Brennan, G. / Buchanan, J.M.*, 1988: Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg.
- / – 1993: Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie, Tübingen.
- Breton, A.*, 1965: A Theory of Government Grants, in: *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31, S. 175-187.
- 1970: Public Goods and the Stability of Federalism, in: *Kyklos* 23, S. 882-901.
- 1987: Towards a Theory of Competitive Federalism, in: *European Journal of Political Economy* 3, S. 263-329.
- Buchanan, J.M.*, 1950: Federalism and Fiscal Equity, in: *American Economic Review* 40, S. 583-599.
- 1967: Public Finance in Democratic Process. Institutions and Individual Choice, Chapel Hill.
- 1968: The Demand and Supply of Public Goods, Chicago.
- 1984: Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen.
- 1987: Constitutional Economics, in: Eatwell, J. / Milgate, M. / Newman, P. (Hrsg.): The New Palgrave – A Dictionary of Economics, Bd. 1, London u. a., S. 585-588.

- 1990: Europe's Constitutional Opportunity, in: Institute of Economic Affairs (Hrsg.): Europe's Constitutional Future, London, S. 1-20.
- Buchanan, J.M. / Lee, D.R.*, 1995: On a Fiscal Constitution for the European Union, in: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 5, S. 219-232.
- Buchanan, J.M. / Wagner, R.E.*, 1977: *Democracy in Deficit*, New York u. a.
- Bucovetsky, S.*, 1991: Asymmetric Tax Competition, in: *Journal of Urban Economics* 30, S. 167-181.
- Caesar, R.*, 1990: Fiscal Stabilization in Economic Unions, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 16, S. 323-341.
- 1992a: Das Finanzsystem der EG – Mängel der Europäischen Finanzverfassung, in: *Europäische Integration auf Abwegen. Die ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen von „Maastricht“*, Stuttgart 1992, wieder abgedr. in: *Caesar, R. / Ohr, R. (Hrsg.): Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden 1996, S. 251-266.
- 1992b: Kreditoperationen im Finanzsystem der EG, in: *Hansmeyer, K.-H. (Hrsg.): Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 216, S. 115-182.
- 1994: Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken in der Wirtschafts- und Währungsunion?, in: *Caesar, R. / Scharrer, E. (Hrsg.): Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?*, Bonn, S. 236-268.
- 1996: Finanzpolitische Implikationen der Währungsunion, in: *Caesar, R. / Ohr, R. (Hrsg.): Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden, S. 133-146.
- Cnossen, S.*, 1990: The Case for Tax Diversity in the European Community, in: *European Economic Review* 34, S. 471-479.
- Coleman, J.S.*, 1979: *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen.
- Downs, A.*, 1968: *Eine ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.
- Engelhardt, G. / Hegmann, H. / Panther, S.*, 1994: Fiskalillusion aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: *Smekal, C. / Theurl, E. (Hrsg.): Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie*, Baden-Baden, S. 121-152.
- Europäische Kommission*, 1995: *Haushaltsvademekum*, Ausgabe 1995, SEK (95), 1400-DE, Luxemburg.
- Flatters, F. / Henderson, V. / Mieszkowski, P.*, 1974: Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization, in: *Journal of Public Economics* 3, S. 99-112.
- Fratianne, M. / von Hagen, J.*, 1992: *The European Monetary System and European Monetary Union*, Boulder.
- Frey, B.S. / Kirchgässner, G.*, 1994: *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl., München.
- Gandenberger, O.*, 1989: Staatsverschuldung und Neue Politische Ökonomie, in: *Leben, B. (Hrsg.): Wachsende Staatsverschuldung – Gefahr für Politik und Wirtschaft?*, München, S. 27-37.

- Giovannini, A.*, 1989: National Tax Systems versus the European Capital Market, in: *Economic Policy* 9, S. 364-384.
- Gordon, R.H.*, 1983: An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism, in: *Quarterly Journal of Economics* 98, S. 567-586.
- Groenewegen, P.*, 1990: Taxation and Decentralization: A Reconsideration of the Costs and Benefits of a Decentralized Tax System, in: Bennett, R.J. (Hrsg.): *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, S. 87-115.
- Hansmeyer, K.-H. / Kops, M.*, 1984: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 29, S. 127-140.
- Heinemann, F.*, 1995: Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht, Baden-Baden.
- Hirschman, A.O.*, 1970: *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge.
- Horstmann, W. / Schneider, F.*, 1994: Deficits, Bailout and Free Riders: Fiscal Elements of a European Constitution, in: *Kyklos* 47, S. 355-383.
- Hoyt, W.H.*, 1991: Property Taxation, Nash Equilibrium, and Market Power, in: *Journal of Urban Economics* 30, S. 123-131.
- Hrbek, R.*, 1996: Maastricht II: Etappe oder neue europapolitische Weichenstellung?, in: Caesar, R. / Ohr, R. (Hrsg.): *Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden, S. 25-38.
- Inman, R.P. / Rubinfeld, D.L.*, 1992: Fiscal Federalism in Europe. Lesson from the United States Experience, in: *European Economic Review* 36, S. 654-660.
- King, D.N.*, 1984: *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, London.
- Lee, D.R.*, 1985: Reverse Revenue Sharing. A Modest Proposal, in: *Public Choice* 45, S. 279-289.
- Lee, D.R. / McKenzie, R.B.*, 1987: *Regulating Government. A Preface to Constitutional Economics*, Lexington.
- MacDougall, P.D.*, u. a., 1977: Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration, Bd. I: Generalbericht, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.
- McCormick, R.E. / Tollison, R.D.*, 1981: *Politicians, Legislation, and the Economy. An Inquiry to the Interest Group Theory of Government*, Boston.
- McLure, C.E.*, 1983: Introduction: The Revenue Side of the Assignment Problem, in: McLure, C.E. (Hrsg.): *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, S. xii-xix.
- 1986: Tax Competition: Is What's Good For the Private Goose Also Good For the Public Gander?, in: *National Tax Journal* 39, S. 341-348.
- Messal, R.*, 1991: *Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden.
- Messal, R. / Klein, A.*, 1993: Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft, in: *Wirtschaftsdienst* 73, S. 375-383.

- Mintz, J./Tulkens, H.*, 1986: Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency, in: *Journal of Public Economics* 29, S. 133-172.
- Musgrave, P.B./Musgrave, R.A.*, 1990: Fiscal Coordination and Competition in an International Setting, in: McLure, C.E. (Hrsg.): *Influence of Tax Differentials on International Competitiveness*, Boston, S. 61- 85.
- Musgrave, R.A.*, 1959: *The Theory of Public Finance*, New York u. a.
- 1983: Who Should Tax, Where, and What?, in: McLure, C.E. (Hrsg.): *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, S. 2-19.
- Musgrave, R.A./Musgrave, P.B./Kullmer, L.*, 1994: *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, 1. Band, 6. Aufl., Tübingen.
- Neumark, F.*, 1970: *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*, Tübingen.
- Nowotny, E.*, 1979: Zur öffentlichen Verschuldung der nachgeordneten Gebietskörperschaften, in: Nowotny, E. (Hrsg.): *Öffentliche Verschuldung*, Stuttgart, New York, S. 162-177.
- Oates, W.E.*, 1972: *Fiscal Federalism*, New York.
- 1990: Decentralization of the Public Sector: An Overview, in: Bennett, R.J. (Hrsg.): *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, S. 43-58.
- Olson, M.*, 1969: The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: *American Economic Review* 59, S. 479-487.
- 1982: *The Rise and Decline of Nations*, New Haven u. a.
- 1986: Toward a More General Theory of Governmental Structure, in: *American Economic Review* 76, S. 120-125.
- Olson, M./Zeckhauser, R.*, 1966: An Economic Theory of Alliances, in: *Review of Economics and Statistics* 48, S. 266-279.
- Pauly, M.V.*, 1973: Income Redistribution as a Local Public Good, in: *Journal of Public Economics* 2, S. 35-58.
- Peffekoven, R.*, 1994: *Die Finanzen der Europäischen Union*, Mannheim u. a.
- Picot, A./Wolff, B.*, 1994: Institutional Economics of Public Firms and Administrations. Some Guidelines for Efficiency-Oriented Design, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, S. 211-232.
- Pigou, A.C.*, 1932: *The Economics of Welfare*, 4. Aufl., London.
- Rawls, J.*, 1975: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt /M.
- Razin, A./Sadka, E.*, 1991: International Tax Competition and Gains From Tax Harmonization, in: *Economics Letters* 37, S. 69-76.
- Salmon, P.*, 1987: Decentralisation as an Incentive Scheme, in: *Oxford Review of Economic Policy* 3, S. 24-42.
- Siebert, H.*, 1991: *The New Economic Landscape in Europe*, Oxford.
- 1993: Internationale Wanderungsbewegungen – Erklärungsansätze und Gestaltungsfragen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 129, S. 229-255.

- Siebert, H. / Koop, M.*, 1990: Institutional Competition: A Concept for Europe?, in: Außenwirtschaft 45, S. 439-461.
- Sinn, H.W.*, 1990: Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review 34, S. 489-504.
- 1994: Wieviel Brüssel braucht Europa? Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München 94-14, München.
 - 1995: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst 75, S. 240-249.
 - 1992: The Taming of Leviathan: Competition Among Governments, in: Constitutional Political Economy 3, S. 177-196.
- Spahn, P.B.*, 1993: The Community Budget for an Economic and Monetary Union, Houndmills u. a.
- Stiglitz, J.E.*, 1989: On the Economic Role of the State, in: Heertje, A. (Hrsg.): The Economic Role of the State, Cambridge, S. 9-85.
- Teutemann, M.*, 1992: Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin.
- Tiebout, C.M.*, 1956: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 64, S. 416-424.
- Vanberg, V.*, 1982: Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns, Tübingen.
- Vickrey, W.*, 1961: The Burden of the Public Debt: Comment, in: American Economic Review 51, S. 132-137.
- Wellisch, D.*, 1995: Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen.
- Wildasin, D.E.*, 1988: Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition, in: Journal of Public Economics 35, S. 229-240.
- 1989: Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externalities and a Corrective Subsidy, in: Journal of Urban Economics 25, S. 193-212.
- Wyplosz, C.*, 1991: Monetary Union and Fiscal Policy Discipline, CEPR Discussion Paper No. 488, London.
- Zimmermann, H.*, 1983: Finanzausgleich auf nationaler Ebene, in: Neumark, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, 3. Aufl., Tübingen, S. 3-52.

Institutionelle Änderungen auf Gemeinschaftsebene

Von *Wernhard Möschel*, Tübingen

„Realitätssinn ist nicht gleichbedeutend mit Mutlosigkeit“
(*Europäische Kommission*)

Maastricht I hat für das Jahr 1996 die Einberufung einer Revisionskonferenz vorgesehen. Sie wird am 29. März in Turin beginnen und sich wohl bis in das Jahr 1997 hinein erstrecken. Politisch diene diese Verabredung im wesentlichen zur Gesichtswahrung derer, die das Projekt einer Währungsunion ursprünglich von einer verstärkten politischen Zusammenarbeit hatten abhängig machen wollen und sich mit diesem Anliegen nicht haben durchsetzen können. Mittlerweile hat sich die Revisionskonferenz aufgrund verschiedener Beschlüsse des Europäischen Rates umgeformt in eine Folgekonferenz mit erweiterter Aufgabenstellung (zuletzt *Europäischer Rat* in Madrid vom 15./16. Dez. 1995). Dahinter stehen im wesentlichen drei Motive: Zum einen soll einer „zunehmenden Abwendung der öffentlichen Meinung“ von Europa, einer wachsenden „Entfremdung zwischen den Bürgern und der Union“ entgegengewirkt werden (*Reflexionsgruppe*, S. I und 4). Zum anderen soll die Effizienz der europäischen Entscheidungsmechanismen verbessert werden, namentlich im Zusammenhang der ins Auge gefaßten Erweiterungen der EU nach Süden (Zypern, Malta) und nach Osten (die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder sowie die baltischen Staaten). Schließlich ist die Rede davon, die Union mit einer größeren außenpolitischen Handlungsfähigkeit auszustatten.

Überblickt man die gegenwärtige politische Diskussion innerhalb der EU, dabei namentlich den Bericht der Reflexionsgruppe, die im Auftrag des Europäischen Rates die Konferenz von 1996 vorbereitet hatte, so erhärtet sich eine Prognose: Maastricht II wird keine substantiellen Veränderungen gegenüber dem Jetztzustand bringen. Die gegenwärtige britische Regierung wehrt nahezu jeden Schritt in Richtung verstärkter Integration ab (*White Paper*, 1996). Der französischen Politik geht es wesentlich darum, die Letztverantwortung der nationalen Regierungen auch im europäischen Kontext zu stabilisieren. Dies haben die vor wenigen Tagen bekannt gewordenen „orientations de la France pour la Conférence intergouvernementale de 1996“ einmal mehr deutlich gemacht (o.V., Europe: le texte confidentiel, 1996). Die nur in Deutschland geführte Diskussion um bundesstaatliche Konzepte hat fast Züge des Abseitigen angenommen (hierzu *Möschel*, 1995). Die Unterstützung, welche die Idee eines föderalen Systems in den Benelux-Staaten findet, favorisiert

in meinem Verständnis nur das gegenwärtige Gemeinschaftssystem im Unterschied zum zwischenstaatlichen Kurs der französischen und der britischen Regierung. Es bietet den kleineren Mitgliedstaaten die besseren Einflußmöglichkeiten (*Stabenow*, 1996).

Ich werde im folgenden trennen zwischen europäischen Kompetenzveränderungen einerseits und Reformen auf der Ebene der Entscheidungsorgane andererseits.

A. Kompetenzveränderungen

I. Der Leitgedanke

Leitgedanke für eine Kompetenzverteilung im Verhältnis EU – Mitgliedstaaten könnte ein Subsidiaritätsprinzip sein, wie es Maastricht I in Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag verankert hat (*Möschel*, 1996). Als stringentes Rechtsprinzip wird es schwerlich Wirkung entfalten, als politische Orientierung kann es Sinn machen: Die Mitgliedstaaten, die überkommenen nationalen Staaten, bleiben die Herren der europäischen Integrationsentwicklung. Was man allein in Brüssel erledigen oder dort jedenfalls besser ins Werk setzen kann, gehört tendenziell auf die Gemeinschaftsebene.

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus vermag dabei Hilfestellung zu geben. Eine Zentralisierung empfiehlt sich danach dann, wenn auf diese Weise erhebliche Skalenerträge und damit Kostenvorteile anfallen oder wenn eine Maßnahme auf unterer Ebene, also bei einem Mitgliedstaat, grenzüberschreitende externe Effekte von Gewicht aufweist. Dies können negative externe Effekte sein wie bei der Belastung von Luft und Gewässern; dann entsteht das Risiko einer *beggar my neighbour-policy*. Dies können positive externe Effekte sein, etwa bei der Gewährleistung militärischer Sicherheit. Hier besteht ein Anreiz zum Trittbrettfahrerverhalten. Der theoretische Ansatz orientiert sich am Maßstab der ökonomischen Effizienz für die Gemeinschaft als Ganzes. Aus eben diesem Grunde ist der Ansatz für praktisch-politische Entscheidungen kaum oder nur begrenzt tauglich. Drei Einschränkungen, eng miteinander verknüpft, seien hervorgehoben:

- Eine Gemeinschaft als Ganzes in diesem Sinne gibt es nicht, sondern nur eine Addition von Mitgliedstaaten. Bezugspunkt für deren Handeln pflegt ein mitgliedstaatliches Interesse zu sein. Hier sucht die Praxis einen Ausgleich oder eine Saldierung zu erreichen. Erhöhte Allokationseffizienz auf Gemeinschaftsebene insgesamt, z. B. in der Rüstungspolitik, kann *tel quel* für einen Mitgliedstaat bedeutungslos bleiben, falls er, verteilungspolitisch gesehen, zu den Verlierern zählen müßte.
- Ein ökonomisches Rationalprinzip pflegt nicht das einzige Beurteilungskriterium zu sein. Es gibt weitere Präferenzen. Die Aufrechterhaltung staatlicher Souveränität in Bereichen, die der einzelne Mitgliedstaat zu Kernbereichen zählen

mag, kann ein solches Rationalprinzip überlagern. Die Schwierigkeiten in der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit nach Titel VI des Vertrages über die Europäische Union wurzeln genau darin.

- Schließlich bestehen Funktionszusammenhänge mit Folgeproblemen: Wenn Entscheidungsgegenstände, z. B. solche sicherheitspolitischer Art, einer unmittelbaren demokratischen Legitimation bedürfen, eine solche auf EU-Ebene aber nicht oder zur Zeit nicht herstellbar ist, dann kann ein Effizienzprinzip allein einen Kompetenztransfer nach Brüssel nicht ausreichend begründen. Der Ministerrat als das wichtigste Entscheidungsorgan kann von den Wählern nicht abberufen werden. Eine Sanktionierung einer nationalen Regierung macht keinen Sinn, wenn diese im Ministerrat bei einer für mißliebig gehaltenen Entscheidung überstimmt wurde.

II. Eine pragmatische Einschätzung

Eine eher pragmatisch orientierte Einschätzung zu Fragen der Kompetenzverteilung stellt sich so dar:

1. Kein Wechsel des Systems

Im Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten wird keine gegenständlich-reichsmäßige Kompetenzabgrenzung eingeführt. Es bleibt bei der gegenwärtigen normativ-funktionalen Abgrenzung. Alles andere müßte den EG-Vertrag von Grund auf verändern. Die Annexkompetenz des Art. 235 EG-Vertrag zugunsten der EG – ständiger Stein des Anstoßes für manche deutsche Bundesländer – wird nicht gestrichen werden. Ein Europa à la carte nicht nur als vorübergehender Notbehelf, sondern als positiv-gestaltendes Strukturprinzip wird offenbar von allen abgelehnt. Eine Mehrheit bemüht sich freilich um bescheidenere Formen vergrößerter Flexibilität (*Reflexionsgruppe*, S. 6 f.; s. ferner *Europäische Kommission*, S. 19 f.).

2. Die „Säulen“ des EU-Vertrages

Die Sektoren Außen- und Sicherheitspolitik sowie Innen- und Justizpolitik sind in Maastricht I als intergouvernementale Zusammenarbeit organisiert worden. Da es diesbezüglich an jeder Integrationsbereitschaft gefehlt hatte, wurden sie nicht in das bestehende Gemeinschaftssystem (Säule I) einbezogen, sondern als etwas blutleere Säulen II und III der neu geschaffenen, nicht rechtsfähigen Europäischen Union überantwortet. Rat und Kommission sind dabei in einer Art Organleihe bestimmte Aufgaben zugewiesen. Es gibt kein Vorschlagsmonopol der Kommission, der Rat entscheidet im Prinzip einstimmig, das Parlament hat nur einzelne Infor-

mationsrechte, eine Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof gibt es nicht. Abkommen bedürfen jeweils einer Ratifizierung durch sämtliche Mitgliedstaaten.

Im Bereich des organisierten Verbrechens (Terrorismus, Drogenhandel, Geldwäsche, illegale Einwanderung) spricht vieles dafür, auf die Internationalität der Begehensweisen mit einer Internationalität der Verfolgung zu reagieren. Ähnliches gilt für Fragen wie Einwanderungs-, Asyl- und Visapolitik sowie die Kontrolle der Außengrenzen (im einzelnen *Europäische Kommission*, S. 6 f.). Da einzelne Mitgliedstaaten hier Kernbereiche staatlicher Souveränität berührt sehen, wird es bestenfalls zu „pragmatischen Ansätzen“ kommen. So ist vorstellbar, daß die vorhandenen Einrichtungen der EU in stärkerem Maße in Anspruch genommen werden, z. B. der Kommission ein konkurrierendes Initiativrecht für Gesetzgebungsvorschläge eingeräumt wird. Bei der Ausarbeitung von Gesetzestexten innerhalb der intergouvernementalen Kooperation schlägt Frankreich eine verstärkte Beteiligung der nationalen Parlamente vor. Auch könnten entsprechende Abkommen schon dann in Kraft treten, wenn sie nur von einer Mehrheit und nicht von der Totalität der mitwirkenden Staaten ratifiziert worden sind. Ein solcher Vorschlag geht über die Möglichkeiten schon des klassischen Völkerrechts nicht hinaus.

In der gemeinsamen Außenpolitik dürften Änderungen in der materiellen Substanz von vornherein ausscheiden. So soll – unverändert innerhalb der intergouvernementalen Zusammenarbeit, nicht innerhalb des Gemeinschaftssystems – ein Stab für die Analyse und Planung einer gemeinsamen Außenpolitik geschaffen werden. Der französische Vorschlag, für diese Bereiche einen Monsieur oder eine Madame X einzuführen, könnte realisiert werden. Beides müßte in der Tendenz die Stellung der Kommission schwächen. Diese schlägt denn auch als Alternativmodell ein Tandem aus Ratsvorsitz / Kommission vor (*Europäische Kommission*, S. 13). Die Verfahrensregeln mögen weiterentwickelt werden: Mitgliedstaaten, die sich hier zu gemeinsamen Aktionen zusammenfinden, mögen das tun. Keiner kann dazu gezwungen, keiner aber auch daran gehindert werden. Doch berührt dies das fast schon Selbstverständliche.

Bezüglich der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik heißt es im Bericht der Reflexionsgruppe lapidar: „Die Mehrheit der Mitgliedstaaten ist der festen Überzeugung, daß der Grundsatz der nationalen Souveränität auch künftig Grundlage der Beziehungen zwischen den europäischen Ländern im Verteidigungsbereich sein sollte und daß Entscheidungen in diesem Bereich weiterhin auf zwischenstaatlicher Ebene im Konsensverfahren getroffen werden sollten“ (*Reflexionsgruppe*, S. 46). Der französische Verteidigungsminister Millon hat in diesen Tagen erneut betont, Frankreich müsse eine selbständige militärische Großmacht bleiben. Das beharrliche Bemühen der französischen Politik, die integrierte, unter amerikanischer Führung stehende Kommandostruktur der NATO durch einen „europäischen Pfeiler“ zu ersetzen, zielt auf eine Führungsrolle Frankreichs in Europa (vgl. o.V., Frankreich will Umgestaltung der Nato, 1996). Für Deutschland läuft dies in der Regel auf Finanzierungslasten ohne Mitentscheidung hinaus. Ich selbst erwarte auf diesem komplizierten Terrain – neben NATO Neutralität einiger EU-Mitglieder,

Frankreich und Großbritannien mit ihrem Sonderstatus als Nuklearmächte – lediglich eine gewisse institutionelle Annäherung von EU und WEU, wobei das Endziel offenbleiben wird (vgl. o.V., Skeptisch über EU-Verteidigung, 1996).

3. Währungsunion, Finanzverfassung

Die Währungsunion soll explizit nicht als Thema aufgegriffen werden. Man fürchtet, eine Büchse der Pandora zu öffnen. Mittelbare Rückwirkungen könnten sich aus Veränderungen des Abstimmungsverfahrens im Ministerrat ergeben, etwa wenn das Anwendungsfeld für Mehrheitsentscheidungen erweitert und die Währungspolitik dabei nicht ausgeklammert wird. Dies betrifft namentlich eine Veränderung der Konvergenzkriterien nach Art. 109j EG-Vertrag in Verbindung mit Art. 6 des dazugehörigen Protokolls (bislang Einstimmigkeit). Dies würde es z. B. erleichtern, die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit ihrer Striktheit bei der Auslegung der Konvergenzkriterien elegant abzuschleifen.

Ebensowenig werden Fragen der europäischen Finanzverfassung aufgegriffen. Hier steht bis 1999 das gegenwärtige Eigenmittelsystem. Offiziell soll die Regierungskonferenz nicht unnötig damit belastet werden. Man kann auch so formulieren: Die überkommene Zahlmeisterrolle der Bundesrepublik Deutschland löst außerhalb dieses Landes unverändert Entzücken aus.

4. Grundrechtekatalog

Umstritten ist, ob ein Grundrechtekatalog in die Gemeinschaftsverträge aufgenommen oder ob die EU – sie müßte dann Rechtspersönlichkeit erhalten –, ggf. die EG als solche der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten soll. Erörtert wird ferner die Möglichkeit, einzelne Bürgerrechte oder auch Grundsätze wie die Verurteilung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in die Präambel des Vertragswerkes aufzunehmen. Auch eine Erweiterung des bestehenden Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Art. 6 EG-Vertrag um zusätzliche Varianten (Geschlecht, Rasse, Konfession usw.) kommt in Betracht. Da all dies eher dekorative Bedeutung hätte, muß man mit einer Realisierung solcher Vorschläge rechnen. Hierher gehört auch der Gedanke, ein europäisches Freiwilligen- oder Friedenskorps für humanitäre Aktionen zu schaffen. Mir ist dazu nur der alte Pfadfinderwitz eingefallen: An jedem Tag eine gute Tat, also bringt man die Oma auch dann über die Straße, wenn sie gar nicht hinüber will.

5. Unbestimmtes

Namentlich aus Frankreich wird die Idee propagiert, mit einem neuen Art. 94a EG-Vertrag Unternehmen des service public mit einer Art verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie auszustatten. Das wäre ein Schritt zurück in

die 50er Jahre. Eine breite Mehrheit in der Reflexionsgruppe will das Abkommen über die Sozialpolitik „als Ausdruck gemeinsamer europäischer Werte“ in Titel VII des EG-Vertrages (Sozialpolitik) aufgenommen sehen (ebenso *Europäische Kommission*, S. 4). Das wird an einem britischen Veto scheitern, jedenfalls solange Großbritannien durch die gegenwärtige Regierung vertreten wird. Vorstellbar ist, daß in den Rechtsgrundlagen der EG das Ziel der Arbeitsplatzschaffung in verstärktem Maße verankert wird (näher *Europäische Kommission*, S. 5). Ähnliches gilt für Umweltschutzanliegen mit dem Vorschlag, Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in diesem Bereich zu erweitern. Während ersteres in die Rubrik politischer Rhetorik fallen dürfte, ist letzteres riskant: Solche Beschlüsse können auf einzelstaatlicher Ebene in hohem Maße finanzwirksam werden (*Reflexionsgruppe*, S. 20).

In der Summe wird Maastricht II bezüglich der bestehenden Kompetenzen eher Geringfügiges ändern. Die deutsche Bundesregierung wird einmal mehr bei den von ihr definierten Interessen einem Prinzip Hoffnung folgen müssen.

B. Entscheidungsorgane

Die in Aussicht genommenen Erweiterungen der EU werden die Arbeitsweise der europäischen Entscheidungsorgane tangieren (eingehend *Europäische Kommission*, S. 2). Die Reformbemühungen zielen auf eine Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit und auf eine Stärkung ihrer demokratischen Legitimation. Zudem sollen die Entscheidungsabläufe durchsichtiger und möglichst bürgernäher werden. So jedenfalls lautet das politische Credo. Zugleich besteht Einigkeit, daß „das Gleichgewicht zwischen den Institutionen insgesamt gewahrt bleibt“ (*Reflexionsgruppe*, S. 23). Ich will nur die wichtigsten Diskussionspunkte benennen.

I. Kommission

Bei der Kommission geht es im wesentlichen um die Zusammensetzung des Kollegiums. Gegenwärtig zählt sie 20 Mitglieder. Jedes Mitgliedsland benennt mindestens einen Vertreter, die größeren zwei (Art. 157 EG-Vertrag). In einer Union mit 30 Mitgliedstaaten würde die Zahl der Kommissionsmitglieder auf mindestens 36 steigen. Einige Mitgliedstaaten halten dies für durchaus tragbar und treten folglich für die Beibehaltung des derzeitigen Systems ein. Eine andere Option wäre eine deutliche Verringerung; der Kommissionspräsident müßte sich sein Kollegium aus Vorschlagslisten der Mitgliedsländer zusammenstellen. Dies dürfte schon daran scheitern, daß dann nicht alle Mitgliedstaaten der Union innerhalb der Kommission vertreten wären. Auch würde auf diese Weise die Stellung des Kommissionspräsidenten beträchtlich gestärkt, was den Interessendefinitionen wichtiger Mit-

gliedsländer entgegenläuft. Eine weitere Option wäre, daß die fünf Mitgliedstaaten mit der höchsten Bevölkerungszahl auf das ihnen gegenwärtig zustehende zweite Kommissionsmitglied verzichten (hierzu *Europäische Kommission*, S. 18). Doch dann entstünde eine strukturelle Mehrheit der kleineren Mitgliedstaaten auf Kommissionsebene. Eine Abänderung des derzeitigen Abstimmungsverfahrens (einfache Mehrheit) in differenzierte Erfordernisse qualifizierter Mehrheiten müßte den Charakter der Kommission als einer unabhängigen, dem Gemeinschaftsinteresse verpflichteten Institution in Frage stellen. Ein reduziertes Kollegium mit ständiger Präsenz der bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten und einer rotierenden Vertretung der übrigen ist eine weitere, von den kleinen Mitgliedstaaten nicht akzeptierte Option. Die Reflexionsgruppe verweist noch auf die Möglichkeit, daß sich die Kommission künftig aus Vollmitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern zusammensetzen könnte, letztere ggf. mit oder ohne Stimmrecht (*Reflexionsgruppe*, S. 32). Diese Idee hat den Charme, einen tendenziell großen Gestaltungsspielraum zu geben. Die Transparenz des Kommissionsverfahrens müßte freilich leiden.

Die demokratische Legitimation der Kommission ließe sich verbessern, wenn ihr Präsident vom Europaparlament gewählt (unrealistisch) oder von diesem wenigstens aus einer Berufungsliste zu besetzen wäre, welche der Rat der Staats- und Regierungschefs zu erstellen hätte.

II. Der Rat

Auf der Ebene des Ministerrats ist eine Einschränkung des Vetorechts, gleichbedeutend mit einer Ausdehnung des Mehrheitsprinzips bei der gemeinschaftlichen Rechtsetzung, in der Diskussion (befürwortend *Europäische Kommission*, S. 18 f.). Hier stellt sich die schwierige Aufgabe, das Verhältnis der bevölkerungsmäßig größeren Mitgliedstaaten zu den an Zahl weiter zunehmenden kleineren Mitgliedstaaten in ein allseits akzeptiertes Verhältnis zu bringen. Erwogen wird eine Veränderung der Stimmengewichtung im Rat. Einen gewissen Anklang findet die Idee, doppelte Mehrheiten zu verlangen, nach Mitgliedstaaten und zugleich nach der Bevölkerungszahl gerechnet. Bei Entscheidungen im Bereich des Primärrechts, die auch der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente bedürfen (Art. N und O Unionsvertrag, Festlegung des Eigenmittelsystems und des Umfangs der Eigenmittel nach Art. 201 Abs. 2 EG-Vertrag), wird es wohl keine Änderungen geben (näher *Reflexionsgruppe*, S. 26 f.).

Wer die Stellung des Ministerrats weiter stärken will – dies ist die Linie der französischen Politik –, plädiert für ein legislatives Initiativrecht des Ministerrates. Dies müßte die Stellung der Kommission gravierend schwächen. Im jüngsten Orientierungskonzept der französischen Regierung heißt es „que des mandats précis et impératifs soient systématiquement donnés à la Commission“ (o.V., Europe: le texte confidentiel, 1996).

Diskutiert werden ferner Veränderungen bei der Präsidentschaft im Rat. Das gegenwärtige System des automatischen sechsmonatigen Turnus würde bei 30 Mitgliedern bedeuten, daß jedes Mitgliedsland nur alle 15 Jahre den Vorsitz übernehmen kann. Eine Anregung ist, einen „Gruppenvorsitz“ vorzusehen, der z. B. aus vier Mitgliedstaaten bestehen kann, ggf. auch die Amtsgeschäfte dann zwölf Monate lang wahrzunehmen hätte (*Reflexionsgruppe*, S. 30). Denkbar ist ferner eine Funktionsaufteilung derart, daß ein Präsident für eine längere Amtszeit gewählt wird, dieser aber auf eher repräsentative Aufgaben beschränkt bleibt. Dessen Bestellung könnte dann auch durch freie Entscheidung des Rates erfolgen.

III. Parlament

Auf der Ebene des Europäischen Parlaments gehen die Maximalforderungen in Richtung eines voll ausgebildeten Initiativrechtes, wie es bislang nur die Kommission besitzt, und auf die Notwendigkeit seiner Zustimmung zu jedem Gesetzgebungsakt des Ministerrates. Ich rechne im wesentlichen mit einer gewissen Vereinfachung innerhalb der gegenwärtig vorhandenen, extrem komplizierten Entscheidungsverfahren (siehe auch *Europäische Kommission*, S. 9 f.). Vorstellbar ist, daß der Anwendungsbereich des sog. Mitentscheidungsverfahrens etwas erweitert wird. Seine generelle Anwendung immer dann, wenn der Ministerrat selbst mit Mehrheit entscheiden kann, dürfte bereits jenseits dessen liegen, worauf man sich in Maastricht II verständigen können.

Im Gespräch ist ferner eine Festlegung der Parlamentssitze für die erweiterte Union auf eine Höchstzahl von 700. Auch an eine Vereinheitlichung des Wahlverfahrens nach Maßgabe des Art. 138 Abs. 3 EG-Vertrag wird erinnert (vgl. *Europäische Kommission*, S. 16/17).

IV. Nationale Parlamente

Frankreich schlägt vor, auf EU-Ebene einen „Hohen Beratenden Ausschuß“ von jeweils zwei Vertretern der nationalen Parlamente zu schaffen. Der Präsident des Europäischen Parlaments Hänsch, SPD, hat dies als „überflüssigen Beitrag zu mehr Konfusion“ bezeichnet (o.V., Hänsch: „Mister Gasp“, 1996). Die Reflexionsgruppe hat sich ebenfalls ablehnend geäußert (*Reflexionsgruppe*, S. 25). Der Vorschlag facettiert eine Konstante in der französischen Europapolitik: Es sind die Nationalstaaten, welche Herren der Entwicklung bleiben sollen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Auch auf der Ebene der Entscheidungsorgane wird Maastricht II wenig bewegen. Es ist eine weitere, wahrscheinlich eher unwichtige Etappe in der üblichen Durchwursterei. Dieser verdanken die europäischen Gemeinschaften freilich bis heute ihre Erfolge.

Die wirklichen Entscheidungsgegenstände von Gewicht sind andere: Die Europäische Währungsunion einerseits und die bislang nur verbal konsenterte Osterweiterung der EU andererseits.

Literatur

Europäische Kommission, „Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung“, SEC(96)304/5, Brüssel, 27. Februar 1996.

Europäischer Rat, „Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 15. und 16. Dezember 1995“, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 8 (1996), S. 61–104.

Möschel, Wernhard, „Europapolitik zwischen deutscher Romantik und gallischer Klarheit“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage B 3–4/95 vom 13. Januar 1995 zur Wochenzeitung Das Parlament, Bonn 1995, S. 10–16.

– „Wohin steuert die europäische Integration? Perspektiven vor Maastricht II“, in: Martin Heckel (Hrsg.), Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung – Deutschlands Weg 50 Jahre nach dem Kriege, Tübingen 1996, S. 159–171.

o.V., „Europe: le texte confidentiel qui fixe les grandes orientations françaises“, Le Figaro N° 16021 vom 20. Februar 1996, S. 6.

o.V., „Skeptisch über EU-Verteidigung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung No. 46 vom 23. Februar 1996, S. 2.

o.V., „Hänsch: ‚Mister Gasp‘, soll der europäischen Außenpolitik ein Gesicht verleihen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung No. 47 vom 24. Februar 1996, S. 4.

o.V., „Frankreich will Umgestaltung der NATO“, Frankfurter Allgemeine Zeitung No. 55 vom 5. März 1996, S. 3.

Reflexionsgruppe, „Bericht der Reflexionsgruppe“, Dok. SN 520/1/95 REV 1 (RELEX 21), Brüssel, 5. Dezember 1995.

Stabenow, Michael, „Irritationen gehören der Vergangenheit an“, Frankfurter Allgemeine Zeitung No. 42 vom 19. Februar 1996, S. 5.

White Paper, A Partnership of Nations, London 1996.