21. Jg. / Juli '98

G 7626

integration

3/98

Fritz Franzmeyer
Europa mit dem Euro – Herausforderungen an die Politik

Michael Dauderstädt
EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern

Horst Ehmke
Das Bundesverfassungsgericht und Europa

Wegmarken und Perspektiven europäischer Verfassungsentwicklungen –
Tagung des wissenschaftlichen Direktoriums des IEP

Arbeitskreis Europäische Integration

Start, Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion • Die Regionen im Kontext der EU-Erweiterung

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT
DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT
DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

INHALT

AUFSÄTZE

Europa mit dem Euro – Herausforderungen an die Politik 133
FRITZ FRANZMEYER

EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern 149
MICHAEL DAUDERSTÄDT

FORUM

Das Bundesverfassungsgericht und Europa 168
HORST EHMKE

TAGUNGEN

Wegmarken und Perspektiven europäischer Verfassungsentwicklungen 173
UWE SCHMALZ

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Start, Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion 180
JÜRGEN SCHIEMANN

Die Regionen im Kontext der EU-Erweiterung 189
MARTIN GROSSE-HÜTTMANN

AUTOREN

Dr. Michael Dauderstädt
Abteilung Außenpolitikforschung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Prof. Dr. Horst Ehmke
Bundesminister a.D.; Professor für Öffentliches Recht, Bonn

Dr. Fritz Franzmeyer
Abteilung Weltwirtschaft, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Martin Große Hüttmann, M.A.
Forschungsreferent, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung der Universität Tübingen

Dr. Jürgen Schiemann
Institut für Wirtschaftspolitik, Universität der Bundeswehr, Hamburg

Uwe Schmalz, M.St.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Europäische Politik, Bonn

Europa mit dem Euro – Herausforderungen an die Politik

Fritz Franzmeyer*

Der Euro wird nunmehr kommen. Ob er kommen würde, war eine Schicksalsfrage. Zumindest in dem Sinne, daß es von ihr abhing, ob der europapolitische Kurs der nächsten Jahrzehnte auf Integration und nicht auf Abgrenzung, ob er auf Interessenausgleich und nicht auf Konfrontation gerichtet sein würde. Es hätte Grund zur Sorge um Europa und um Deutschlands europäische Einbindung gegeben, wenn die Würfel nicht zugunsten eines pünktlichen Starts der Europäischen Währungsunion (EWU) gefallen wären. Man könnte gut damit leben, wenn diese in kleinem Kreise begönne; im Interesse einer reibungsloseren Bewältigung der schwierigen Anfangsphase wäre dies sogar besser. Wenn aber die kleine Lösung politisch nicht zu haben war, so ist in der Mitgliedschaft einiger „Neustabilitätsländer" ganz gewiß das kleinere Übel im Vergleich zu einem „Aufschub" zu sehen, der im Zweifel *ad kalendas graecas* dauern würde.

Denn der „Europa-Expreß" hat an Fahrt verloren. Sicher, das seit Maastricht vielzitierte Subsidiaritätsprinzip fördert in einer Zeit mehr oder minder begründeter Furcht vor dem „Leviathan", dem alles verschlingenden Staatsmoloch, die Akzeptanz des Europagedankens, denn es verhindert, daß ein zentralistischer Superverbund von Staaten entsteht, in dem sich der einzelne Bürger mit seinen hautnahen Anliegen verloren vorkommen müßte. Doch wer im Zusammenhang mit dem Euro das Subsidiaritätsprinzip im Munde führt, vom „gesunden Wettbewerb der Währungen" spricht, hat anderes im Sinn. Denn in Wirklichkeit verlangt gerade das Subsidiaritätsprinzip – es wirkt in beide Richtungen, nach unten und nach oben –, eine Zentralisierung der Geld- und Währungspolitik auf europäischer Ebene, so wie dies auch in den USA der Fall ist.

Soweit die Botschaft vorab. Sie besagt nicht, daß es Grund zur Sorglosigkeit gäbe. Natürlich ist die unwiderrufliche Ablösung des Euro, wie jede Großinnovation, auch mit Risiken verbunden. Doch die gilt es abzuwägen: gegen die Chancen, die die EWU mit sich bringt, und gegen das Risiko, das angesichts eines so weit fortgeschrittenen Integrationsstadiums die Nichteinführung des Euro in sich bergen würde. Die Fragen, die sich nun stellen, lauten also:

- Wo liegen die mit dem Euro verbundenen Chancen, wo die Gefahren?
- Wie wirkt er sich auf den Verbraucher, den Unternehmer, den abhängig Beschäftigten aus?
- Sind die Wirkungen ungleich verteilt? Welche Anpassungsmaßnahmen müssen getroffen werden?

EWU und der Bürger

Welche Chancen eröffnet die EWU dem Bürger? Die bürgerlichen Rechte und Pflichten haben *prima facie* nichts mit Geld, zumindest nichts mit der Art des im Lande geltenden gesetzlichen Zahlungsmittels zu tun. Das wesentliche wurde hier bereits mit dem Europäischen Binnenmarkt eingeführt, insoweit nämlich dessen „vierte Freiheit", die Freiheit des Personenverkehrs, berührt ist. Denn zu ihr gehören auch das Recht des freien Aufenthalts, der Wohnsitzbegründung, des Erwerbs von Eigentum an Grund und Boden, der Niederlassung und das kommunale Wahlrecht. An all dem wird der Euro formal nichts ändern.

Materiell kann aber sehr wohl eine Intensivierung der Wahrnehmung dieser Rechte eintreten. Denn mit dem Euro sinken die Kosten der Wahrnehmung der Rechte. Sie bestehen aus Preis- und Lohnvergleichen, Geldumtausch, doppelter Kontoführung und Absicherung gegen Wechselkursrisiken. Also wird auch die Mobilitätsschwelle sinken, mit der Folge, daß mehr gereist, mehr gependelt, mehr grenzüberschreitend umgezogen wird, sei es als Student, als Praktikant, als Arbeiter oder Angestellter, als Unternehmer oder im Alter. Solche Prozesse verlaufen oft lange stationär, weil sie nur bestimmte Gesellschaftsgruppen, etwa Topmanager oder Studenten, erreichen. Hat sich aber erst einmal eine bestimmte Basis herausgebildet, entsteht eine eigenständige Dynamik. Das gilt insbesondere von dem Zeitpunkt an, da sich offizielle oder private Kommunikationsnetze herausbilden und professionelle Organisatoren auf den Plan treten. Dafür gibt es Beispiele, etwa den Zuzug von Gastarbeitern in den sechziger Jahren oder die Expansion und systematische Verlagerung von Tourismusströmen.

Diese Dynamik muß behutsam gesteuert werden, da ein Zuviel in den Zielländern leicht zu Überfremdungsgefühlen führt. Das ist sicher leichter gefordert als getan, da sich eine „Freiheit" ja gerade durch die Abwesenheit von jeder Bevormundung definiert. Doch kann in Form von bürgernaher Aufklärung im Rahmen einer europäischen Kooperation von Informations- und Beratungsträgern viel dafür getan werden, daß keine Einbahnstraßen entstehen. Ist dies aber gewährleistet, so kann die neue Mobilität wesentlich dazu beitragen, daß auch die staatsbürgerlichen Rechte im Sinne demokratischer Partizipation von EU-Ausländern mit neuem Schwung erweitert werden. Dies wäre ein entscheidender Schritt in Richtung politische Union, deren Ausbau in Maastricht und auch in Amsterdam – entgegen deutschen Politikzielen – entschieden zu kurz gekommen ist.

Die Wahlmöglichkeiten für den EU-Bürger erweitern sich als Folge der Einführung des Euro vor allem in seiner Eigenschaft als Verbraucher. Die Ausgaben für Reisen sind ja bereits ein erheblicher Teil des privaten Verbrauchs. Aber auch andere Güter und Dienstleistungen werden ihm nun in größerer Vielfalt verfügbar. In der Sprache des Ökonomen bewirkt die auf der Basis eines einheitlichen Geldes vergrößerte Transparenz der Märkte eine größere „Produktdifferenzierung", verbunden mit einer Verschärfung des Preiswettbewerbs. Denn der professionelle Einkäufer, ebenso wie der nicht so geschulte private Verbraucher bei seinen Auslandsaufenthalten, können nun die Preise des dortigen Angebots viel besser mit dem des heimischen Angebots vergleichen. Dem Versandhandel eröffnen sich neue Perspektiven, und auch die immer noch zahlreichen „Kreditkartenmuffel" werden nun nicht mehr durch eine beschränkte „Devisenkasse" an spontanen Käufen gehindert.

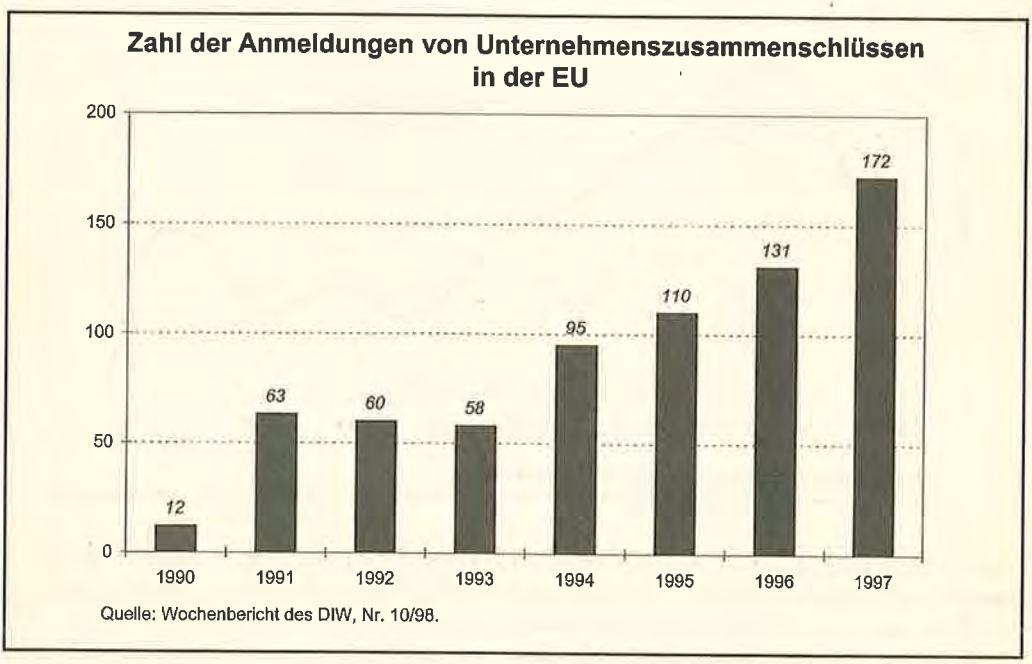
EWU und Unternehmen

Hier zeigt sich eine wesentliche Wirkung des Euro für die Unternehmen: Wegen der wählerischer werdenden Verbraucher und des erleichterten Markzugangs für Konkurrenten verschärft sich der innereuropäische Wettbewerb. Die Unternehmen müssen Art und Qualität ihres Angebots noch besser der Nachfrage anpassen und haben im Zweifel nicht einmal die Möglichkeit, für bessere Ware auch einen höheren Preis zu verlangen. Daher werden sie versuchen,

- ihr Angebot durch „Produktinnovation" preisunempfindlicher zu machen – denn für Neuheiten ist man bereit, mehr zu zahlen –, und

- ihre Produktionskosten weiter zu senken, um den Preisdruck von der Kostenseite her aufzufangen. Sie werden also auch bei ihren eigenen Einkäufen von Investitions- und Vorleistungsgütern mehr als bis dahin auf Qualität, Innovationsgehalt und Preis schauen, indem sie auch die Beschaffungsmärkte des europäischen Auslandes in ihre Marktübersicht einbeziehen, so daß sich auch für die überwiegend an den Unternehmenssektor liefernden Firmen der Wettbewerb intensiviert.

Schaubild 1

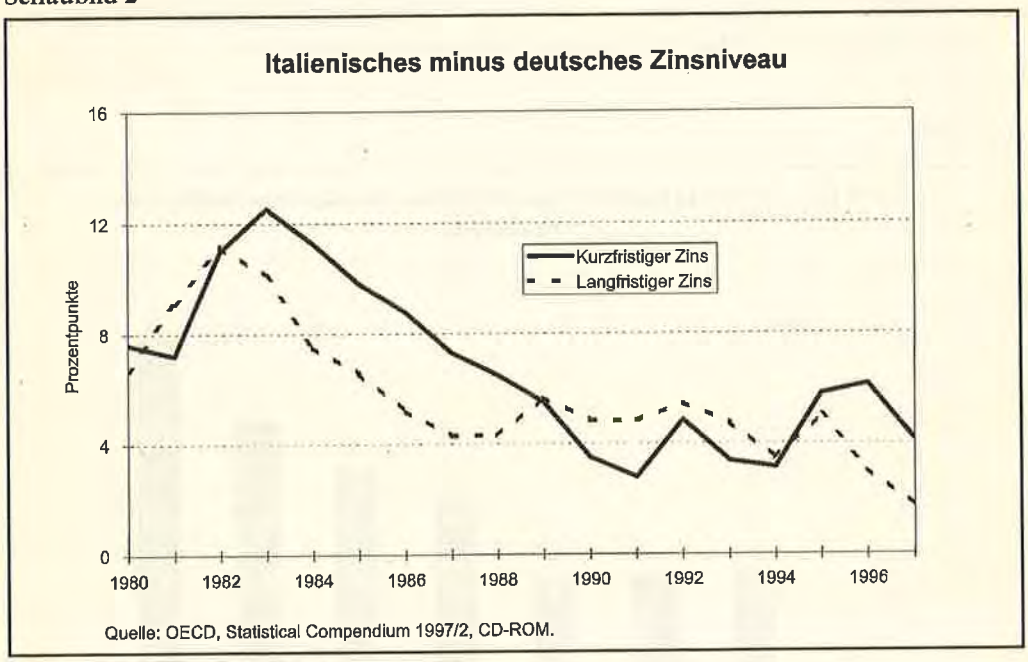


Doch auch der eigene Absatzmarkt der Unternehmen erweitert sich entsprechend, denn in allen beteiligten Ländern werden die gleichen Überlegungen angestellt. Da der anspruchsvolle Kunde erstklassige Beratung und „after sale"-Betreuung für seine hochwertigen Erwerbungen erwartet, werden die Unternehmen mit der grenzüberschreitenden Erweiterung ihres Marktpotentials auch mehr im europäischen Ausland investieren. Oder sie schließen sich zu europäischen Unternehmen zusammen. Schon im Vorfeld der EWU ist ein wahres Zusammenschluß- und Übernahmefieber zu vermerken.[1] Dabei entfällt nun jedes wechselkursbezogene Investitionsrisiko, das bisher bei Langfrist-Engagements durchaus erheblich war.

Das Geld für ihre Investitionen oder Akquisitionen können sich die Unternehmen an einem europäischen Kapitalmarkt beschaffen, an dem, von Branchenrisiken und individuellen Bonitätsunterschieden abgesehen, überall die gleichen Konditionen herrschen, denn die Anleger brauchen nun ebenfalls keine Prämie für das Wechselkursrisiko mehr zu verlangen, oder sie unterliegen als institutionelle Anleger viel weniger gesetzlichen Beschränkungen als bisher (Beispiel: Das „Währungskongruenz"-Postulat für das Anlageverhalten deutscher

Versicherungen[2]). Schaubild 2 zeigt eindrucksvoll am Beispiel Deutschlands und Italiens, wie sich das ehemals erhebliche Zinsgefälle in Erwartung der EWU dramatisch abbaut.

Schaubild 2



Mit der Einheit des europäischen Kapitalmarktes können die Ersparnisse leichter in die europaweit erfolgversprechendsten Verwendungen fließen, wodurch auch der Wettbewerb um die Mittel zur Investitionsfinanzierung intensiver wird. Der europäische Kapitalmarkt wird effizienter, so daß das allgemeine Zinsniveau tendenziell sinken wird. Am „langen Ende" sinkt es entgegen allen Unkenrufen selbst in dieser kritischen Vor-EWU-Phase deutlich – eine günstige Vorbedingung für die Stimulierung der Investititionsneigung.

Restrukturierung und Effizienzsteigerung des europäischen Kapitalmarktes werden zugleich mehr Auslandskapital anlocken, zum Beispiel von US-amerikanischen Pensionsfonds, die ihre Anlagen diversifizieren wollen. Ein führender US-Ökonom, Fred Bergsten, rechnet mit einem Zufluß von bis zu 1 Billion US-Dollar in wenigen Jahren.[3] Das Münchner Ifo-Institut und andere kommen zu einer tendenziell gleichen, wenn auch nicht so ausgeprägten Einschätzung.[4] Dieser Zufluß wird weiteren Druck auf das langfristige Zinsniveau in Europa ausüben, und er wird dazu beitragen, daß der Euro in Relation zu Dollar und Yen eine starke Währung wird.

EWU und Arbeitsmarkt

Was bedeuten diese Veränderungen für die abhängig Beschäftigten, die Masse der Arbeiter und Angestellten? Wird sich auch ihre Einkommenslage verbessern? Oder werden vielen

von ihnen die durch Binnenmarkt und EWU erweiterten Wahlmöglichkeiten wenig nützen, weil sie vielleicht unter Euro-Bedingungen in größerer Zahl arbeitslos werden? Zum Teil ist die Antwort ähnlich wie bei den Unternehmen. Da sich auch am Arbeitsmarkt der Wettbewerb intensiviert, muß der einzelne Arbeiter und Angestellte eine Anpassungsleistung erbringen. Von ihrem Gelingen oder Nichtgelingen hängen seine künftigen Erwerbschancen und damit zum guten Teil die gesamtwirtschaftlichen Distributionswirkungen der EWU ab. Zum anderen Teil ergeben sich die distributiven Wirkungen des Euro aber auch aus der Wirtschaftspolitik. Wenden wir uns diesen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Einflüssen nacheinander zu.

Im europäischen Binnenmarkt wachsen auch die Arbeitsmärkte zusammen. Wie die Kolonnen britischer und portugiesischer Bauarbeiter zeigen, geraten dabei in einem Hochlohnland wie Deutschland besonders die arbeitsintensiven Branchen unter Konkurrenzdruck aus dem Ausland, denn Arbeit ist in manchen EU-Ländern deutlich billiger als in Deutschland.

Doch in dem Maße, wie das Ausland auf diese Weise bei uns und in vergleichbaren EU-Ländern zum Zuge kommt, verdient es seinerseits Geld und wird dieses dazu verwenden, von uns hochwertige Maschinen, Geräte und technologische Systeme zu kaufen, um seine Wirtschaftsstruktur so rasch wie möglich zu modernisieren. Gleichzeitig konkurrieren die Hochlohnländer untereinander um die expandierenden Märkte für diese hochwertigen Maschinen, Geräte und Dienstleistungskomponenten und treiben damit die technologische Entwicklung voran. So ist es insbesondere seit Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre unter dem Einfluß von Globalisierung und – etwas später – Europäischem Binnenmarkt zu einem forcierten Wettlauf der Industrieländer um Humankapitalbildung und „Wissensintensivierung" der Produktion gekommen, weil in Anbetracht der Niedriglohnkonkurrenz nur so ein hohes und noch steigendes Niveau des Pro-Kopf-Einkommens gesichert werden kann.[5] Dies stellt hohe und ständig neue Anforderungen an das Qualifikationsprofil der Beschäftigten.[6]

Es ist hier nicht der Ort, über die Art dieser Anforderungen im einzelnen zu reflektieren. Es genügt, das unbestreitbare Faktum als solches hervorzuheben. Der Euro ist die „Krönung des Binnenmarktes". Infolgedessen forciert der Euro die Anforderungen an das Qualifikationsprofil. Mit Lohnzurückhaltung läßt sich dieser Wandel verlangsamen, aufhalten läßt er sich nicht.

Die Antwort auf die Wettbewerbsherausforderung durch den Euro kann also nur in einer Vorwärtsstrategie bestehen, die auf Innovation, Investition und Ausbildung beruht. Wer in einem solchen Umfeld nicht mithalten kann, weil er zu wenig motiviert oder vielleicht auch altersbedingt zu unflexibel ist, wird sich, vermutlich nach einer Phase längerer Arbeitslosigkeit, mit wenig qualifizierter, schlecht bezahlter Arbeit im Bereich personen- oder gemeinschaftsbezogener Dienstleistungen zufrieden geben müssen, sofern ihm der Staat nicht zu einem vorzeitigen Ruhestand verhilft. Will man – und dies entspricht eher dem „kontinentaleuropäischen" als dem „angelsächsischen" Sozialstaatsmodell – ein Absinken der Löhne auf oder unter das Existenzminimum für viele Tätigkeiten vermeiden, so muß die unqualifizierte Arbeit durch breit angelegte Ausbildung verknappt werden, denn nach Schätzungen von Bildungsökonomen wird der Anteil unqualifizierter Tätigkeiten am Gesamtangebot an Arbeitsplätzen bis zum Jahre 2010 auf 10 bis 13 Prozent zurückgehen.[7]

Um so wichtiger erscheint es in längerfristiger Perspektive, das Bildungswesen so zu reorganisieren, daß das Gros der Beschäftigten den neuen Anforderungen auch gerecht werden kann. Dabei ist es nicht mit einer einmaligen Anpassungsleistung getan. Vielmehr wird man künftig mehrfach im Arbeitsleben seinen Beruf wechseln müssen und innerhalb einer Berufsphase ständig hinzu- und umlernen müssen. Das Stichwort ist mittlerweile jedermann geläufig: life long learning. Untersuchungen belegen, daß die Grundlagen dafür nicht früh genug geschaffen werden können.[8] Verzicht auf Lohnkonkurrenz mit Schwellenländern oder den industriellen Nachzüglern in der Europäischen Union heißt nicht, darauf zu verzichten, auch die Lohnpolitik in den Dienst des Überlebens und Reüssierens im europäischen Wettbewerb zu stellen.

Das Gebot der Stunde ist eine stärkere Lohnspreizung je nach Qualifikation. Das heißt nicht nur, daß wenig qualifizierte Arbeit nur gering bezahlt werden kann, sondern auch, daß hochqualifizierte Arbeit gut bezahlt sein will. Denn anderenfalls bestünde kein individueller Anreiz, sich den Mühen der Qualifizierung zu unterziehen. Die hohe Produktivität der hochqualifizierten Arbeit macht eine angemessene Bezahlung andererseits möglich.

Lohnwettbewerb und gesamtwirtschaftliche Nachfrage

Mehr Lohnspreizung im Zeichen des Euro ist eine Sache, die Frage nach dem angemessenen Durchschnittslohnniveau eine andere. Fest steht, daß in der EWU die Lohnpolitik die Hauptlast der Anpassung an eine eventuelle Verschlechterung der Wettbewerbsposition eines Landes wird tragen müssen. Denn ein entscheidender Korrekturmechanismus, die Abwertung der eigenen Währung, fällt jetzt fort. Zwar hat diese Korrektur niemals richtig funktioniert, es wurde entweder zuviel oder zuwenig korrigiert. Meist neigten die Devisenmärkte, wenn sie einmal in Aufregung gerieten, zur Übertreibung, so daß es zu sogenannten realen Auf- bzw. Abwertungen kam. Auf diese Weise hatten sich vor allem Großbritannien und Italien Anfang der neunziger Jahre innerhalb des Europäischen Währungssystems Wettbewerbsvorteile verschafft, ohne daß die Tarifparteien dieser Länder sich dafür hätten anstrengen müssen. Das gleiche gilt außerhalb des Europäischen Währungssystems (EWS) und in besonders krasser Weise für Schweden mit seinen zwei Abwertungsschüben Anfang der achtziger und Anfang der neunziger Jahre.

Ganz anders in den Niederlanden: Auch dieses Land hat sich im internationalen Handel enorme Wettbewerbsvorteile verschafft, aber gerade nicht durch Guldenabwertung, sondern ausschließlich aufgrund sehr zurückhaltender Lohnsteigerungen schon in der ersten Hälfte der achtziger Jahre.[9] Den Wechselkurs gegenüber der D-Mark hatte Holland dabei festgezurrt und so schon im bilateralen Verhältnis zu Deutschland die Art des Preis- und Kostenwettbewerbs in einer Währungsunion praktisch vorexerziert – mit hervorragendem Erfolg. Kein Wunder also, wenn das Holland-Modell in der EWU Schule machen sollte.

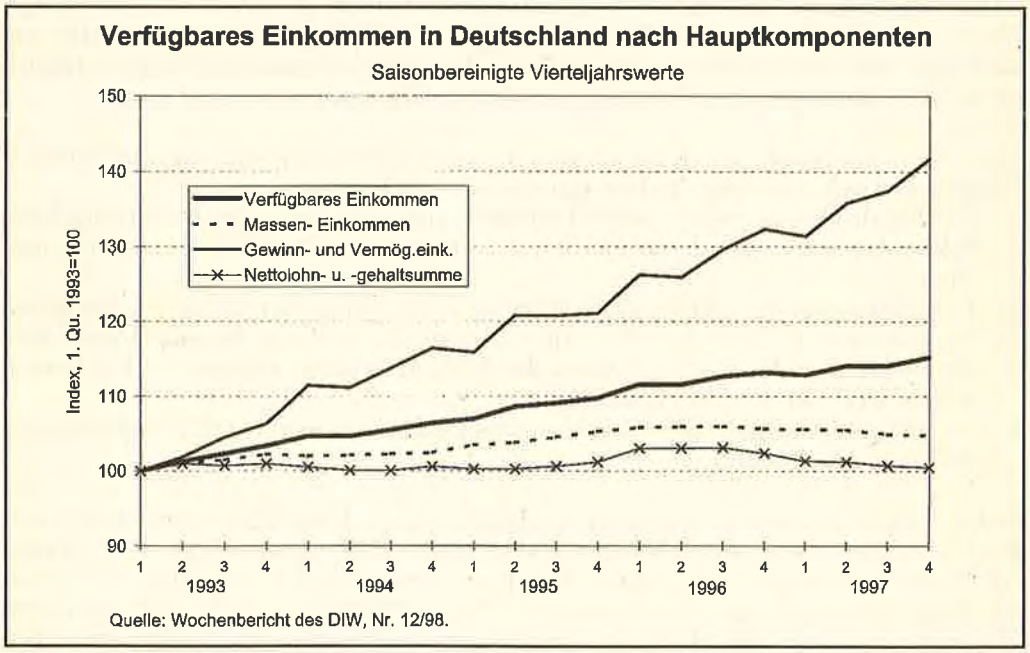
Nur, es macht einen Unterschied, ob das Instrument der allgemeinen Lohnzurückhaltung von einem kleinen Lande wie Holland oder von einem großen wie Deutschland oder gar von der ganzen Währungsunion angewendet wird. Die These lautet: Was im kleinen zum Vorteil gereicht, kann im großen von Nachteil sein. Der Erfolg der Niederlande beruht darauf, daß der Außenhandel für das wirtschaftliche Wohlergehen des ganzen Volkes immense Bedeutung hat. Ein viel größerer Teil der Produktion wird exportiert, ein ebenfalls viel größerer Teil der Inlandsnachfrage durch Importe abgedeckt. Schon ein kleiner Wettbewerbsvorteil

kann hier also große Einkommens- und Beschäftigungswirkungen haben. Und niemand ist da, der dem Lande diesen Vorteil streitig machte, denn die Nachteile, die damit logischerweise für die Handelspartner Hollands verbunden sind, sind insgesamt, bezogen auf deren Bruttoinlandsprodukt, so klein und zudem so breit gestreut, daß sie nirgendwo so recht spürbar werden, zumindest aber unter der „Schmerzschwelle" dieser Länder liegen.

Aber was geschieht, wenn viele Länder, mangels Alternative in der EWU, auf dieselbe Idee kommen? Gesamtwirtschaftlich sind die Löhne der Beschäftigten, außer daß sie Kosten der Unternehmen sind, in zweiter Runde auch ein großer – der größte – Teil von deren Verkaufseinnahmen. Der muß notwendigerweise stagnieren, wenn auch die Lohnsumme stagniert. Nun wird die Ökonomenzunft einwenden, das sei doch angestaubter Keynes, die längst überwundene Kaufkrafttheorie des Lohnes.

In der Tat muß es nicht so dramatisch kommen. Denn es gibt ja noch den Export, die Investitions- und die Staatsnachfrage. Die Staatsnachfrage kann man allerdings im Zeichen der Maastricht-Kriterien und des Stabilitätspaktes als Impulsgeber für Wachstum und Beschäftigung von vornherein ausklammern. Doch auch das wäre eher positiv zu werten, wenn eine steuerliche Entlastung die Dispositionsspielräume von Unternehmen und privaten Haushalten vergrößern und so neue Initiativen zur Entfaltung bringen würde (vgl. Schaubild 3). Wenn es denn zutrifft, daß Lohnzurückhaltung und Staatsabbau den Export und die privaten Investitionen um so kräftiger anregen, können Einkommen und Beschäftigung insgesamt sogar stärker steigen als im Falle expansiver Lohnpolitik und expansiver Staatsausgaben. Dies ist der Kern des Lehrgebäudes der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik.

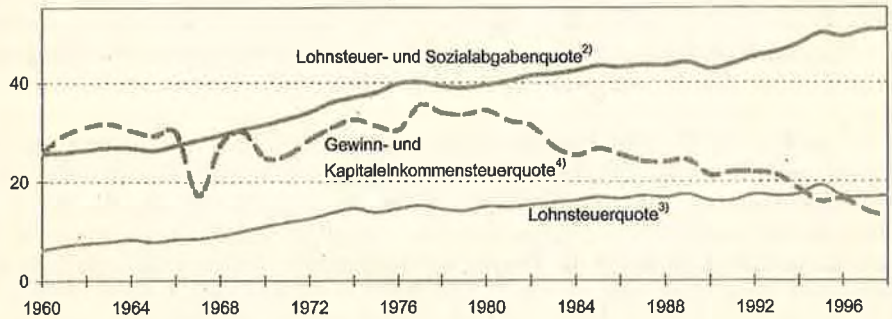
Schaubild 3



Aber wie sieht die Wirklichkeit aus? Das Einkommen aus unselbständiger Arbeit steigt in Deutschland seit Jahren langsamer als das Volkseinkommen.[10] Der Anteil der Steuern auf Unternehmereinkommen am gesamten Steueraufkommen sinkt ebenfalls seit vielen Jahren[11] (vgl. Schaubild 4).

Schaubild 4

Steuer- und Abgabenquoten in Deutschland 1960 bis 1998 in %[1)]



1) 1998 geschätzt. - 2) Lohnsteuer und Sozialabgaben in % der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (einschließlich Arbeitgeberanteil. - 3) Lohnsteuer in % der Bruttolohn- und -gehaltssumme einschließlich Beamtenpensionen. - 4) Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, nichtveranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Vermögensteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer in % der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen.

Gleichzeitig sind die Exporte kräftig gestiegen. Und dennoch ist gerade in den neunziger Jahren die Arbeitslosigkeit auf Rekordhöhe geschnellt. Weder die steuerliche Entlastung noch die Lohnkostenentlastung noch die Dynamik der Auslandsnachfrage haben es folglich vermocht, dafür zu sorgen, daß hinreichend in neue Arbeitsplätze investiert wurde.

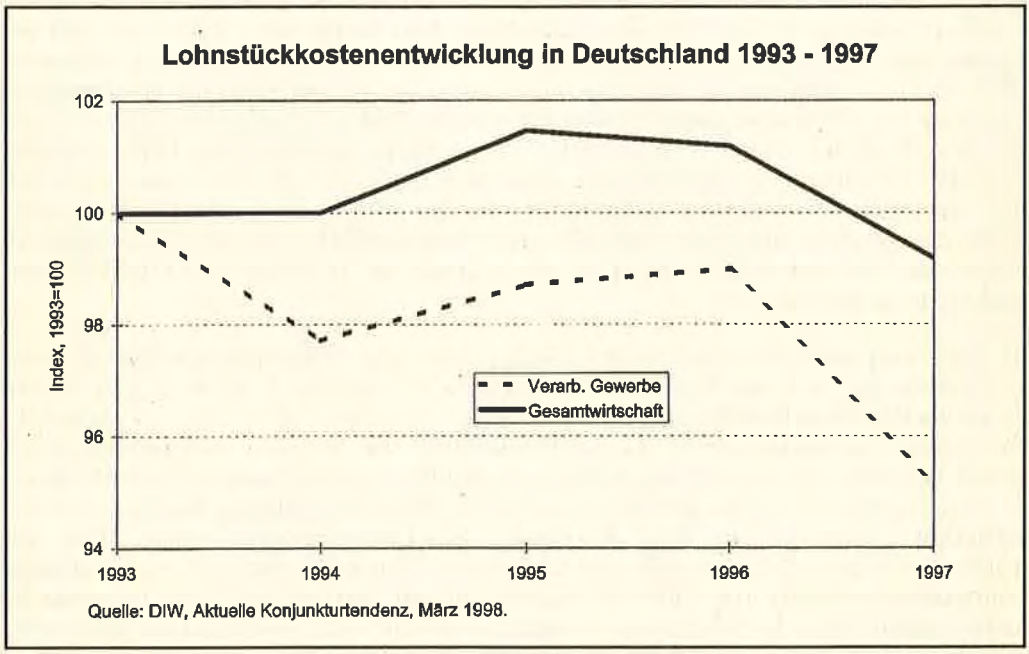
Das muß seine Gründe haben. Sie könnten in einem Zusammenwirken aus drei Faktoren bestehen und sich unter Euro-Bedingungen noch verstärken:

1. Die Abgabenlast aus Steuern und Sozialbeiträgen wird immer mehr auf den immobilen Faktor Arbeit verlagert, der sich nicht wie das Kapital dem Zugriff des Fiskus entziehen kann.
2. Dies, ebenso wie die Lohnschwäche, führt zu einem wachsenden Entzug von Nachfrage bei den privaten Haushalten. Er wird nur unzureichend durch Exporte ausgeglichen, denn mehr als 60 Prozent der Exporte aller EU-Länder gehen wiederum in EU-Länder, und die sitzen alle in einem Boot.
3. Es gibt offensichtlich gravierende staatlich-administrative Investitionshemmnisse (Stichwort „Reformstau").

Welche Lehren können daraus gezogen werden? Vor allem: Unter Euro-Verhältnissen werden Differenzen in der Lohnentwicklung zwischen den EWU-Ländern über die Verteilung von Produktion und Beschäftigung im EWU-Raum entscheiden.[12] Derzeit gibt Deutschland mit extrem günstiger Lohnstückkostenentwicklung die Marschroute vor[13] (vgl. Schaubild 5). Gelingt es den bisher lohnanfälligeren und/oder produktivitätsträgeren Ländern nicht, sich

lohnpolitisch zu disziplinieren, so werden sie Produktion und Beschäftigung an die anderen EWU-Länder verlieren, die dann entsprechend besser dastehen. Gefahren dieser Art sieht eine Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft in jüngster Zeit vor allem für Italien und Spanien.[14]

Schaubild 5



Quelle: DIW, Aktuelle Konjunkturtendenz, März 1998.

Gelingt diesen Ländern die lohnpolitische Disziplinierung aber doch, so bleibt die räumliche Wirtschaftsstruktur zwar weitgehend die alte, die EWU insgesamt könnte aber unter einer von der Inlandsnachfrage ausgehenden allgemeinen Wachstumsschwäche leiden. Dieses Szenario ist nicht unwahrscheinlich. Denn unter der neuen Transparenz des Lohngefälles und in Anbetracht des definitiven Wegfalls des Wechselkursinstruments muß allen Betroffenen die wettbewerbliche Schlüsselfunktion der Löhne mehr und mehr bewußt werden. Olaf Sievert spricht von „Verhaltenszwängen" und sieht gerade darin, „daß die Funktionsweise der Arbeitsmärkte sich verbessert, ... die wichtigste Erwartung, die man an die Europäische Währungsunion knüpfen darf"[15].

Will man beides haben, räumlich ausgewogene Strukturen und dynamische Entwicklung, so könnte dies dadurch geschehen, daß Deutschland, aber auch die Niederlande, ihre restriktiven lohnpolitischen Vorgaben beenden. Beide Länder trügen so dazu bei, daß ein gesunder Lohnwettbewerb nicht in eine Spirale des Lohndumping mündet. Der über den Produktivitätsfortschritt insgesamt erwirtschaftete Einkommenszuwachs würde wieder angemessen auf die Faktoren Arbeit und Kapital verteilt. So würden die Lohnstückkosten nicht steigen, die Preise könnten stabil bleiben, und die Massenkaufkraft würde wieder gestärkt.[16]

Allerdings wäre eine europaweit koordinierte Lohnpolitik im Sinne einer abgestimmten Steigerung der Lohnsätze nicht nur schwierig, sondern auch bedenklich. Schwierig, weil in Europa Tarifautonomie besteht. Bedenklich, weil Lohnwettbewerb ein konstitutives Element des Binnenmarktes ist. Gesamtwirtschaftliche Tarifabsprachen über Grenzen hinweg hätten etwas vom Schreckgespenst eines gigantischen Lohnkartells, das den auf Liberalisierung und Dezentralisierung gerichteten Tendenzen zuwider liefe. Insbesondere viele kleine und mittlere Unternehmen kämen dadurch in Bedrängnis. Für sie ist Lohnzurückhaltung vielfach eine Überlebensfrage. Dies hängt damit zusammen, daß im Binnenmarkt – und künftig noch mehr in der EWU, wenn alle Preisvorteile der Konkurrenz offen auf dem Tisch liegen werden – die Gewinnspannen auf ein Minimum zusammengedrückt werden. Gleichzeitig erwirtschaften die multinational agierenden Unternehmen hohe Renditen. Während es ihnen Globalisierung, Binnenmarkt und demnächst EWU ermöglichen, auf der einen Seite Kostenmargen, Finanzierungsmargen und Steuermargen extrem stark zu nutzen, und auf der anderen Seite an den Weltmärkten gute Preise für ihre Technologieprodukte durchzusetzen, stehen die heimischen Zulieferer unter Preisdruck und haben kaum eine andere Möglichkeit, als diesen Druck auf die Löhne weiterzugeben oder noch mehr zu rationalisieren.

Im Sinne einer grenzüberschreitenden Lohnabsprache kann Währungsunion folglich nicht gemeint sein, und so ist der Vorschlag hier auch nicht zu verstehen. Vielmehr geht es darum, im gesellschaftlichen Bewußtsein dem „shareholder"-Konzept wieder mehr das „stakeholder"-Konzept entgegenzusetzen, das das Wohlergehen aller in einem Unternehmen engagierten Personen, also auch der Beschäftigten, in den Blick nimmt. Dabei sollte es also gerade nicht in erster Linie um Lohnerhöhungen gehen. Mehr Beschäftigung bei (real) zurückhaltendem Lohnanstieg hätte einen deutlichen gesellschaftspolitischen Vorrang. Nicht nur würde über Mehrbeschäftigung selbst bei konstantem Lohn die gesamte volkswirtschaftliche Lohnsumme gesteigert und damit die Massenkaufkraft gestärkt, auch die Ausgrenzung immer größerer Teile der Bevölkerung aus dem Erwerbsleben und wohl auch aus dem gesellschaftlichen Leben würde allmählich überwunden.

Möglichkeiten staatlicher Wachstumspolitik in der EWU

Damit ist die derzeit vorrangige Rolle des Staates in der EWU umrissen. Daß es dabei zu einem Zielkonflikt mit der Stabilhaltung des Preisniveaus kommt, ist wenig wahrscheinlich:

- Die Verträge von Maastricht und Amsterdam bieten vielfältige und umfassende Absicherung gegen einen geld- und finanzwirtschaftlichen Inflationskurs,
- die hohe Zinsanfälligkeit und der durch Zinszahlungen extrem beschnittene finanzpolitische Spielraum des belgischen und des italienischen Staatshaushalts haben abschreckende Wirkung,
- der intensive Preiswettbewerb bietet keine Überwälzungsspielräume, und
- die hohe Arbeitslosigkeit hält noch für lange Zeit lohnpolitische Begehrlichkeiten in engen Grenzen.

Für den Abbau der Arbeitslosigkeit kann ein gutes Wachstumsklima sehr hilfreich sein. Dazu bedarf es des Zusammenspiels von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik. Die Geldpolitik darf ihre stabilitätspolitische Aufgabe nicht überziehen, wie sie es nach Ansicht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 1992/93 in Deutschland – und in Deutschland auch für andere EU-Länder – getan hat. Die USA haben in den letzten sieben Jahren vorge-

macht, wie man geldpolitisch Stabilität *und* Wachstum zugleich erzielen kann. Es ist allerdings damit zu rechnen, daß die Europäische Zentralbank in ihrer Anfangsphase sehr auf ihre stabilitätspolitische Reputation bedacht sein wird und ihre Geldpolitik entsprechend streng gestaltet. Erst mit der Zeit könnte sich nach amerikanischem Vorbild eine eher pragmatische und weniger dogmatische Linie durchsetzen. Deshalb muß die Finanzpolitik beschäftigungspolitisch zu Hilfe kommen.

Unter den drei klassischen Funktionen der Finanzpolitik – Stabilisierung, Allokation und Distribution – können vor allem die ersten zwei das Wirtschaftswachstum stimulieren. Vom geringen, fast nur auf Redistributionsaufgaben festgelegten EU-Haushalt sind dabei keine nennenswerten Wachstumswirkungen zu erwarten. Die finanzpolitischen Impulse müssen also fast ausschließlich von den Mitgliedstaaten ausgehen. Wegen der Zwänge, denen die staatliche Finanzpolitik in der EWU unterliegt, kann aber nur die „allokative", auf Verbesserung der Ausgaben- und Einnahmenstruktur abstellende Funktion zur Geltung kommen, nicht aber die „Stabilisierungsfunktion", die sich auf Ausgabenprogramme oder massive Steuersenkungen stützen müßte. Insbesondere müßte der Staat dafür sorgen, daß die Investitionsschwäche überwunden wird. Das beste Mittel dafür ist eine deutliche Entlastung der Unternehmen von zu hohen Sozialabgaben. In Deutschland sind diese entstanden, weil der Staat in großem Umfang dem Sozialversicherungssystem versicherungsfremde Leistungen aufgebürdet hat. Deren Übernahme in die Steuerfinanzierung dürfte natürlich nicht dazu führen, daß lediglich Sozialabgaben durch neue Steuern ersetzt werden.

Vielmehr muß der Staat schon dafür sorgen, daß an anderer Stelle Ausgaben gestrichen werden. Streicht er bei den Infrastrukturinvestitionen, den Bildungs- und den Forschungsausgaben, wie es besonders 1997, als es um die Erfüllung des Maastrichter Defizitkriteriums ging, praktiziert wurde, so treibt er nur den Teufel mit Beelzebub aus, denn diese Ausgaben sind für die langfristige Produktivitätsentwicklung unentbehrlich. Der Staat muß sich vielmehr bequemen, die heißen Eisen der Subventionen und des staatlichen Verbrauchs fester anzufassen als bisher. Diese Eisen sind indes lobby-gehärtet. Das gilt auch in vielen anderen Mitgliedstaaten; sie nehmen unter dem Zwang der Haushaltskonsolidierung wie Deutschland ihre finanzpolitische Allokationsaufgabe nicht genügend wahr.[17] Generell sind die allokativ wichtigen Haushaltsposten wie Infrastruktur-, Bildungs- und Forschungsausgaben „weiche" Etatposten, die ohne großen politischen Widerstand gekürzt werden können und in der Tat gekürzt werden.

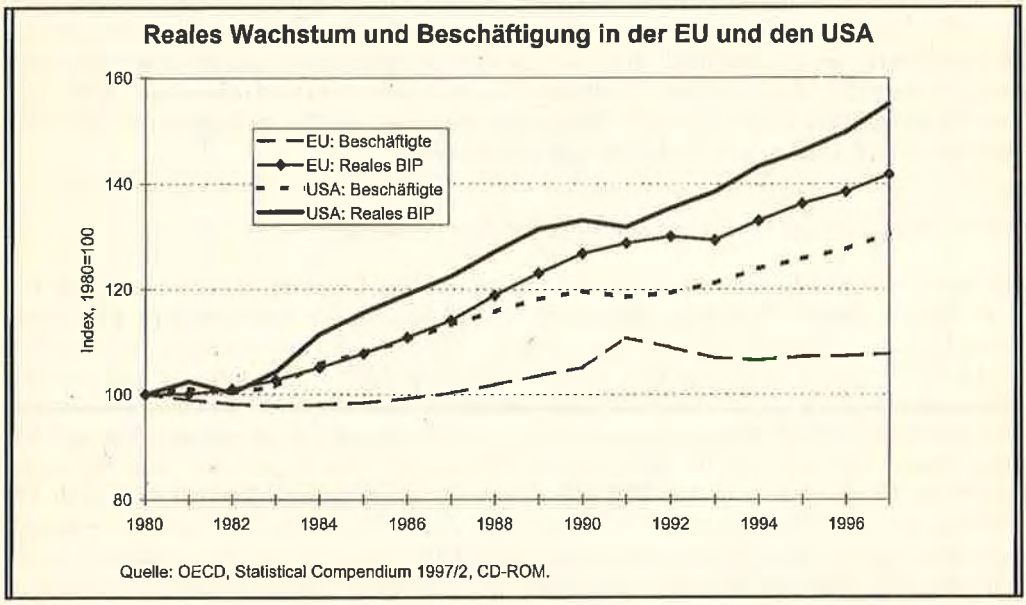
Welche die Geldpolitik flankierenden Möglichkeiten hat die EU?

Der Staat wird allerdings noch auf andere als finanzpolitische, nämlich ordnungspolitische, Weise für ein höheres Wachstum tätig: durch Verwirklichung des Binnenmarktes, also durch Liberalisierung, Deregulierung, Intensivierung des Wettbewerbs und dessen Kontrolle. Hier ist die EU-Ebene das „playing field". Anders als in der Geldpolitik setzt die Europäische Union allerdings nur den (D-)Regulierungsrahmen; die Umsetzung der ordnungspolitischen Richtlinien ist Sache der Mitgliedstaaten. Diese Umsetzung aber läßt zu wünschen übrig. Der Binnenmarkt hat bisher die in ihn gesetzten Wachstumserwartungen enttäuscht: die wirtschaftliche Dynamik war in den fünf Jahren vor seiner Errichtung deutlich stärker als im Jahrfünft danach.[18] Hierin spiegelt sich zwar auch die Weltrezession von Anfang der neunziger Jahre wider. Eine Ursache könnte aber auch darin liegen, daß die Bedeutung der noch fehlenden EWU für den Binnenmarkt unterschätzt worden ist. Noch Anfang der neunziger

Jahre sah die EG-Kommission nur einen sehr geringen Wachstumsbeitrag der EWU voraus.[19] Mittlerweile schätzt sie, daß allein die Devisenmarktturbulenzen vom Frühjahr 1995 die Union in den Jahren 1995 und 1996 bis zu zwei Prozentpunkten Wachstum gekostet haben.[20] Dies mag übertrieben sein, doch läßt die anstehende Errichtung der EWU hoffen, daß sich das Wachstum nach dem 1. Januar 1999 kräftig und nachhaltig von seiner langjährigen Schwäche erholt.

Ein Beispiel dafür, daß sich das Problem der Arbeitslosigkeit mit der Zunahme des Wachstumstempos entschärfen kann, sind die USA. Allerdings ist vor der Annahme zu warnen, daß allein durch die EWU und den durch sie ausgelösten Wachstumsschub auch in Europa die Arbeitslosigkeit in erträgliche Grenzen zurückgeführt werden könne. Das gilt vor allem in kurz- und mittelfristiger Perspektive. Schon der Cecchini-Bericht von 1988 hatte prognostiziert, daß unter dem Einfluß von Deregulierung und Rationalisierung die Gesamtbeschäftigung in den ersten Jahren des Binnenmarktes noch schrumpfen werde, ehe das Wachstum der Märkte dann für eine Mehrbeschäftigung von bis zu 5,7 Millionen Vollarbeitskräften sorgen würde.[21] Wie es scheint, ist dieser Rationalisierungseffekt – als Anfangsphase einer beschäftigungspolitischen „J-Kurve"[22], bei der die Zahl der Arbeitskräfte zunächst sinkt, ehe sie unter dem Einfluß höherer ökonomischer Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit um so stärker steigt – stark unterschätzt worden. Die EWU als integraler Teil des Binnenmarktkonzepts könnte ihn einmal mehr verstärken. Dieser Zusammenhang ist auch unter dem Etikett „Abkopplung" – nämlich der Beschäftigung vom Wachstum – bekannt geworden. Genauer sollte man sagen: Die Beschäftigungsintensität des Wachstums verringert sich unter dem Einfluß des technischen Fortschritts und des Wandels der Marktstruktur, der seinerseits durch den Euro forciert wird. Dies gilt in besonderem Maße für Europa seit 1993. Das folgende Schaubild 6 zeigt deutlich den fundamentalen Unterschied zu den USA.

Schaubild 6



Um so mehr Grund gibt es für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, sich auch über andere Rezepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Gedanken zu machen. Das Stichwort heißt Beschäftigungspolitik. Für sie erhält die Union mit dem Vertrag von Amsterdam erstmals eine ausdrückliche Kompetenz. Es ist hier nicht der Ort, die Fülle der ins Auge gefaßten oder andiskutierten Instrumente und Maßnahmen zu erörtern. Von Bedeutung im Zusammenhang mit unserem Thema ist, daß der Bedarf an Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unter EWU-Bedingungen noch zunimmt. Die Zuständigkeit der Europäischen Union beschränkt sich dabei hauptsächlich auf Leitlinienvorgabe und Koordinierung; sie sorgt für einen transparenten zwischenstaatlichen Leistungsvergleich, mit dem Ziel, daß die Mitgliedstaaten wechselseitig die jeweilige „best practice" übernehmen, also voneinander lernen.

Dies scheint ein vernünftiges Konzept zu sein. Die Union wird deshalb zu Unrecht bezichtigt, sie maße sich hier neue Kompetenzen auf einem Gebiet an, auf dem sie nichts leisten könne. Vielmehr hängt die strukturelle Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union mit dem „kontinentaleuropäischen Sozialstaatsmodell" zusammen, gehört also auf die Agenda der Union. Eine andere Frage ist es freilich, ob die Mitgliedstaaten diese und ähnliche Fragen der Wirtschaftspolitik in ihren angestammten Organen und Ausschüssen beraten und entscheiden sollten, oder ob die künftige EWU dazu einer eigenen institutionellen Struktur bedarf. Die Frage ist so entschieden worden, daß ein künftiges „Euro-X- (nunmehr „Euro-11-) Gremium" – als Überbleibsel des französischen Planes einer „Wirtschaftsregierung" der EWU – sich immer dann auch untereinander und mit der Europäischen Kommission berät, wenn es ausschließlich um EWU-Fragen geht. Es gibt nicht viele solcher Fragen, schon gar nicht solche, die nicht gleichwohl in den eigentlichen EU-Organen, vor allem dem Ecofin-Rat, behandelt werden könnten. Eine separate Beratungsstruktur bläht nur die Zahl der Institutionen auf, hat etwas von einem Schmollwinkel gegenüber den drei Opt-out-Ländern und ist geeignet, Animositäten und Mißtrauen zu säen. Die eigentlichen Zukunftsfragen der wirtschaftspolitischen Koordinierung, soweit der Vertrag von Maastricht dafür überhaupt Spielraum läßt, werden zwar durch die EWU verstärkt, gehen aber ausnahmslos alle Mitgliedstaaten an. Eine wesentliche Frage dieser Art lautet in ihrer allgemeinen Formulierung: Wieweit sollten die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten den Systemwettbewerb, der sich unter dem Einfluß von Binnenmarkt und EWU drastisch verschärft, zulassen und inwieweit sollten sie ihn durch Harmonisierungsmaßnahmen unterbinden?

Ein wichtiger Anwendungsbereich sind die Steuern. Kaum jemand wird bestreiten, daß ein gewisses Maß an Steuerwettbewerb den begehrlichen Staat in die Schranken verweisen kann. Auch sollten weniger entwickelte EU-Länder Steuervorteile in Grenzen einsetzen dürfen, um ihren Rückstand aufzuholen.[23] Doch in der Union trägt der Steuerwettbewerb mittlerweile die Züge eines unfairen Steuersenkungswettlaufs bzw. eines Wettlaufs um die besseren Steueroasen.[24] Derartige Oasen nach Art der „Dublin docks" gibt es nicht nur in Irland, sondern auch in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Spanien. Meist werden sie nur in Form „passiver Beteiligungen" an Holdings genutzt, denen entweder eine großzügige Gewinnermittlung oder ein niedriger Körperschaftsteuersatz zugebilligt wird. Im Rahmen der Doppelbesteuerungsabkommen wird die Muttergesellschaft meist von der höheren inländischen Steuerschuld befreit (Freistellungsverfahren). Das betreffende Ausland zieht mit seiner Oase zwar nicht unmittelbar einkommens- und beschäftigungswirksame Produktion ins Land, sahnt aber fiskalisch von den Aktivitäten des Auslandes ab. Das ist klassische „beggar-my-neighbour"-Politik im neuen Gewande.

Wettbewerb ist gut, aber er braucht Regeln gegen den Mißbrauch. Im internationalen Kontext fehlt es daran. Je liberaler die Weltwirtschaft oder die europäische Wirtschaft organisiert ist, desto mehr Evasion oder Mißbrauch wird möglich. Im hier diskutierten Fall wird die Steuerbasis – das Fundament des „Steuerstaates" – unterhöhlt. Im globalen Kontext ist die Schaffung einer Weltwettbewerbsordnung noch Zukunftsmusik; sie wird als „neues Thema" im Mittelpunkt einer künftigen globalen Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation stehen. Doch in der Europäischen Union sollte es möglich sein, fairere Bedingungen zu schaffen. Ein zentrales Ziel ist die Rückgewinnung einer höheren fiskalischen Ergiebigkeit, ohne daß die Steuersätze erhöht werden müßten. Dies wird heute von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und in vielen Mitgliedstaaten als eine genuine Gemeinschaftsaufgabe angesehen[25]; ein erster Kodex wurde im Dezember 1997 vom Rat verabschiedet[26] und selbst von den „früher härtesten Gegnern Luxemburg und Großbritannien" (Monti[27]) mitgetragen.

Die fairen Bedingungen könnten im Bereich der Steuern etwa darin bestehen, daß die Bemessungsgrundlagen der direkten Besteuerung, also der Körperschaft- und der Einkommensteuer, stärker harmonisiert werden, daß aber die Mitgliedstaaten – nach Art der Hebesätze bei der gemeindlichen Gewerbesteuer in Deutschland – mit ihren Steuersätzen oberhalb gemeinschaftlicher Mindestsätze konkurrieren.[28] Die Sätze haben dann eine Chance, auf dem sogenannten „Äquivalenzniveau" zu konvergieren, in einer Höhe also, die sicherstellt, daß Wirtschaft und Gesellschaft hinreichend mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen versorgt werden.

Fazit

Das Beispiel Steuern zeigt, wie künftig unter EWU-Bedingungen staatliche Wirtschaftspolitik und Wettbewerb effektiv und effizient zusammenspielen können. Es widerlegt die Zweckbehauptung, daß Globalisierung und Europäischer Binnenmarkt dem Staat die Hände binden. Er muß nur entdecken, daß es zwischen seinen verschiedenen Ebenen einschließlich der supranationalen eine sinnvolle Arbeitsteilung gibt. Globalisierung, Binnenmarkt und EWU steigern *ceteris paribus* das Pro-Kopf-Einkommen bei gleichzeitiger Tendenz zur ungleichen Verteilung dieser zusätzlichen Erträge.[29] Wo es zu viele Verlierer gibt, ist der Keim des Scheiterns gelegt. Deshalb muß dem „Kompensationsprinzip"[30] zur Geltung verholfen werden, sollen alle drei Prozesse gesellschaftlich akzeptiert werden. Diese Kompensation muß sich nicht in passiver Hilfe erschöpfen, sie kann vielmehr – etwa in Form einer Bildungsoffensive – sehr aktive Formen annehmen. Beschleunigte, aber durchaus partiell bleibende Harmonisierung der Steuersysteme ist eine Möglichkeit, dem Staat die Mittel dazu zu verschaffen.

Anmerkungen

* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag vor dem Forum Feldafing, gehalten am 27. März 1998.

1. Vgl. Alfred Haid, Europäische Fusionskontrolle: Kein Rezept gegen Fusionsfieber?, in: Wochenbericht des DIW, 10 (1998), S. 193.

2. Vgl. Christoph H. Benner/Günter Dielmann/Hans-Dieter Klein, Auf dem Weg zu einem Euro-Aktienmarkt, in: Handelsblatt vom 19. März 1998.

3. Vgl. „Run auf den Euro", in: Wirtschaftswoche, 13 (1998), S. 22.

4. Vgl. Wolfgang Ochel, Der Euro – das Ende der Vorherrschaft des Dollar?, in: ifo Schnelldienst, 8 (1998), S. 8.

5. Vgl. Dieter Schumacher, Zur technologischen Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Wirtschaft, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2 (1995), Schwerpunktheft Internationale Wettbewerbsfähigkeit, S. 242 f.

6. Vgl. Dieter Schumacher u.a., Bildungsausgaben in Deutschland und im intern. Vergleich, Materialien zur „Erweiterten Berichterstattung zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands" im Auftrag des BMBF (Berichtsrunde 1997), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 1998, S. 45 ff.

7. Vgl. Gernot Weißhuhn u.a., Arbeitskräftebedarf in Deutschland bis 2010. Arbeitskräfteeinsatz 1978-1990 und Szenarien bis 2010 für die alten und die neuen Bundesländer, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1994.

8. Vgl. OECD, Lifelong Learning for All – Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16-17 January 1996, Paris 1996, S. 95.

9. Vgl. Reinhard Pohl und Joachim Volz, Die Niederlande: Beschäftigungspolitisches Vorbild?, in: Wochenbericht des DIW, 16 (1997), S. 260.

10. Vgl. Jochen Schmidt, Sinkende Spartätigkeit stützt Konsum – Der private Verbrauch in Deutschland im vierten Quartal 1997, in: Wochenbericht des DIW, 12 (1998), S. 221.

11. Vgl. Stefan Bach, Steuerreform in Deutschland, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 3-4 (1997), Schwerpunktheft Steuerreform, S. 302.

12. Vgl. Horst Siebert, The Euro: A Dozen Do's and Don't's, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 312 vom Februar 1998, S. 4 f.

13. Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1998. Beurteilung der Wirtschaftslage durch sechs Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (hier: Minderheitsvotum des DIW), in: Wochenbericht des DIW, 20-21 (1998), S. 366.

14. Vgl. Jörg Döpke, Quo Vadis, Euroland?, in: Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 313 vom April 1998, S. 15.

15. Vgl. Olaf Sievert, Zur Europäischen Währungsunion – Das Eigentliche und der Unrat auf dem Wege dahin, Vortrag bei der Hamburger Sparkasse am 13. August 1997 in Hamburg, Leipzig 1997 (als Manuskript vervielfältigt), S. 3 f.

16. Vgl. Gustav-Adolf Horn u.a., Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt in einer erfolgreichen Wirtschafts- und Währungsunion der EU-Mitgliedstaaten, Gutachten des DIW im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1997, S. 95 ff.

47. Vgl. Fritz Franzmeyer, Staatliche Beschäftigungsvorsorge im internationalen Vergleich – Eine makroökonomische Perspektive, in: Wochenbericht des DIW, 40 (1997), S: 739 ff.

18. Vgl. Fritz Franzmeyer, Konvergenzpolitik und Stabilitätspolitik in der Europäischen Währungsunion – implizite Deflationsgefahren? (Erscheint demnächst in einem von Rolf Hasse herausgegebenen Tagungsband zum „Wolfsburger Gespräch" vom 6.-7. November 1997 zum Thema „Optionen für die Konvergenz zur EWU").

19. Vgl. Kommission der EG, GD Wirtschaft und Finanzen, Ein Markt, eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion – eine Bewertung, in: Europäische Wirtschaft, 44 (1990), S. 90.

20. Vgl. Mario Monti, Der Binnenmarkt und das Europa von morgen. Ein Bericht der Europäischen Kommission, Köln 1997, S. 159 f.

21. Vgl. Paolo Cecchini u.a., Europa '92 – Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S. 130 und 134.

22. Vgl. Monti, a.a.O., S. 125.

23. Unter anderem diesen Aspekt des Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union betont die Mehrheit der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute. Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1998, a.a.O., S. 354.

24. Vgl. Stefan Bach, Reform der Unternehmensbesteuerung, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Schwerpunktheft Steuerreform, 3-4 (1997), S. 344.

25. Vgl. zum Beispiel Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union. Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs, Mitteilung der Kommission an den Rat, KOM (97) endg., Brüssel, den 01.10.1997.

26. Schlußfolgerungen des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen" vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik, Anhang 1: Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Dezember 1997 über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, in: ABl 98/C 2 vom 6.1.98, S. 1-6.

27. Vgl. „Monti: Verhaltenskodex gegen unfaire Steuerpolitik wird wirken", in: Handelsblatt vom 8. Dezember 1997.

28. Dies hatte das „Ruding Committee" für die Körperschaftsteuer vorgeschlagen. Vgl. Bach, Steuerreform in Deutschland, a.a.O., S. 310.

29. Vgl. Harald Trabold, Globalisierung: Falle oder Wohlstandsquelle?, in: Wochenbericht des DIW, 23 (1997), S. 418.

30. Vgl. Harald Trabold, Globalisierung und nationale Wirtschaftspolitik, in: Werner Fricke (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit und Technik 1997, S. 163.

EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern

Michael Dauderstädt

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus strebten die siegreichen Oppositionsbewegungen Ostmitteleuropas nach Demokratie, Marktwirtschaft und Rückkehr nach Europa. Ein Beitritt zur Europäischen Union sollte Freiheit und Wohlstand sichern. Die Union ihrerseits bot den assoziierten Ländern Ostmitteleuropas die Aufnahme in die Europäische Union zunächst in den Präambeln der Europa-Abkommen, dann explizit in den Erklärungen diverser EU-Gipfel (Kopenhagen, Essen) an. 1994 bis 1996 stellten zehn Länder die entsprechenden Anträge. Die Europäische Kommission prüfte die Anträge und empfahl im Juni 1997 die Aufnahme von Verhandlungen mit fünf der zehn Antragsteller (und mit Zypern). Im Dezember 1997 folgte der Europäische Rat in Luxemburg dieser Empfehlung.

Mit den offiziellen Beitrittsanträgen der jeweiligen Regierungen Ostmitteleuropas könnte man die Frage nach den Interessen ad acta legen. Aber warum wollen diese Länder der Europäischen Union beitreten? Ist der Beitritt Selbstzweck oder Instrument zur Erreichung anderer, wichtigerer Ziele? Wenn er ein Mittel sein soll, um Freiheit, Sicherheit, Stabilität und Wohlstand zu erzielen, so müßten die Kandidaten prüfen, ob ein EU-Beitritt diese Ziele erreichen hilft und um welchen Preis. Nicht nur die Regierungen und Eliten sind dabei gefragt, sondern auch die Bevölkerungen; denn in einigen Ländern dürfte es ein Referendum geben. Die Tatsache, daß Norwegen und die Schweiz – obgleich aus viel komfortableren Positionen – aber auch das ähnlich arme Malta von einem Beitritt vorerst Abstand genommen haben, deutet darauf hin, daß die Frage keineswegs rhetorisch ist. Trotzdem gibt es nur wenige Bemühungen[1], sie zu beantworten.

Kosten und Nutzen eines Beitritts – Stand der wissenschaftlichen Diskussion

In ihren offiziellen Erklärungen wiederholen die Kandidaten eine Reihe von Zielen, die sie mit einem Beitritt verfolgen: Festigung von Demokratie und Marktwirtschaft, Wachstum und Entwicklung, engere Kooperation mit der Europäischen Union, allerdings ohne die inneren Zusammenhänge und die Kosten zu betrachten.[2] Auch die Wissenschaft, die sich im Vorlauf der Süderweiterung intensiv mit den Beitrittswirkungen auf die Kandidaten beschäftigte, hat bei der Osterweiterung bisher nur wenig zur Beantwortung dieser Frage beigetragen. Die meisten Analysen zur EU-Osterweiterung konzentrieren sich auf die Wirkungen, Kosten und Nutzen für die Europäische Union. Soweit sie überhaupt auf die Beitrittskandidaten eingehen, tun sie es mit deutlich geringerem Gewicht. Richard E. Baldwins bahnbrechendes Werk von 1994[4] widmet dem politischen Nutzen für Ostmitteleuropa einige Zeilen und dem wirtschaftlichen eine halbe Seite.[5] Erst sein späterer Aufsatz von 1997[6] ist ausgewogener. Die große DIW-Studie[7] behandelt überwiegend die Wirkungen auf die Europäische Union und deren Reformbedarf. Die meisten Artikel zur Osterweiterung[8] widmen sich der Frage ebenfalls aus der Perspektive der Europäischen Union und analysieren Handels- und Beschäftigungswirkungen, Budgetfragen, institutionelle und politische Probleme. Trotzdem liefert diese Literatur wichtige Hinweise auf die Wirkungen für Ostmitteleuropa, soweit sie Beziehungsaspekte wie etwa Handel oder Transfers analysiert. Denn die Importe der Europäischen Union sind die Exporte Ostmitteleuropas, die Kosten der Strukturfonds die Kapitalzuflüsse der Neumitglieder.

Das zweite große Feld wissenschaftlicher Arbeit, von dem man sich Erkenntnisse erhoffen könnte, sind die Studien zur Entwicklung Ostmitteleuropas. Die schon kaum mehr überschaubare Masse an Studien zur Transformation bietet vielfältiges Material und Einsichten, die zu berücksichtigen sind, wenn man verstehen will, wie sich eine Integration in die Europäische Union auf die im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbruch befindlichen jungen Demokratien auswirkt. Aber kaum jemand widmet sich direkt dieser Frage.[9] Eher geht es noch – wie in den umfangreichen, periodisch aktualisierten Analysen der Bertelsmann-Stiftung[10] – um die Integrationsfähigkeit Ostmitteleuropas.[11] In die gleiche Richtung geht auch die Evaluierung durch die Kommission, wenn sie die Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen prüft. Aber die Fähigkeit, etwas zu tun, ist vom Interesse, es zu tun, zu unterscheiden. Trotzdem läßt sich auch hier einiges lernen, denn mangelnde Fähigkeit in bestimmten Bereichen impliziert Kosten und damit Nachteile, zumindest für bestimmte Gruppen. Diese Gruppen haben dann in der Regel ein Interesse an Ausnahmeregelungen oder sind gar gegen einen Beitritt.

Eine weitere Quelle für Prognosen stellen Untersuchungen zur Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft dar. 1980 und 1986 kamen mit Griechenland, Spanien und Portugal relativ arme Länder in die Gemeinschaft, die wie Mittel- und Osteuropa unter den Folgen langjähriger Diktaturen, teils mit starken staatswirtschaftlichen Elementen, litten. Verschiedene Arbeiten, beispielsweise von Axt[12], Laaser[13], und Sänger[14], untersuchten die Entwicklung dieser Länder und zogen Schlußfolgerungen für die Osterweiterung. Trotz einer Reihe den drei Ländern gemeinsamer Erfahrungen (zum Beispiel wachsende Handelsbilanzdefizite gegenüber der Europäischen Gemeinschaft nach dem Beitritt) dominieren Unterschiede, die belegen, daß nationale Politiken über den Erfolg der Beitrittsstrategie entscheiden. Bei einem Vergleich von Süd- und Osterweiterung ist aber insofern Vorsicht geboten, als die Beitritte der Mittelmeerländer zu einer Europäischen Gemeinschaft erfolgten, die erheblich weniger tief integriert war als die Europäische Union, der die Ostmitteleuropäer beitreten werden.

Schließlich kann als Vergleichsszenario auch die erste Osterweiterung der Europäischen Union, die Aufnahme der fünf Neuen Bundesländer gewählt werden.[15] Mit ihnen integrierte sich zum ersten Mal eine postkommunistische Planwirtschaft in die Union, allerdings unter sehr speziellen Bedingungen. Sie hatte vorher kaum Reformen durchgeführt, übernahm die D-Mark zu einem überbewerteten Kurs und hatte kaum Anpassungs- und Übergangsfristen. Außerdem erhielt die ehemalige DDR Transferzahlungen in einem beispiellosen Ausmaß. Die aus dieser Kombination resultierende Entwicklung muß aber allen weiteren Beitrittskandidaten die Risiken voreiliger Integration verdeutlichen.

Welche Wirkungen haben bisherige Analysen vermutet bzw. vorhergesagt? Welche anderen Effekte sind zu erwarten? Wie verteilen sich Kosten und Nutzen in den Beitrittsländern? Welche Interessen entstehen aufgrund der zu erwartenden Wirkungen? Welche Auswirkungen werden sie auf den Beitrittsprozeß haben? Diese Fragen sollen im folgenden beantwortet werden.

Voraussichtliche Beitrittswirkungen in Ostmitteleuropa

Um die Beitrittswirkungen klar zu identifizieren, müssen sie von den beitrittsunabhängigen Integrationsprozessen unterschieden werden. Ostmitteleuropa hat sich seit 1989 sehr stark

geöffnet und in die europäische und globale Wirtschaft integriert. Diese Integration hat nicht nur im Bereich der Märkte für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit, sondern auch politisch-institutionell durch den Beitritt zu internationalen Organisationen, Verträgen und Dialogstrukturen stattgefunden. Im Hinblick auf einen EU-Beitritt sind die Assoziierungsverträge (Europa-Abkommen) am wichtigsten, deren Präambel eine spätere Vollmitgliedschaft vorsieht und deren sonstige Regelungen eine Reihe wichtiger Beitrittsaspekte vorwegnehmen, beispielsweise die Liberalisierung des Handels mit industriellen Fertigwaren. Die eigentlichen Beitrittswirkungen sind von den Effekten dieser vorgezogenen Integrationsprozesse zu unterscheiden.

Handel

Seit 1989 hat sich der Außenhandel Ostmitteleuropas, vor allem in seiner regionalen Struktur, dramatisch verändert. Die Europäische Union hat die Sowjetunion als Haupthandelspartner abgelöst und ist heute mit über der Hälfte der Ein- und Ausfuhren der mit Abstand wichtigste Handelspartner der meisten Beitrittsländer (Ausnahmen: Litauen, Lettland und die Slowakei). Während die Europäische Union überwiegend Investitionsgüter nach Ostmitteleuropa exportiert, importiert sie vor allem Konsumgüter von dort.[16] Die Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsländer nahm vor allem bei den arbeitsintensiven Produkten zu Lasten der rohstoffintensiven Güter zu. Nach anfänglichen Handelsbilanzüberschüssen weisen die Beitrittskandidaten seit 1991 wachsende Handelsbilanzdefizite auf.

Diese Entwicklung der Handelsströme verdankt sich unterschiedlichen Faktoren, unter anderem dem Zollabbau seitens der Europäischen Union nach dem Systemwechsel in Ostmitteleuropa (Übergang zum Allgemeinen Präferenzsystem) und später im Zuge der Europaabkommen. Daneben spielen aber die Nachfrage und die realen – um die Inflationsdifferenz bereinigten – Wechselkurse eine wichtige Rolle. Starkes Wachstum in der Europäischen Union zieht Importe aus Ostmitteleuropa an; umgekehrt führt starkes Wachstum in Ostmitteleuropa zu kräftigeren Importen aus der Union. Die deutlichen Abwertungen der ostmitteleuropäischen Währungen in den Jahren 1989-91 waren mitverantwortlich für den Exportboom. Die reale Aufwertung (höhere Inflation als in der Europäischen Union bei festem nominalen Wechselkurs) in den Folgejahren trug zur Passivierung der Handelsbilanz bei.

Der vollständige Zollabbau, auch im Agrarbereich, könnte den gegenseitigen Handel weiter steigern. Allzu große Zuwächse sind aber nicht zu erwarten. Denn die zu überwindenden Zollschranken sind – anders als früher – niedrig und durch Abwertung oder sonstige Kostensenkungen leicht zu kompensieren (wie auch Aufwertung und Inflation die Kostenvorteile zollfreien Zugangs rasch beseitigen können). Schätzungen aufgrund von Gravitationsmodellen[17] lassen vermuten, daß der Handel schon das Volumen erreicht hat, das aufgrund der Größe der beteiligten Volkswirtschaften und ihrer Nähe zu unterstellen ist. In der Struktur dürften die Agrarexporte aus Ostmitteleuropa und die KfZ-Importe nach Ostmitteleuropa zunehmen, da hier die jeweiligen, nach einem Beitritt abzubauenden Importzölle am höchsten sind.[18]

Die Übernahme des gemeinsamen Außenzolls der Europäischen Union setzt die einheimische Wirtschaft der Neumitglieder in einigen Branchen einem höheren Konkurrenzdruck aus. Der Durchschnittszoll beträgt in Ostmitteleuropa 6,5 Prozent, in der Union nur 3 Pro-

zent.[19] So muß etwa der Schutzzoll, der auf Druck westlicher Investoren für Kraftfahrzeuge eingeführt wurde, weitgehend abgebaut werden. Es gibt aber auch Bereiche, in denen der Zoll steigt, vor allem in der Landwirtschaft, in der die Europäische Union etwa 15 Prozent abschöpft, die Beitrittsländer aber nur 2 Prozent. Der Zollabbau hat auch fiskalische Kosten. So machten in Ungarn die Zolleinnahmen 1996 noch fast 11 Prozent des Staatshaushalts aus.[20] Sinkt der Zoll von ca. 6 auf 3 Prozent (extra-EU-Handel), so verursacht das bei Importen von außerhalb der Union in Höhe von ca. 17 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) Mindereinnahmen des Staates in Höhe von etwa 0,5 Prozent des BIP, was angesichts von Sparzwängen und Defizitkriterien schon schmerzhaft sein kann.

Nach den Erfahrungen der Süderweiterung dürften die Handelsbilanzdefizite der Beitrittsländer nach der Aufnahme in die Europäische Union stark zunehmen.[21] Im Idealfall geschieht dies dank der höheren Wachstumsrate und des Zustroms von Auslandskapital. Werden hauptsächlich Kapitalgüter importiert und steigt dank hoher nicht rückzahlbarer Transfers die Auslandsverschuldung nicht übermäßig an, so ist dieses Wachstum tragfähig und nachhaltig. Es kann aber auch – wie im Falle Griechenlands – zu starken Konsumgüterimporten kommen, die wenig nachhaltige Wachstumseffekte auslösen und das Land von laufenden Hilfetransfers abhängig machen.

Kapitalverkehr und Freizügigkeit

Mit der außenwirtschaftlichen Liberalisierung hat Ostmitteleuropa sich auch ausländischen Kapitalzuflüssen geöffnet. Es hat Kredite und nicht rückzahlbare Hilfen von öffentlichen und privaten Institutionen sowie zahlreiche Auslandsinvestitionen erhalten. Umfang und Zusammensetzung der Zuflüsse variieren stark von Land zu Land. Als assoziierte Mitglieder erhalten die Länder Mittel- und Osteuropas schon heute finanzielle und technische Hilfe der Europäischen Union mittels des PHARE-Programms (ca. 1 Milliarde ECU pro Jahr), der Europäischen Investitionsbank (EIB) (1990–95: knapp 3 Milliarden ECU) und aus zahlreichen bilateralen Programmen. In der bilateralen Hilfe dominierten Exportkredite. Internationale Finanzorganisationen wie der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank und die European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) vergaben Kredite.

Mit dem EU-Beitritt wird sich die Struktur dieser Zuflüsse deutlich ändern. Bilaterale Hilfe aus den anderen EU-Mitgliedstaaten wird weitgehend enden. Öffentliche Exportkredite oder deren Garantien wären innerhalb der Europäischen Union nicht mehr zulässig. Internationale Finanzinstitutionen außer der EIB würden ihr Engagement wohl ebenfalls zurückfahren. Dafür würden die Neumitglieder von den Agrar- und Strukturfonds der Europäischen Union profitieren, die für sie erheblich günstiger sind, da diese Finanztransfers nur aus Zuschüssen und nicht aus Krediten bestehen. Nach bisherigen Schätzungen dürften diese Zuflüsse bis zu 5 Prozent des BIP der Empfängerländer ausmachen. Schon in dieser Größenordnung treten Absorptionsprobleme auf. Um in den Genuß der Transfers zu kommen, müssen die Empfänger häufig zahlreiche neue Regelungen einführen, wie etwa eine regionale Gliederung des Territoriums, die den Erfordernissen des Regionalfonds entspricht. Außerdem erwartet die Europäische Union meist Kofinanzierungen aus dem nationalen Haushalt, die erhebliche budgetäre Belastungen mit sich bringen. Schon heute schöpfen die Altmitglieder diese Mittel nicht aus, da sie ihre nationalen Budgets schonen wollen und müssen.

Noch bedeutsamer mag der Vertrauenszuwachs sein, den ein Neumitglied durch seinen EU-Beitritt bei internationalen Investoren erfährt. Er kann sich in deutlich niedrigeren Zinsen für Kredite niederschlagen. Baldwin u.a. schätzen, daß die von Investoren geforderte Risikoprämie um 15 Prozent sinkt, was die Sollzinsen für Kredite um fast ein halben Prozentpunkt senken würde.[22] Im Falle eines gleichzeitigen Beitritts zur Währungsunion (oder wenigstens zu einem System fester Wechselkursanbindung an den Euro) wären die Risikoprämien noch geringer, da auch das Wechselkursrisiko deutlich geringer ausfiele. Nach den Erfahrungen der Süderweiterung kann Ostmitteleuropa auch mit einem Anstieg der Direktinvestitionen rechnen, solange es eine Wirtschaftspolitik betreibt, die Investoren nicht abschreckt. Vermögenswerte (Kapital, Immobilien etc.) in den Beitrittsökonomien können dann im Prinzip von Anlegern aus anderen EU-Mitgliedstaaten erworben werden. So sind in den ersten Jahren nach dem Beitritt die Börsenkurse in Spanien und Portugal kräftig angestiegen.[23] Alle verstärkten Zuflüsse von Auslandskapital machen aber die Volkswirtschaften auch verwundbarer gegenüber den Wahrnehmungsveränderungen der internationalen Finanzmärkte. Nimmt das Vertrauen ab, droht eine spekulativ verstärkte Kapitalflucht, die die Wirtschaft in eine tiefe Krise stürzen kann.

Trotz mancher spektakulärer Bilder wie die Massenfluchten aus Bosnien oder Albanien hielt sich die Migration aus Ostmitteleuropa in die Europäische Union bisher in Grenzen. 1993 kamen nur knapp 10 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland aus Ostmitteleuropa. Nach einem Beitritt rechnet das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit einer möglichen Migration in die gesamte Union von 340 000 bis 680 000 Personen aus den fünf CEFTA-Ländern, und knapp der doppelten Anzahl aus allen Beitrittskandidaten. Die Obergrenze entspricht der derzeitigen Wohnbevölkerung aus diesen Ländern in Deutschland. Für die Entsenderländer wäre dies zwar eventuell ein Verlust qualifizierter Arbeitskräfte, aber auch eine Quelle zusätzlicher Deviseneinnahmen. Zahlreiche Gastarbeiter aus Mittel- und Osteuropa in der Europäischen Union kommen einem massiven Exportzuwachs gleich, der die Leistungsbilanz spürbar entlasten könnte. Vor allem Polen muß an einer entsprechenden Öffnung des EU-Arbeitsmarktes – das heißt vor allem des deutschen Arbeitsmarktes – interessiert sein.

Harmonisierung der Politiken und Übernahme des acquis communautaire

Mit dem Beitritt müssen die Neumitglieder – spätestens nach einer Übergangsfrist – das gesamte Regelwerk der Europäischen Union (40 000 Rechtsakte[24]) in das nationale Recht übernehmen und anwenden. Auf vielen Gebieten bedeutet dies eine Regelungsdichte, wie sie diese Wirtschaften trotz oder wegen der planwirtschaftlichen Praxis vorher nicht gekannt haben.[25] Für die schon Mitte der achtziger Jahre relativ liberalisierte tschechische Landwirtschaft bedeutet es praktisch eine Rückkehr zu planwirtschaftlichen Zuständen.[26] Allein die Übersetzung der Texte und ihre Vermittlung in die nationale Verwaltung, die sie umzusetzen hat, sowie in die Justiz, die eventuelle Streitfälle schlichten und entscheiden muß, wird erhebliche Anpassungskosten verursachen.[27] Auf einige Politikfelder sei besonders hingewiesen:

Fiskalpolitik: Als Neumitglieder beteiligen sich die Ostmitteleuropäer an der Finanzierung des EU-Haushaltes. Sie müssen die Zolleinnahmen und Agrarabschöpfungen, einen Anteil von 1,4 Prozent am Mehrwertsteueraufkommen sowie eine Zahlung in Höhe von 0,3-0,4 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) (die sogenannte „Vierte Quelle"), insgesamt aber

nicht mehr als 1,27 Prozent des BSP abführen. Dem stehen aber die Einnahmen aus den diversen Fonds gegenüber.

Währungsunion: Zwar müssen und können die Beitrittskandidaten nicht gleichzeitig mit dem EU-Beitritt die gemeinsame Währung übernehmen, aber sie unterliegen doch dem Sog der Währungsunion und müssen versuchen, eine Wirtschaftspolitik zu verfolgen, die den Wechselkurs der Landeswährung zum Euro möglichst stabil hält. Hauptproblem dürfte vorläufig die immer noch höhere Inflationsrate sein. Wichtig wäre für die Länder im Lichte der Währungskrisen der letzten Jahre die Aussicht, daß die Europäische Zentralbank einen vernünftigen Außenwert ihrer Währungen abstützt. Damit vermindert sich das Risiko spekulativer Attacken erheblich. Im Gegenzug erwartet die Europäische Union jedoch wahrscheinlich eine solide Haushalts-, Geld- und Einkommenspolitik. Die endgültige Übernahme des Euro als Währung erhöht den Anpassungsdruck auf Angleichung der Konsumentenpreise und Löhne.

Agrarpolitik: Die ostmitteleuropäischen Landwirtschaften sind weniger produktiv als die der Europäischen Union, aber das Preisniveau ist viel niedriger. Ohne Reform der gemeinsamen Agrarpolitik würden die Preise stark ansteigen und die Bauern würden erhebliche Zahlungen erhalten. Die Schätzungen reichen von 1000 bis 3000 ECU pro Landwirt.[28] Die untere Grenze liegt etwas unter dem Transferniveau im Fall Portugal, das noch reicher ist, aber eine eher mediterrane Produktionsstruktur aufweist. Die EU-Agrarpolitik bedient aber die Bauern im Norden der Union, wo die Produktionspalette der Ostmitteleuropas ähnlich ist, besser. Daher könnten die Zahlungen auch bei dem höheren Wert liegen. Für die vier Visegrádländer lägen die jährlichen Gesamtzahlungen bei ca. 10 Milliarden ECU.[29] Werden diese Beträge investiert, so kann das Produktivitätsniveau in der Landwirtschaft, zumindest in Form von Flächenerträgen, rasch steigen.

Wettbewerbspolitik: Schon die Zollunion der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Römischen Verträge sah vor, daß Subventionen von Brüssel zu genehmigen waren, da die Mitgliedsstaaten sie sonst als Ersatz für den wegfallenden Zollschutz hätten nutzen können. Der Binnenmarkt erfordert zusätzlich eine Fülle von Regulierungen, um einen fairen Wettbewerb zu garantieren. In den Transformationsländern könnten noch vorhandene Verschachtelungen zwischen Privatisierungsinstitutionen, Banken und Unternehmen Probleme aufwerfen. Staatliche Maßnahmen zur Modernisierung der veralteten Industrie wären auf die Zustimmung der Europäischen Union angewiesen. In vielen Bereichen müßten Unternehmen und Verwaltung hohe Anpassungsinvestitionen vornehmen, um Produkte, Produktionsprozesse und Marktkontrollen den EU-Standards anzupassen. Mit Recht weisen die Beitrittsbefürworter allerdings darauf hin, daß man als Mitglied in Zukunft über diese Regeln mitentscheidet, als abhängiger, kleiner Nachbar und Nicht-Mitglied sie trotzdem akzeptieren und anwenden muß, um weiter in die Union exportieren zu können.[30]

Struktur- und Industriepolitik: Die Neumitglieder profitieren von den Transfers aus den Strukturfonds, insbesondere dem Regional- und Sozialfonds. Damit könnten gewaltige Investitionen in die Infrastruktur und Humankapitalausstattung der Länder finanziert werden. Sie würden im Erfolgsfall die Produktivität steigern und komplementäre private Investitionen nach sich ziehen. Sie würden aber auch die Finanzierungsmöglichkeiten des Staatshaushalts sehr strapazieren.

Umweltpolitik: Das Münchener ifo-Institut hat berechnet, daß die Angleichung an EU-Standards im Bereich des Umweltschutzes in Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Polen Investitionen für Luftreinhaltung, Gewässerschutz und Abfallwirtschaft in Höhe von ca. 120 Milliarden D-Mark erfordert.[31] Die Umrüstung der Kraftfahrzeugflotte wird ebenfalls erhebliche Kosten verursachen. Außerdem folgt die Umweltpolitik zum Beispiel in Tsche-

chien einer gänzlich anderen Philosophie als die der Europäischen Union. Statt eine nachhaltige Entwicklung anzustreben, setzt das tschechische Konzept des Umweltschutzes auf direkte Verhandlungen zwischen Verursacher und Geschädigtem.[32]
Innen- und Justizpolitik: Diese dritte Säule des Maastrichter Vertrags wird intergouvernemental gesteuert. Damit haben die Neumitglieder mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten und müssen sich nicht einfach den Unionsentscheidungen beugen. Aber auch auf diesem Gebiet werden Anpassungen nötig sein, insbesondere beim Beitritt zum Schengener Abkommen. Als Länder an der Außengrenze der Union kommen auf sie besondere und kostspielige Verpflichtungen[33] zum Schutz dieser Grenzen zu, wenn sie offene Grenzen zu den übrigen EU-Staaten wünschen. Die verschärfte Kontrolle der Grenzen zu Nachbarländern kann auch den dort oft lebhaften Wirtschaftsaustausch (beispielsweise Polen-Belarus) stören.
Außen- und Sicherheitspolitik: Wie für die Innen- und Rechtspolitik gilt auch hier das Prinzip der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen. Relevanter ist für die Sicherheit und die Verteidigungspolitik ein NATO-Beitritt, der bei einigen Kandidaten (Polen, Tschechien, Ungarn) vor dem EU-Beitritt erfolgen dürfte. Letztlich wirken beide Strukturen aber in Richtung auf eine abgestimmte Verteidigungspolitik, die auch eine Anpassung der Ausrüstung und Struktur der nationalen Streitkräfte erfordert.

In praktisch allen Politikfeldern ist ein umfassender Reformbedarf festzustellen, dessen gesamte – über einen längeren Zeitraum anfallenden – Kosten das Bruttoinlandsprodukt eines Jahres übertreffen könnte.[34] Sie sind nur teilweise durch Transferzahlungen seitens der Europäischen Union abgedeckt.

Beitrittswirkungen im Lichte nationaler Ziele der Neumitglieder

Die wesentlichen nationalen Ziele und Interessen der Länder Ostmitteleuropas sind Frieden, Sicherheit, Freiheit und Wohlstand und unterscheiden sich damit nicht wesentlich von denen anderer Länder. Sie stehen nicht im Widerspruch zu den Zielen und Interessen der Europäischen Union und ihrer Mitglieder. Trotzdem ist zu prüfen, ob eine EU-Mitgliedschaft für die Beitrittsländer der beste Weg zur Erreichung dieser Ziele ist.

Frieden, Sicherheit und Freiheit

Ein EU-Beitritt ist sicher geeignet, Frieden und Sicherheit in Europa und insbesondere für diese Länder zu garantieren. Er würde die Zwischenlage Ostmitteleuropas beenden, die mit dem Rückzug und Zerfall der Sowjetunion entstand und die schon in der Zwischenkriegszeit für Spannungen sorgte. Denn er entzieht diese Länder klar dem Einflußbereich Rußlands und festigt ihre Westorientierung. Allerdings reduziert auch ein NATO-Beitritt all diese Risiken und Gefahren einer ungeklärten Balance zwischen Ost und West schon erheblich. Für viele Ostmitteleuropäer ist mit dem NATO-Beitritt der entscheidende Schritt zur Westintegration und Sicherheit vor Rußland schon getan und ein EU-Beitritt eher eine Ergänzung, dessen zusätzlicher Nutzen gegen dessen Kosten abzuwägen sind. Ein EU-Beitritt vergrößert auch die Reibungsfläche mit den westlichen Nachbarn, da er Interessenkonflikte mit sich bringt. Aber ihre friedliche Austragung ist im Rahmen der Europäischen Union stärker institutionalisiert und gesichert als außerhalb.

Aber schon beim Freiheitsziel muß der Befund weniger eindeutig ausfallen: Nach innen sichert ein EU-Beitritt den Bestand der Demokratie, da ein Abweichen von den demokrati-

schen Normen sicher sanktioniert würde – in schweren Fällen mit dem Ausschluß aus der Europäischen Union. Befürworter eines EU-Beitritts und Anhänger der Demokratie verstärken sich somit in der Innenpolitik Ostmitteleuropas gegenseitig. Allerdings droht auch die Gefahr, daß die Beitrittsdebatte die Gesellschaften Ostmitteleuropas polarisiert und vorhandene Enttäuschungen mit der Demokratie und der Marktwirtschaft mit den Ängsten angesichts eines EU-Beitritts verknüpft. Das Amalgam von antiwestlichen, nationalistischen, traditionalistischen und antikapitalistischen Interessen könnte in den jungen Demokratien einen verhängnisvollen Einfluß entwickeln.[35] Dies ist kein Spezifikum Ostmitteleuropas, sondern auch in westeuropäischen Ländern zu beobachten, in denen sich bei Referenden aus Anlaß des Maastrichter Vertrags oder des anstehenden EU-Beitritts die Stärke solcher Kräfte erwies. In den Transformationsländern kommen erschwerend die besonderen Probleme des Übergangs hinzu: neue Armut, Arbeitslosigkeit, kaum wiedergutgemachte spürbare Einkommensverluste, wachsende Ungleichheit – all dies auf dem Hintergrund egalitärer Traditionen und Erwartungen.

Nach außen schränkt ein EU-Beitritt die Freiheit deutlich ein. Das Neumitglied muß auf zahlreiche Kompetenzen und Möglichkeiten nationaler Souveränität verzichten. Statt dessen muß es sich Entscheidungen europäischer Institutionen beugen, auf die es selbst im gegenwärtigen System wenig und nach einer aus Sicht der Europäischen Union wünschenswerten Reform der Entscheidungsprozesse noch weniger Einfluß hat. Denn eine solche Reform würde voraussichtlich in weiteren Feldern Mehrheitsentscheidungen mit sich bringen und die relative Bevorzugung kleinerer Länder – wozu die meisten Beitrittskandidaten zählen – beenden oder wenigstens verringern. Diese relative Entmündigung dürfte vor allem den fünf Beitrittskandidaten (Baltikum, Slowenien und Slowakei) schwer fallen, die gerade erst ihre Unabhängigkeit durch Ausscheiden aus wenig geliebten Bundesstaaten (Sowjetunion, Jugoslawien, Tschechoslowakei) gewonnen haben. Eine derartige Unterordnung fällt leichter, wenn man die Ziele (finalité) der Europäischen Union vorbehaltlos teilt. Das trifft aber nur bedingt zu.[36] Gelegentlich erforderte schon die Assoziierung schmerzliche Einschnitte in nationale Interessen und Sensibilitäten.[37] Trotzdem gilt angesichts der realen, vor allem wirtschaftlichen Dominanz der Europäischen Union in Europa, daß diese beschränkte Mitsprache vielleicht mehr Gestaltungsspielraum bietet als die Rolle eines Nichtmitglieds ohne Mitsprache, aber in weitgehender Abhängigkeit von der ohne seine Mitwirkung gestalteten EU-Politik. Schließlich könnte ein EU-Beitritt für die Ostmitteleuropäer auch ein Weg sein, die sonst überwältigende Abhängigkeit von Deutschland zu mildern und zu multilateralisieren.Insgesamt scheinen Frieden, Sicherheit und Freiheit Ostmitteleuropas im Moment wenig gefährdet – mit oder ohne EU-Beitritt. Nach einem NATO-Beitritt sind sie es – zumindest für die NATO-Neumitglieder – noch weniger. Trotz des hohen prinzipiellen und rhetorischen Stellenwerts dieser Ziele geht es den meisten Ostmitteleuropäern beim EU-Beitritt um ein naheliegenderes Ziel und unmittelbareres Problem: um Wohlstand, Wachstum und die Überwindung der wirtschaftlichen Erblast von 40 Jahren Planwirtschaft.

Wachstum und Modernisierung

Die Wachstumsentwicklung anderer armer Länder, die der Gemeinschaft beigetreten sind, zeigt kein eindeutiges Muster: Portugal, das zum 1.1.1986 beitrat, ist eine relative Erfolgsstory. Ab 1985 wuchs sein Pro-Kopf-Einkommen knapp 1 Prozent schneller als im Durchschnitt der 20 Jahre davor (4 statt 3,2 Prozent pro Jahr). In Spanien blieb diese Wachstumsrate praktisch unverändert (2,8 statt 2,9 Prozent). Irland (Beitritt 1972) wies zunächst gute

Zuwachsraten auf, hatte in der ersten Hälfte der achtziger Jahre eine Flaute und ist seit etwa zehn Jahren das Wirtschaftswunderland der Europäischen Union mit ca. 5 Prozent Wachstum. Griechenland (Beitritt 1980) bietet ein abschreckendes Beispiel. Seine Wirtschaft, deren Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1962 und 1982 noch durchschnittlich um 5,2 Prozent jährlich gewachsen war, kam ab 1985 im Durchschnitt nur noch auf kümmerliche 1,3 Prozent.[38] Insgesamt hält sich der Abbau der Einkommensdisparitäten zwischen reichen und armen Regionen der Europäischen Union in engen Grenzen.

Niemand weiß, ob das Bild ohne EU-Beitritt besser oder schlechter ausgesehen hätte. Klar ist dagegen: Die jeweilige nationale Politik entscheidet darüber, wie sich das Neumitglied entwickelt. Denn die Mitgliedschaft in der Europäischen Union als solche ist offensichtlich keine Erfolgsgarantie für Wachstum. Die Union selbst ist in puncto Wachstum nicht gerade ein Vorbild für arme Länder.[39] Im Vergleich zu anderen Regionen (Nordamerika, Ostasien) zeichnet sie sich eher durch überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit als durch besonders rasches Wachstum aus.

Welche Vorteile für eine eigene Wachstumsstrategie haben also die Beitrittskandidaten bei realistischer Betrachtung von einer EU-Mitgliedschaft zu erwarten? Die Antwort darauf hängt davon ab, welchen der kontroversen Ansätze zur Erklärung von Wachstumsprozessen man folgt, und von der spezifischen Strategie, die Ostmitteleuropa einschlagen will.

Der Januskopf marktgesteuerten Wachstums

Von der Angebotsseite her entsteht Wachstum durch den immer produktiveren Einsatz von immer mehr Produktionsfaktoren, in Ländern mit stagnierender Bevölkerung vor allem von vermehrtem Kapitaleinsatz. Die Beitrittskandidaten können zurecht hoffen, daß ihr Zugang zu internationalen Kapitalmärkten mit einem EU-Beitritt verbessert wird. Sie können mehr Kapital zu günstigeren Bedingungen, im Idealfall sogar geschenkt erhalten (als EU-Transferzahlungen) oder ohne Zinsbelastung und Wechselkursrisiko (als Direktinvestitionen). Dem stehen eventuell Verluste beim Produktionsfaktor Arbeit durch Abwanderung qualifizierter Kräfte gegenüber[40], die aber angesichts der Arbeitslosigkeit und den mit EU-Hilfen verbesserten Qualifizierungsmöglichkeiten nicht so schwer wiegen dürften.

Dem Zufluß an Geldkapital entspricht ein Import von Realkapital, also Investitionsgütern. Rasche Wachstumsprozesse in weniger entwickelten Volkswirtschaften sind meist sehr importintensiv, und zwar in höherem Maß als das Wachstum reifer Volkswirtschaften. Deswegen ist aufholendes Wachstum so schwer, denn es erfordert eine niedrigere Einkommenselastizität der Importe in der armen als in den reichen Wirtschaften, wenn man nicht das Risiko ständig zunehmender Defizite und Verschuldung auf sich nehmen will. Der Marktprozeß führt diese niedrige Elastizität durch Abwertungen herbei, leider meist mit unnötigen Ausschlägen. Alternativ wären diese Elastizitäten durch Zölle zu beeinflussen – allerdings nicht innerhalb der Europäischen Union.

Wichtiger als das günstige Angebot an Kapital dürfte sein produktiver Einsatz sein. Die alten Planwirtschaften waren ja bekannt dafür, gigantische Kapitalmengen in Aktivitäten zu verschwenden, deren Output weniger wert als ihr Input war. Eine funktionierende Marktwirtschaft stellt dies durch den Wettbewerbsmechanismus sicher, der das Kapital in die produktivste Verwendung lenkt. Freihandel und Integration in einem großen Markt erlauben

die Spezialisierung auf die relativ produktivsten Aktivitäten. Die klassische Integrationstheorie sieht daher vor allem Vorteile für die kleinere (Beitritts-)Ökonomie, der durch die Integration ein größerer Zuwachs an Optionen zukommt als dem großen EU-Wirtschaftsraum.[41]

Dieses optimistische Bild verdüstert sich, wenn man die Nachfrageseite einbezieht. Die Kapitalzuflüsse bringen Aufwertungsbewegungen und Leistungsbilanzdefizite mit sich, die die Wettbewerbsfähigkeit und Absatzmöglichkeiten der einheimischen Wirtschaft beeinträchtigen. Die Unternehmen Ostmitteleuropas haben Schwierigkeiten, mit der sehr viel produktiveren Industrie der Union und ihrem qualitativ höherwertigen Angebot zu konkurrieren. Ihre Absatzchancen auf dem EU-Markt werden – mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Güter – kaum, der Konkurrenzdruck der EU-Anbieter in Ostmitteleuropa jedoch spürbar zunehmen, da die Anwendung der Binnenmarktregeln ihre Wettbewerbsposition verbessert. Im Ergebnis käme es zu einem gewaltigen Strukturwandel, der eine Spezialisierung der Wirtschaft Ostmitteleuropas auf die unter Integrationsbedingungen noch wettbewerbsfähigen Industrien erzwingt. Nach gegenwärtigem Muster, wie es die RCA-Indikatoren enthüllen[42], wären das vor allem die auf niedrigen Löhnen und billigen Rohstoffen beruhenden Branchen. Zwar steigt auch die Wettbewerbsfähigkeit anderer Branchen, aber von einem sehr niedrigen, negativen Niveau, das vorerst keinen Anlaß zu Hoffnung gibt. Dies sind nicht unbedingt die Grundlagen für wachsende Realeinkommen, die durch Beschäftigung in modernen, produktiven Unternehmen entstehen.

Ausländische Firmen aus der Union und aus Drittländern werden investieren, um vom sicheren Zugang zum EU-Markt und niedrigen lokalen Kosten zu profitieren.[43] Direktinvestitionen hängen aber stark von der Entwicklung der Kosten und Produktivität ab. Nach einem ersten Ansturm zeigt sich schon jetzt eine gewisse Enttäuschung der Investoren mit dem Standort Mittel- und Osteuropa, da die Reallöhne ansteigen, die unternehmensbezogenen Leistungen des Umfeldes (Infrastruktur, Zulieferer, Ausbildungssystem etc.) aber gegenüber EU-Standorten deutlich abfallen. Die prekäre Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit Ostmitteleuropa stützt sich wesentlich auf geringe Lohnkosten.[44] Gerade dieser Vorteil mag aber im Zuge des Beitritts partiell verloren gehen. Denn die Agrarpolitik und die Preisangleichung im Binnenmarkt dürften zur Verteuerung von Lebensmitteln und anderen Konsumgütern und damit zu Lohnkostensteigerungen führen. Zwar weist auch die heutige EU-15 erhebliche Preisunterschiede auf, die beim Konsumentenpreisindex von über 110 für Finnland und Österreich bis unter 90 für Spanien reichen (Deutschland = 100).[45] Auch die Abweichung des nominalen Wechselkurses von der Kaufkraftparität (Exchange Rate Deviation Index (ERDI); Deutschland = 1,0) reicht bis 1,47 bei Spanien und 1,56 für Griechenland. Aber für Tschechien betrug er 1995 noch 3,13, in Polen 2,7 und in Ungarn 2,3.[46] Dieses Ausmaß an schützender Marktdifferenzierung dürfte kaum dauerhaft sein, sondern zumindest auf griechisches Niveau absinken. Wegen der geographischen Lage (geringe Transportkosten) ist eine stärkere und schnellere Anpassung sogar wahrscheinlicher. Damit könnte Ostmitteleuropa seinen Lohnkostenvorteil verlieren und eine Deindustrialisierung wie in den Neuen Bundesländern erleben, deren ungeschützte Unternehmen angesichts der Kostensteigerungen ab 1990 flächendeckend zusammenbrachen. Dieses Szenario wird allerdings nicht in voller Härte eintreten, da sie zunächst durch eine eigene, relativ schwache Währung geschützt bleiben und nicht über die gewaltigen Mittel wie die Neuen Bundesländer verfügen, um Importe aus dem Westen zu finanzieren.

Die Grenzen politisch gesteuerter Modernisierung

Sucht man nach Ländern, die erfolgreich ihre Wirtschaft modernisiert und so gegenüber den reichen Industrieländern aufgeholt haben, dann findet man sie vor allem in Südostasien. Betrachtet man die von ihnen verfolgte Wirtschaftspolitik, so fällt die aktive Rolle des Staates mit selektiver Industriepolitik, massiver Exportförderung und Protektionismus auf. Gleichzeitig haben die asiatischen Tiger auf eine sparsame Haushaltspolitik, eine stabile, leicht unterbewertete Währung und Investitionen in die Erziehung gesetzt. Dies hat die einheimische Ersparnis gefördert und eine vergleichsweise ausgeglichene Einkommensverteilung bewirkt. Der Rückschlag der gegenwärtigen Krise stellt dieses Modell, das ja Jahrzehnte spektakulären Wachstums produziert hat, nicht grundsätzlich in Frage. Es weist aber auf Verwundbarkeiten hin, die spätestens seit den neunziger Jahren im Zeichen der Globalisierung größer geworden sind. Die Wechselkurspolitik muß besonders sorgfältig betrieben werden, wobei sich vor allem Überbewertungen rächen. Die Nutzung importierten Kapitals macht die eigene Wirtschaft von eventuell rasch wechselnden Risikoperzeptionen fremder Investoren abhängig, die die Wirtschaftspolitik kaum kontrollieren und korrigieren kann.

Neben einer umsichtigen makroökonomischen Steuerung unterstreicht die neuere Theorie zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit[47] die Bedeutung systemischer Faktoren (Qualität der Nachfrage, externe Effekte zwischen konkurrierenden Anbietern, staatliche Förderpolitiken in den Bereichen der Infrastruktur, Forschung etc.) im Gegensatz zur überwiegend kostenorientierten Betonung niedriger Löhne und sonstiger Inputs. Die auf systemische Faktoren gestützte kontinuierliche Modernisierung sorgt für ein qualitativ hochwertiges, produktiv erstelltes Angebot. So verstandene Wettbewerbsfähigkeit erlaubt hohe Exporte und damit auch Importe ohne Zahlungsbilanzprobleme bei wachsenden Realeinkommen.

Die EU-Mitgliedschaft gestattet nur partiell eine derartige politisch gesteuerte Modernisierung. Sie schränkt einerseits den wirtschaftspolitischen Spielraum ein, schützt aber andererseits auch vor den Risiken internationaler Finanzmärkte. In der Wettbewerbs-, Industrie-, Struktur- und Regionalpolitik müssen sich die Neumitglieder mit Brüssel abstimmen. Subventionen sind genehmigungspflichtig. Sie können versuchen, die Mittel der EU-Fonds für Maßnahmen einzusetzen, die die systemische Wettbewerbsfähigkeit steigern. Sie müssen aber auch damit rechnen, daß die Union nicht Investitionsprojekte fördert, die Unternehmen in den Altmitgliedsstaaten Konkurrenz machen.

Protektionismus gibt es in der Europäischen Union nur in geringem Maß gegenüber Drittländern. Die Zollstruktur deckt sich bestenfalls zufällig mit den Schutzinteressen der Beitrittskandidaten. Eine Politik der „geschützten Exportförderung", wie sie die Ostasiaten Jahrzehnte erfolgreich betrieben, ist somit unmöglich. So wäre es kaum vorstellbar, die erwarteten Importüberschüsse auf Investitionsgüter zu konzentrieren, indem man Konsumgüterimporte durch Zölle verteuert.

Unter den Maastrichtkriterien erwartet die Europäische Union eine solide Haushalts- und Geldpolitik, die auch den Außenwert der Währung gegen Abwertungsspekulationen schützen hilft. Die EU-Mitgliedschaft kann eine derartige nationale Politik erleichtern, indem sie die Regierung bei unpopulären Maßnahmen gegenüber ihren Wählern entlastet. Andererseits eröffnet die Liberalisierung der Kapitalmärkte der Spekulation (auch der einheimischen Vermögensbesitzer) neue Möglichkeiten. Die Gefahr spekulativer Attacken würde mit

Sicherheit erst nach dem Beitritt zur Währungsunion gebannt sein. Vorher kann ein Land sich kaum dem Zufluß von Auslandskapital verschließen, auch wenn es dessen Sprunghaftigkeit fürchtet.

Die Wirtschaften Ostmitteleuropas haben traditionell schlechte Erfahrungen mit politischer Steuerung von Wirtschaftsprozessen gemacht. Die kommunistischen Planwirtschaften verfügten über ein umfangreiches Instrumentarium, mit dem sie zwar die einheimische Ersparnis erheblich steigern konnten, aber auch das so gewonnene Kapital verschwendeten. In den Transformationsökonomien sind die Kapitalmärkte noch schwach entwickelt. Häufig haben Staat und Banken alte Staatsunternehmen konserviert statt modernisiert. Es fehlt ein Netzwerk von kompetenten Akteuren aus Banken, rating-Agenturen, Beratungsfirmen, Aufsichtsbehörden, Kammern, Verbänden etc., die Transparenz, Kontrolle und Orientierung bieten. An diesen Mängeln wird ein EU-Beitritt kurzfristig nichts ändern.

Ein EU-Beitritt erhöht also die Zwänge zu einer soliden makroökonomischen Politik, insbesondere zu einer vorsichtigen Fiskal- und Geldpolitik. Gleichzeitig erfordert er höhere staatliche Investitionen und präferiert in Zweifelsfall Preisstabilität vor Wachstum. Die EU-Mitgliedschaft schränkt die Möglichkeiten zu einer offensiven Industriepolitik deutlich ein und drängt auf eine Öffnung des Kapitalmarkts, womit sich die Verletzbarkeit gegenüber spekulativen Attacken erhöht.[48]

Die Verteilung der Kosten und Nutzen des EU-Beitritts in den Gesellschaften Ostmitteleuropas

Ein EU-Beitritt hat unterschiedliche Wirkungen auf die Neumitglieder. Wirtschaftliche Vorteile wie zusätzliche und in ihrer Offenheit garantierte Absatzmärkte, eine bessere Versorgung und Angebotsvielfalt des einheimischen Marktes und Zugang zu günstigem Kapital stehen neben den Nachteilen verschärfter Konkurrenz, hohem Anpassungsdruck und erheblichem Investitionsbedarf. Politisch werden die erhoffte Stabilität und die Westintegration mit Souveränitätsverlusten und geringeren wirtschaftspolitischen Spielräumen erkauft.

Verlierer und Gewinner des EU-Beitritts

Kosten und Nutzen für die Länder Ostmitteleuropas verteilen sich ungleich innerhalb der Beitrittsländer. Faßt man die unterschiedlichen Beitrittswirkungen zusammen und gliedert sie nach Betroffenengruppen, so ergibt sich folgendes Bild:
Sektorale Verteilung: Die Landwirtschaft könnte zu den Gewinnern eines EU-Beitritts zählen. Ihr öffnen sich große Märkte und ohne radikale Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik kann sie mit erheblichen Subventionen rechnen.[49] Zwar muß sie sich gegen die Konkurrenz der hochproduktiven EU-Landwirtschaft durchsetzen und mit Nachfrageeinbußen wegen der höheren Preise rechnen, aber ihre Einkommen sollten dank niedrigerer Kosten steigen. Wahrscheinlich werden wie in der Union produktive Großbetriebe weit mehr profitieren als die zur Rechtfertigung der Gemeinsamen Agrarpolitik immer bemühten Kleinbauern. Die notwendigen Produktivitätssteigerungen werden auch in der Landwirtschaft zu erheblichen Freisetzungen, das heißt Betriebsschließungen und Arbeitslosigkeit führen. Neben der Landwirtschaft profitieren wettbewerbsfähige Unternehmen der Exportindustrie vom gesicherten Marktzugang. Dazu gehört als Dienstleistungsexporteur auch die Tourismusbranche.

Regionale Verteilung: Schwache Regionen können mit verstärkten Infrastrukturinvestitionen rechnen, die aus dem Regionalfonds finanziert werden. Aber es ist kaum anzunehmen, daß daraus selbsttragendes Wachstum in diesen Gebieten resultiert. Die schwache Entwicklung unterentwickelter Regionen in der Europäischen Union (Süditalien, Alentejo, etc.) deutet darauf hin, daß die Plazierung weißer Elefanten kein Ersatz für das Geflecht sich gegenseitig stimulierender Unternehmen, privater und öffentlicher Organisationen und Institutionen ist, die die systemische Wettbewerbsfähigkeit von erfolgreichen Regionen wie der Lombardei oder der rheinischen „Banane" ausmachen. Die armen Regionen unterliegen eher einer passiven Sanierung mit partieller Entvölkerung und einer durch die bessere Verkehrserschließung ermöglichten Pendlerpopulation. Dagegen ist zu erwarten, daß sich der schon heute zu beobachtende Aufschwung der Regionen, die nahe zur Alt-EU an den Westgrenzen liegen, weiter intensivieren und stabilisieren wird.[50]

Kapital: Die Liberalisierung der Vermögensmärkte und der Zustrom an Kapital dürfte die Vermögenspreise anheben. Die Börsenkurse stiegen in einigen Ländern (Portugal, Spanien) nach dem Beitritt.[51] Ähnlich könnte auch der Wert nicht an der Börse gehandelter Unternehmensanteile und Immobilienpreise steigen. Davon profitieren vor allem die Vermögensbesitzer in den Beitrittsländern, zu denen neben Individuen auch diverse Privatisierungsagenturen, Investitionsfonds und Banken zählen. Allerdings stören sich viele Osteuropäer daran, daß angesehene nationale Unternehmen an ausländisches Kapital „ausverkauft" werden.[52]

Arbeit: Qualifizierte Arbeitskräfte können mit einer verstärkten Nachfrage rechnen und der gesamte EU-Markt steht ihnen offen. Damit steigen ihre Chancen für eine höhere Entlohnung. Aber allgemein sieht das Bild wohl weniger rosig aus: Alle dem Wettbewerb im Binnenmarkt ausgesetzten Unternehmen stehen unter starkem Druck, ihre Produktivität zu steigern, was häufig mit Beschäftigungsabbau einhergehen dürfte. Da im europäischen Binnenmarkt gleichwertige Güter gleiche Preise (abgesehen von Transport- und Transaktionskosten) erzielen, müssen die relativ weniger produktiven Anbieter Ostmitteleuropas versuchen, diesen Nachteil durch geringere Inputkosten, vor allem Löhne, zu kompensieren. Da aber auch die Preise der zur Reproduktion notwendigen, handelbaren Güter auf das EU-Niveau steigen, bleibt den Arbeitnehmern nur die Reallohnsenkung, wenn sie nicht ihre Arbeitsplätze gefährden wollen. Bei den Lohnnebenkosten erfordert die europäische Sozialpolitik bestimmte Mindeststandards, die die meisten Transformationsländer als ehemalige „sozialistische Arbeiterparadiese" zwar erfüllen dürften, die aber eventuell ihre Verhältnisse übersteigen.

Diese Verteilungswirkungen verstärken Differenzierungsprozesse, die schon seit dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems in Gang sind. Die Ungleichheit der Einkommensverteilung hat zugenommen. Einer wachsenden Zahl von Armen steht eine neue Gruppe von Reichen gegenüber, die oft ihr Vermögen im Zuge undurchsichtiger Privatisierungsprozesse erlangt haben. Politische Korrekturen der Einkommensverteilung durch staatliche Umverteilung, Sozialleistungen oder das Steuersystem stoßen an die engen Grenzen schon überlasteter Sicherungssysteme und defizitärer, unter Konsolidierungsdruck stehender Staatshaushalte.

Das Risiko politischer Polarisierung

Noch haben die mit dem EU-Beitritt verbundenen Fragen und Probleme wenig Beachtung in der Öffentlichkeit der Beitrittsländer gefunden. Regierungen und Bevölkerungen sind

sich noch weitgehend einig im Beitrittswunsch, auch wenn in einigen Ländern (Baltikum, Bulgarien und Tschechien bis 1995, danach wieder Verbesserung, sowie Slowenien und Slowakei) das Ansehen der Europäischen Union gesunken ist.[53] Der Kenntnisstand der Bürger Ostmitteleuropas über die Europäische Union war gering[54]; mit dem Beitritt verbinden sich unrealistische Hoffnungen und Ängste. Umfragen zeigen, daß die Befragten vor allem an den Arbeits- und Lebensbedingungen in der Union interessiert sind und sich vom Beitritt wirtschaftliche Fortschritte erhoffen.[55]

Die Meinungsumfragen liefern auch ein Bild davon, welche Verteilung der Kosten und Nutzen einer EU-Integration die Ostmitteleuropäer erwarten. 65 Prozent sehen die privaten Unternehmen unter den Gewinnern, womit diese vor Erziehung, Armee und Gesundheitssystem an der Spitze der vermuteten Gewinner stehen. Nur 33 Prozent erwarten Vorteile für die ärmeren Bevölkerungsgruppen, die damit noch hinter den Handarbeitern, Bauern und Staatsunternehmen stehen. Im Durchschnitt aller Beitrittsländer glauben bei allen Bevölkerungsgruppen mehr Befragte, daß die jeweiligen Gruppen eher gewinnen als verlieren.[56] In einzelnen Ländern ändert sich das Bild. Die Erwartungen für die Bauern sind besonders pessimistisch im Baltikum, in Tschechien, Polen, Slowenien und der Slowakei.[57] In Polen schneidet die katholische Kirche am schlechtesten ab.[58]

Auch die Regierungen beschäftigten sich weit mehr mit der Rechtfertigung und Vorbereitung des Beitritts als mit einer realistischen Bewertung seiner Wirkungen, der Präzisierung ihrer Interessen und der Ausarbeitung entsprechender Programme und Verhandlungspositionen. Dies dürfte sich spätestens mit Verhandlungsbeginn ändern. Die sich dann artikulierenden Interessen treffen auf die politischen Systeme der jungen Demokratien, die noch nicht die sozialen und politischen Konsequenzen des Systemwechsels verarbeitet haben. Die schwere Transformationskrise hat die meisten Länder so zurückgeworfen, daß sie erst heute langsam das Pro-Kopf-Einkommen von 1989 wieder erreichen. Die Wähler haben zunächst die Reformregierungen der ersten Stunde abgestraft. Inzwischen haben sie in einigen Ländern auch die damals an die Macht gewählten Reformkommunisten wieder in die Opposition geschickt. Trotz der Instabilität und Schwäche des Parteiensystems vollzogen sich die meisten dieser Machtwechsel in geordneten, demokratischen Bahnen und extreme Parteien konnten keine besorgniserregenden Gewinne verbuchen.

Dies könnte sich mit der Neuordnung der politischen Agenda im Zuge des Vorbeitritts verändern. Einzelne Parteien könnten die Beitrittsfrage zum Wahlkampfthema machen. Insbesondere ein Referendum über den EU-Beitritt würde zwangsläufig eine Polarisierung mit sich bringen, die auch – wie oft in Westeuropa – quer zu bisherigen Parteiorientierungen liegen kann. Gegen einen Beitritt könnten nicht nur Kräfte sein, die soziale Nachteile und Einkommenseinbußen befürchten, sondern auch anti-liberale, nationalkonservative Gruppierungen, die eine Verwestlichung ablehnen und vom EU-Beitritt nicht nur Souveränitätsverluste, sondern auch einen Verfall nationaler Werte befürchten. Viele Ostmitteleuropäer mißtrauen dem westeuropäischen Vorbild und wünschen eine Entwicklung auf der Grundlage eigener Werte und Traditionen (63 Prozent in Tschechien, 58 Prozent in der Slowakei, 63 Prozent in Ungarn).[59]

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über europaskeptische Parteien (und Fraktionen) in Ostmitteleuropa.

Land	Partei	Stimmenanteil[60] bei den letzten Wahlen
Polen	in der AWS (Solidarnosc) gibt es euroskeptische katholisch-nationale Gruppen (z.B. um Radio Marya) die Bauernpartei nannte sich früher „euroskeptisch", heute „eurorealistisch"[61]	
Tschechien[62]	Teile der ODS (Vaclav Klaus) sind „europessimistisch" KSCM (Kommunisten) anti-NATO, aber nicht gegen Beitritt SPR-RSC (rechts-extreme Republikaner)	 10 % 8 %
Slowakei	ZRS (Arbeiterpartei) SNS (Nationalisten) in der HZDS, die programmatisch für den EU-Beitritt ist, gibt es starke nationalistische Kräfte, die de facto eine beitrittsschädliche Politik unterstützen	7 % 5 %
Ungarn	Arbeiterpartei (Kommunisten) MIEP (Nationalisten) Kleine-Landwirte-Partei ist pro-Beitritt, aber euroskeptisch	ca. 3 % ca. 5%
Slowenien	ZLSD (Reformkommunisten) umfaßt einige euroskeptische Gruppierungen wegen hoher Zugeständnisse an die EU[63]	

Meist handelt es sich um kleine, extreme Parteien. Nur wenige größere Parteien sind offen gegen einen Beitritt. Aber es gibt in einigen Parteien Flügel, die euroskeptisch sind, so zum Beispiel in Polen die klerikal-nationalistischen Kräfte in Solidarnosc oder in Slowenien in der reformkommunistischen ZLSD.

Unklar ist in den meisten Ländern die Haltung anderer sozialer Gruppen wie Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften, Verbände usw.. Die weit verbreitete vorläufige Zustimmung bei den meisten Interessengruppen zum EU-Beitritt könnte bei Intensivierung der Debatte einer skeptischeren Position oder zumindest deutlichen Forderungen nach Veränderung der Beitrittsmodalitäten Platz machen. Von der katholischen Kirche und ihr nahestehenden Parteien in Polen sind kritische Äußerungen bekannt.[64]

Anforderungen an die Beitrittsstrategie

Mit Beginn der Beitrittsverhandlungen werden alle Beteiligten ihre Positionen präzisieren. Die Beitrittskandidaten werden ihre Forderungen stellen. Die Verhandlungsführer müssen nicht nur innerhalb der Regierung und Verwaltung, sondern auch mit den wichtigen politischen und gesellschaftlichen Kräften ihres Landes die Beitrittsbedingungen diskutieren. Unternehmen, Gewerkschaften, Bauernverbände und viele andere Interessenorganisationen werden sich mit den zu erwartenden Konsequenzen der EU-Vollmitgliedschaft für die von ihnen vertretenen Interessen ihrer Mitglieder auseinandersetzen und häufig Ausnahmerege-

lungen, längere Anpassungsfristen und Beihilfen aus nationalen und/oder europäischen Töpfen fordern.

Vor allem die ehemaligen Staatsunternehmen im Bereich der verarbeitenden Industrie stehen noch vor erheblichen Anpassungsprozessen. Mißlingen sie, so drohen erhebliche Produktions-, Einkommens- und Beschäftigungseinbrüche. Die Modernisierung erfordert umfangreiche Investitionen und Lernprozesse, die wahrscheinlich die Kräfte der Beitrittskandidaten übersteigen. Neben Direktinvestitionen könnte ein Programm der Union, ähnlich wie das Portugal gewährte PEDIP, hilfreich sein. Die Europäische Union könnte auf Kofinanzierungsanforderungen verzichten, um die Absorption zu erleichtern und gleichzeitig die Mittel gezielt einsetzen, um den Arbeitskräften der Beitrittsländer Anreize zum Bleiben (statt zur Migration nach Westen) zu schaffen. Zahlungen aus den Fonds könnten auch dazu genutzt werden, potentielle Migranten in ihren Herkunftsländern in Qualifikationsmaßnahmen oder Existenzgründungsprojekte einzubinden und somit von einer Übersiedlung in die Länder der alten Union abzuhalten.

Die Regierungen der Beitrittsländer müssen versuchen, teils diese Interessen gegenüber der Europäischen Union durchzusetzen, teils im nationalen Rahmen Lösungen anzubieten. Letztere können etwa im Interessenausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern des Beitritts bestehen, eventuell in Form monetärer Entschädigung. Dabei muß die Regierung – wenn sie den Beitritt will – versuchen zu verhindern, daß die Verlierer zur Mehrheit werden und eine große Koalition bilden, die gegen den Beitritt als solchen ist. Letztlich muß sie abwägen, ob die gesamten, politischen und wirtschaftlichen Nutzen des Beitritts die Kosten wirklich übersteigen.

Die Europäische Union muß ihrerseits eine ähnliche Rechnung aufmachen. Die Kosten und Nutzen für die Union stehen hier nicht zur Debatte. Aber wenn die Europäische Union sich einig darüber ist, daß eine Osterweiterung in ihrem Interesse ist, muß sie die Bedingungen so gestalten, daß auch für die Kandidaten unter dem Strich ein positiver Nutzensaldo steht. Soweit es dabei um ein Nullsummenspiel geht, also zum Beispiel bei den Finanztransfers, bei denen der Gewinn Ostmitteleuropas der Verlust der Europäischen Union ist, stellt sich von einem bestimmten Punkt auch für die Union die Frage, ob sie eine Erweiterung zu diesem Preis noch will.

Die Europäische Union muß sich aber auch über die Kosten und Nutzen für die Beitrittsländer und die Struktur der dort betroffenen Interessen im Klaren sein. Ein Beitritt unter Bedingungen, die zu wirtschaftlicher, sozialer und/oder politischer Destabilisierung in den Neumitgliedern führen, widerspricht dem Grundinteresse der Europäischen Union an Stabilität in Ostmitteleuropa, die sie mit der Erweiterung ja gerade erreichen will. Angesichts der spezifischen Probleme der Transformationsgesellschaften Ostmitteleuropas bedarf es einer speziellen Strategie seitens der Europäischen Union, will sie nicht Gefahr laufen, mit ihrer Osterweiterung das Gegenteil der erstrebten Stabilisierung zu erreichen.

Anmerkungen

1. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat in den Jahren 1996-98 in den Beitrittsländern Kurzstudien in Auftrag gegeben, auf deren Ergebnisse sich der folgende Text immer wieder stützt.

2. Eine Ausnahme bildet Slowenien, das schon relativ früh entsprechende Überlegungen angestellt hat, zum Beispiel Ministry of Economic Relations and Development, Slovenia. Strategy of International Economic Relations. From Associated to Full-Fledged membership in the European Union, Lubljana 1996.

3. Vgl. András Inotai, Wirtschaft, in: Bertelsmann Stiftung – Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die europäische Union, Gütersloh 1998, S.13–40.

4. Richard Baldwin, Towards an Integrated Europe, London 1994.

5. Ebenda, S. 161

6. „The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe" zusammen mit Joseph E. Francois und Richard Portes, in: Economic Policy, April 1997.

7. Christian Weise u.a., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforschung Heft 167), 1997 (im folgenden: DIW 1997).

8. Vgl. Paul J.J. Welfens, Konsequenzen einer Osterweiterung für die EU und deren Reformbedarf, in: Otto Mayer und Hans Eckart Scharrer (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union. Sind die mittel- und osteuropäischen Länder und die EU reif für eine Erweiterung?, Baden-Baden 1997; Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung, Gütersloh 1997.

9. Eine Ausnahme ist die kritische Analyse von John Eatwell u.a., Not „Just Another Accession". The Political Economy of EU Enlargement to the East, London 1997, Kapitel 4 „The impact of European Union membership", S. 46–61.

10. Werner Weidenfeld (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996, Gütersloh 1996.

11. Mit ähnlicher Fragestellung: Mayer/Scharrer (Hrsg.), a.a.O.; für Polen: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), The Polish Transformation from the Perspective of European Integration. EU-monitoring, Warschau 1997 bzw. Jerzy Hausner u.a., Accession or Integration? Poland's Road to the European Union. EU-monitoring II, FES Warschau 1998.

12. Heinz Jürgen Axt, Southern Europe Facing the Single Market's Completion, in: Intereconomics July/August 1991 S. 192 ff.

13. Claus-Friedrich Laaser, Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozeß. Das Beispiel Griechenlands, Portugals und Spaniens, Tübingen 1997.

14. Ralf Sänger, EU-Osterweiterung und Portugals Beitrittserfahrungen, FES Bonn 1995.

15. Auf Literaturhinweise sei hier verzichtet, da der Fall dem deutschen Leser wohl vertraut ist.

16. Vgl. DIW 1997, a.a.O., S. 68 ff.

17. Ebenda, S. 75 ff.

18. Vgl. Baldwin/Francois/Portes, a.a.O., S.132.

19. Ebenda, S.133.

20. Vgl. Vgl Kalman Deszeri, The costs of Eastern enlargement of the EU for Hungary: the price of adjustment and catching up required by the EU standards, (entstanden im Zuge eines von der Friedrich-Ebert-Stiftung geförderten Forschungsprojekts zu den Wirkungen des EU-Beitritts auf die Beitrittsländer), S. 5. Allerdings müssen sie auch ohne Beitritt aufgrund anderer internationaler Verpflichtungen (Assoziierungsabkommen, WTO) sinken.

21. Davon gehen auch Eatwell u.a., a.a.O., S. 48 f. aus.

22. Vgl. Baldwin / Francois / Portes, a.a.O., S. 140 ff.

23. Ebenda, S.145.

24. Vgl. Martin Brusis und Cornelius Ochmann, Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, in: Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 16.

25. Vgl. Peter Stanovnik und Marian Svetlicic, Slovenia Integrating in the European Union, Ms. Lubljana 1998 (entstanden im Zuge eines von der Friedrich-Ebert-Stiftung geförderten Forschungsprojekts zu den Wirkungen des EU-Beitritts auf die Beitrittsländer); dort S. 8.

26. Vgl. Zdenik Srein, What does the Czech republic expect of joining the European Union?, Ms. Prag 1998 (entstanden im Zuge eines von der Friedrich-Ebert-Stiftung geförderten Forschungsprojekts zu den Wirkungen des EU-Beitritts auf die Beitrittsländer), S. 5.

27. Für Ungarn schätzt Deszeri diese Kosten auf jährlich ca. 1 Milliarde HUF (= ca. 10 Mio. D-Mark); vgl. Deszeri, a.a.O., S. 15.

28. Vgl. Baldwin/Francois/Portes, a.a.O., S. 156.

29. Vgl. ebenda, S. 155 ff.; die Zahl dürfte auch ungefähr auf die fünf Länder der ersten Beitrittsrunde zutreffen, wenn man annimmt, daß Slowenien und Estland zusammen etwa den für die Slowakei angesetzten Betrag bekommen.

30. Vgl. auch Srein, a.a.O., S. 3 f.; er sieht in diesem Aspekt den Vorteil gegenüber einem Beitritt zum EWR.

31. Ulrich Adler, Der Bedarf an Umweltschutzinvestitionen in Mittel- und Osteuropa, in: Ifo-Schnelldienst 29/95 S. 10-21. Schätzungen der ungarischen Akademie der Wissenschaften reichen bis zu über 20 Mrd. ECU, das heißt 55 Prozent des ungarischen BIP von 1997; vgl. Deszeri, a.a.O., S. 19.

32. Vgl. Srein, a.a.O., S. 10 f.

33. Für Ungarn schätzt Deszeri (a.a.O., S. 20) die Investitionskosten auf 28 Mrd. HUF (= ca. 280 Mio. D-Mark oder 0,5 Prozent des ungarischen BIP).

34. So schätzt Deszeri (a.a.O., S. 23) die Kosten für Ungarn auf insgesamt zwischen 50 und 123 Prozent des BIP.

35. Vgl. Michael Dauderstädt, Die Demokratien Ostmitteleuropas im Spannungsfeld von Transformation und Integration, in: integration 4 (1996), S. 208-223.

36. So hatte die tschechische Regierung unter Vaclav Klaus deutlich andere integrationspolitische Vorstellungen. Vgl. Srein, a.a.O., S. 1-3. Auch die Polen hätten Bedenken, ihre Außen- und Sicherheitspolitik von der Europäischen Union bestimmen zu lassen. Vgl. Elzbieta Stadtmüller, Poland's Attitude Towards the Positive and the Negative Consequences of Integration with the EU, in: Teresa Los-Nowak und David Armstrong (Hrsg.): Emerging Conceptions of Democracy in Transition Europe, Wrozlaw 1997, S. 137.

37. So zum Beispiel die slowenische Verfassungsänderung (Art. 68), um Ausländern den Erwerb von Grund und Boden zu ermöglichen. Hier sehen auch andere Länder Ostmitteleuropas (beispielsweise Polen und Tschechien) Probleme beim Beitritt.

38. Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1996.

39. Vgl. Srein, a.a.O., S. 3; er zitiert dort Raj M. Desai von der Weltbank, der in Tschechien auf dieses Problem hinweist und vor einem Beitritt warnt.

40. Regional konzentriert für den Raum Bratislava (nahe zum Großraum Wien) sieht dieses Problem Milan Bucek, Regionalpolitik. Beitritt der Slowakischen Republik zur EU – Das Positive und das Negative, Ms. Bratislava 1997 (entstanden im Zuge eines von der Friedrich-Ebert-Stiftung geförderten Forschungsprojekts zu den Wirkungen des EU-Beitritts auf die Beitrittsländer).

41. Vgl. Peter Achten, Die Osterweiterung der Europäischen Union. Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik, Lohmar 1996, insbesondere S. 29.

42. Vgl. DIW 1997, a.a.O., S. 95 ff.; RCA (= revealed comparative advantage) zeigt, in welchen Branchen ein Land relativ Exportüberschüsse aufweist, was auf deren Wettbewerbsfähigkeit hindeutet.

43. Diese Hoffnung teilen viele Beitrittsländer, zum Beispiel für die Slowakei Jan Isa, Die Slowakei und die Europäische Union: Maastrichter Kriterien, Auslandsgeschäfte und Kapitalzufluß, Ms. Bratislava 1997 (entstanden im Zuge eines von der Friedrich-Ebert-Stiftung geförderten Forschungsprojekts zu den Wirkungen des EU-Beitritts auf die Beitrittsländer).

44. Vgl. für Tschechien Srein, a.a.O., S. 13 f.

45. Vgl. Bayerische Landesbank Spotlight in: The Economist vom 14. März 1998, S.19.

46. Vgl. Srein, a.a.O., S. 13 sowie die dort zitierte Studie der tschechischen Ökonomen Martin Fassman und Milos Pick, The ‚Pure' Market versus Social Market Economy in the Industrial and Post-Industrial Economy, Ms., Prag 1997.

47. Michael Porter, The Competitive Advantage of Nations, New York 1990; Klaus Eßer u.a., Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik, Berlin (DIW) 1994.

48. Risiken für eine Wachstumspolitik durch den EU-Beitritt sehen auch Eatwell u.a., a.a.O., S. 53 ff..

49. Für die Slowakei vgl. Iveta Pauhofova, EU-Beitritt – Auswirkungen, Erwartungen und Interessen der Slowakei aus der Sicht der Landwirtschaft, Ms. Bratislava 1997 (entstanden im Zuge eines von der Friedrich-Ebert-Stiftung geförderten Forschungsprojekts zu den Wirkungen des EU-Beitritts auf die Beitrittsländer).

50. Vgl. auch Bucek, a.a.O., S. 18 ff., der sich allerdings langfristig ausgleichende Effekte der EU-Regionalpolitik erhofft.

51. Vgl. Baldwin/Francois/Portes, a.a.O., S. 145.

52. Vgl. Stadtmüller, a.a.O., S. 138 oder auch den Fall Sloweniens.

53. European Commission, Central and Eastern Eurobarometer March 1997, Figures 28 ff.

54. Bei der Meinungsumfrage im Eurobarometer wollten noch 1992 um 81 Prozent der Befragten in die Europäische Union, aber nur 54 Prozent befürworteten die Marktwirtschaft (Central and Eastern Eurobarometer 1992). 1996 lagen die entsprechenden Ergebnisse für die Beitrittsländer bei 61 Prozent für EU-Beitritt und 56 Prozent für Marktwirtschaft (Central and Eastern Eurobarometer 1997).

55. European Commission, Central and Eastern Eurobarometer March 1997, Figures 7 und 10.

56. Ebenda, Figure 61.

57. Ebenda, Figures 62 ff.

58. Ebenda, Figure 68.

59. Vgl. Richard Rose Christian Haerpfer, New Democracies Barometer III. Learning from What is Happening, Studies in Public Policy 230, Glasgow 1994.

60. Der Stimmenanteil der großen Parteien, die nicht durchgängig euroskeptisch sind, wurde nicht angegeben, um nicht den falschen Eindruck zu erwecken, ein entsprechend großer Teil der Wähler sei gegen einen Beitritt.

61. Vgl. Jerzy Hausner, Political Stimulators and Barriers to European Integration, in: Hausner u.a., a.a.O., S. 99 ff., vor allem der Abschnitt 2.2. „The Attitude of Political Parties towards Integration" S.110 ff. sowie auch Elzbieta Stadtmüller, Poland's Attitude Towards the Positive and the Negative Consequences of Integration with the EU, in: Los-Nowak/Armstrong (Hrsg.), a.a.O., S. 134 f..

62. Vgl. Srein, a.a.O., S. 1 f.

63. Vgl. Stanovnik/Svetlicic, a.a.O., S. 14.

64. Vgl. Stadtmüller, a.a.O., S. 135.

Das Bundesverfassungsgericht und Europa

Horst Ehmke

Das Bundesverfassungsgericht hat die vor einigen Monaten eingereichten Verfassungsbeschwerden gegen die Einführung des Euro als offensichtlich unbegründet verworfen. Damit bleibt die Verantwortung für diese Grundentscheidung dort, wo sie hingehört: bei der Politik. Die von elf Staatsregierungen und Parlamenten, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Währungsinstitut und der Bundesbank getragene Entscheidung durch einen Richterspruch zu korrigieren, hätte auch kaum als Verfassungsrechtsprechung vermittelt werden können. Dennoch hatte das Gericht sich eine solche Korrektur durch das Maastricht-Urteil von 1993 vorbehalten, dem über die aktuelle Euro-Frage hinaus für die weitere europäische Integration – gerade auch im Verständnis des Bundesverfassungsgerichts selbst – eine so grundsätzliche Bedeutung zukommt, daß es sinnvoll erscheint, die öffentliche Diskussion über das Urteil nun noch einmal aufzunehmen.

Renationalisierung und die Fortentwicklung der EU

Über die Verteilung der Verantwortung zwischen Parlament und Regierung auf der einen, dem Bundesverfassungsgericht auf der anderen Seite wird gestritten, seit es das Gericht gibt. Die europäische Integration stellt insoweit einen besonders sensiblen Bereich dar. Hier überschneiden sich nationale und europäische Rechtsetzung und Rechtsprechung. Es ist daher ein Feld, auf dem Konflikte zwischen Regierung, Parlament und Bundesverfassungsgericht zu Konflikten innerhalb und mit der Europäischen Union führen können. Während das Bundesverfassungsgericht das Verhältnis von Bundesrepublik und Europäischer Union bis dahin kooperativ und komplementär verstanden hatte, hat es mit dem Maastricht-Urteil vom Oktober 1993[1] – Berichterstatter Paul Kirchhof – eine Position der Renationalisierung bezogen, die für die Fortentwicklung der Europäischen Union große Probleme aufwerfen kann.

Das Maastricht-Urteil ist von der Wissenschaft ungewöhnlich breit und hart kritisiert worden.[2] Die Kritik hat geltend gemacht, die Verfassungsbeschwerde, aufgrund derer das Urteil ergangen ist, sei überhaupt nicht zulässig gewesen; die vom Verfassungsgericht vorgenommene Neubestimmung seines Verhältnisses zum Europäischen Gerichtshof gefährde die europäische Integration und seine Bemerkungen über das grundsätzliche Verhältnis von Nationalstaat und Europäischer Union würden den Aufgaben und Problemen der europäischen Integration in keiner Weise gerecht.

Das Gericht hat die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde mit einer möglichen Verletzung des Wahlrechts des Beschwerdeführers nach Art. 38 GG begründet. Das Recht des Beschwerdeführers, an den in unserer Verfassungsordnung vorgesehenen Wahlen teilzunehmen, war aber offensichtlich nicht nur nicht verletzt, sondern konnte durch das Zustimmungsgesetz zum Maastricht-Vertrag auch gar nicht direkt und unmittelbar verletzt werden – was Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde ist. Diese Klippe für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde – und damit für seine Zuständigkeit, den Fall zu entscheiden – hat das Gericht mit einer erstaunlichen Konstruktion umgangen. Eine Verletzung des Wahlrechts nach Art. 38 GG könne darin liegen, daß es – da der Beschwerdeführer auf die europäische Rechtsetzung nicht den unmittelbaren Einfluß wie auf die Rechtsetzung in der Bundesrepublik habe – durch Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Europäische Gemeinschaft „entleert" werde. Damit stand nun aber nicht mehr das im Grundgesetz garantierte Wahlrecht des Beschwerdeführers, sondern die von Art. 23 Abs. 1 und 79 Abs. 3 GG vorgeschriebene Kongruenz der Verfassungsprinzipien von Europäischer Union und Bundesrepublik zur Debatte. Auch diese Frage kann vor das Gericht gebracht werden – aber nicht mit einer Verfassungsbeschwerde.

Im praktischen Ergebnis hat das Gericht aus dem staatsbürgerlichen Wahlrecht des Art. 38 GG

eine Art institutioneller Garantie und aus der Verfassungsbeschwerde eine Art Popularklage gemacht. Nach dem Urteil kann praktisch jeder deutsche Staatsbürger im Wege einer auf Art. 38 GG gestützten Verfassungsbeschwerde jeden Übertragungsakt des Bundestages und jeden Rechtsetzungsakt der Europäischen Gemeinschaft mit der Begründung angreifen, deren Grundordnung entspreche nicht den unabänderbaren Prinzipien des Grundgesetzes. Da sich ein individueller Beschwerdeführer immer findet, hat sich das Gericht damit eine umfassende Kontrollmöglichkeit über die weitere Entwicklung der Europäischen Union verschafft – was wohl der Sinn der Übung gewesen sein dürfte. Daran, daß sich das Bundesverfassungsgericht andererseits seit Jahren über seine Überlastung durch Verfassungsbeschwerden beklagt, sei in diesem Zusammenhang nur erinnert.

In der Sache hat das Gericht die Verfassungsbeschwerde dann zurückgewiesen. Die Bejahung ihrer Zulässigkeit gab ihm aber die Gelegenheit, sich einmal grundsätzlich nicht nur zu seinem Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof, sondern darüber hinaus auch zum Verhältnis von Nationalstaat und Europäischer Union zu äußern – wenn das alles auch mit einer möglichen Verletzung des Wahlrechts nach Art. 38 GG wenig zu tun zu haben scheint.

Hat das Gericht den Art. 23 GG bei der Frage der Zulässigkeit dazu benutzt, den Art. 38 GG institutionell aufzuladen, so hat es ihn hinsichtlich der Beurteilung seines Verhältnisses zum Europäischen Gerichtshof eher stiefmütterlich behandelt. Im Ergebnis hat das Verfassungsgericht dem Europäischen Gerichtshof, obwohl es sich zu ihm in einem „Kooperations-Verhältnis" sieht, die Kompetenz zur abschließenden Entscheidung über die Auslegung der Vertragsgrundlagen der Union und die Gültigkeit ihrer Rechtsakte abgesprochen. Das ist heftig kritisiert worden. Würden die höchsten Gerichte anderer Mitgliedstaaten ebenso verfahren, könnte die europäische Integration schnell an ihr Ende kommen, denn sie bedarf unter anderem der einheitlichen Auslegung des europäischen Rechts.

Das Gericht ist davon ausgegangen, daß die Mitgliedstaaten der Union (einschließlich eines Austrittsrechts) „Herren der Verträge" sind und bleiben, die in Maastricht zur Gründung der „Europäischen Union" geführt haben. Maßgebend für die Befugnisse der Organe der Union seien und blieben die Übertragungsakte der Mitgliedstaaten und für ihre demokratische Legitimation die Zustimmungsakte der nationalen Parlamente. Die Übertragungsakte seien als Einzelermächtigung eng auszulegen. Daher müsse „in Zukunft" die dynamische Erweiterung der europäischen Verträge durch eine Auslegung nach „dem Gedanken der inhärenten Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften (‚implied powers') und eine Vertragsauslegung im Sinne der größtmöglichen Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse (‚effet utile')" einer Auslegung Platz machen, die eine Vertragserweiterung im Wege der Auslegung ausschließe. Eine Auslegung, die diese Grenze mißachte, „würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten".

Vorrang des Nationalstaats und demokratische Legitimation

Den Vorrang des Nationalstaats hat der erkennende Senat dann in *obiter dicta* zur demokratischen Legitimation von Nationalstaat und Europäischer Union darüber hinaus grundsätzlich zu begründen versucht. Er hat ausgeführt, die grundsätzliche demokratische Legitimation der hoheitlichen Befugnisse der europäischen Organe könne nur durch die „Staatsvölker" der Nationalstaaten erfolgen. Da die Europäische Union als „Staatenverbund der staatlich organisierten Völker Europas" kein „Staatsvolk" besitze, fehle ihr eine eigene Legitimationsbasis. Die vom Europäischen Parlament vermittelte demokratische Legitimation könne zu der grundsätzlichen Legitimation durch die Nationalstaaten nur ergänzend „hinzutreten".

Diese Passagen des Urteils stimmen weitgehend mit Ansichten überein, die der Berichterstatter des erkennenden Senats, Professor Paul Kirchhof, in der Rechtsliteratur vertritt. Er erklärt ein Aufgehen der Bundesrepublik in ein Europäisches Gemeinwesen für mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Seine Ansichten scheinen im erkennenden Senat aber nicht uneingeschränkt geteilt worden zu sein. Denn an anderer Stelle der Urteilsbegründung heißt es: „Entscheidend ist aus vertraglicher wie aus verfassungsrechtlicher Sicht, daß die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt." So bleibt unklar, ob die Aussage des Gerichts, den Nationalstaaten müßten im Zuge der europäischen Integration „hinreichend bedeutsame eigene Aufgabenfelder", dem Bundestag „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht" verbleiben, grundsätzlich oder nur für den gegenwärtigen Stand der europäischen Integration gelten soll.

Diese Mehrdeutigkeit ist keine Kleinigkeit. Zwar wird auf heute absehbare Zeit unsere politische und rechtliche Aufgabe in der gestaltenden Fortentwicklung des Mit- und Ineinanders von Nationalstaaten und Europäischer Union bestehen – sollte die geplante Osterweiterung der Union zustande kommen, wird dieser Prozeß noch einmal wesentlich verlängert werden. Es ist aber ein Politikum, wenn das Bundesverfassungsgericht auch nur den Eindruck zuläßt, dem Hineinwachsen der Bundesrepublik in die Europäische Union seien seiner Meinung nach grundsätzliche Grenzen gesetzt, sie dürfe nicht in der Europäischen Union aufgehen. Denn das hieße, daß Europa – vom Grundgesetz her gesehen – nicht zu einem politischen Gemeinwesen zusammenwachsen dürfe.

Staatsvolk und absolute Souveränität – Anachronismen

Was meint der erkennende Senat, wenn er im Zusammenhang mit der Frage von demokratischer Legitimation von „Staatsvolk" spricht? Er hat sein Verständnis dieses Begriffes in keiner Weise erläutert, ihn aber mit dem ebenfalls nicht reflektierten Begriff der „Homogenität" verbunden. „Relativ homogen" müsse ein Staatsvolk sein. Angesichts der weitreichenden Schlüsse, die das Gericht aus der Kombination dieser Begriffe in seinen *obiter dicta* ableitet, erscheint es geboten, die vom Gericht versäumte Reflexion nachzuholen.

Der Nationalstaat – der nach einem alten deutschen Merkspruch aus Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt „besteht" – ist samt seiner Begrifflichkeit eine historische Form von auf dem Zusammenhang von Schutz und Gehorsam beruhender Herrschaft. Er hat das, was wir in deutscher Tradition „Staatsvolk" nennen, mehr geprägt als das vor-staatliche Volk den Nationalstaat. Heute sind wir in Europa Zeugen des Zuendegehens seiner Epoche. Ob es um äußere oder innere Sicherheit, um ökonomische, ökologische oder soziale Wohlfahrt geht: Der Nationalstaat kann die seine Bürger bedrängenden Probleme nicht mehr alleine lösen. Darum ist es mit seiner „absoluten Souveränität" ebenso vorbei wie mit seiner einheitlichen und ausschließlichen Staatsgewalt über ein fest umrissenes Territorium und die in ihm lebenden Menschen. Der Nationalstaat muß Kompetenzen abgeben. Nach „oben" an übernationale Zusammenschlüsse und internationale Institutionen, nach „unten" an alte und neue Regionen. In der Europäischen Union bestimmen heute andere Staaten über uns und wir über sie mit.

Wie immer sich die Europäische Union entwickeln wird, ist daher bereits heute eines sicher: Als post-nationalstaatliches Gebilde läßt sie sich mit der nationalstaatlichen Begrifflichkeit sowenig erfassen, wie sich, das hat uns Otto Brunner gelehrt, die vor-nationalstaatlichen politischen Strukturen des Mittelalters mit ihr erfassen ließen.

Hinzu kommt, daß der Begriff „Staatsvolk" in der deutschen Tradition in einer von unseren westeuropäischen Partnern nicht nachvollziehbaren Weise „völkisch" bestimmt war. Wie das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht als „droit du sang", knüpfte er an die Abstammung an und zwar als homogene Substanz verstandene Blutsbande.

Vom völkischen Denken wurde das Homogenitätspostulat vom Volk auf das erstreckt, was ein guter Deutscher zu glauben und zu denken habe. So wurde schon bei der Reichsgründung, der Geburt des „verspäteten" deutschen Nationalstaats, der staatsvölkischen Homogenität dadurch nachgeholfen, daß die Sozialdemokraten, die Katholiken und die Polen zu „Reichs-

feinden" erklärt wurden. Nun wäre es gewiß töricht zu behaupten, damit sei der Weg zur Nazi-Homogenität von Blut, Volk und Rasse vorgezeichnet gewesen – aber gelandet sind wir bei ihr.

Für diejenigen unserer Nachbarn, deren Staatsbürgerrecht als „droit du sol" nicht an die blutsmäßige Abstammung, sondern an die Beziehung zum Land anknüpft, ist ein solches Verständnis von „Staatsvolk" und „Homogenität" ausgeschlossen. Wer im Land geboren wird, ist dessen Bürger. Politische Gemeinsamkeit wird also nicht als quasi naturhaft vorausgesetzt, sondern durch die Einbeziehung ins politische Gemeinwesen ermöglicht.

Die „Nation" stellt auf gemeinsame Werte, gemeinsame Überzeugungen, gemeinsamen Willen ab, nicht auf Abstammung. Das gilt erst recht für die Vereinigten Staaten von Amerika als nicht nur nationaler, sondern auch religiöser und rassischer „Schmelztiegel". Die Eingangsworte der Präambel der amerikanischen Verfassung: „We the People" spricht kein „Staatsvolk", sondern sprechen freie Bürger, die für sich ein unabhängiges Gemeinwesen reklamieren. Aber auch die Schweiz mit ihrer Pluralität von Nationalitäten und Sprachen kann mit unseren traditionellen Vorstellungen von „Staatsvolk" und „Homogenität" wenig anfangen.

„Staatsvolk" kann in einem demokratischen Verfassungsstaat nur bedeuten: Die Gesamtheit der durch die Verfassung zu einem Gemeinwesen zusammengeschlossenen Bürger. In diesem Sinne hat die Europäische Union natürlich kein „Staatsvolk", denn sie ist ja noch kein voll ausgebildetes Gemeinwesen. Und natürlich fehlen Europa, dessen Staaten so lange und so oft gegeneinander Krieg geführt haben, die Gemeinsamkeiten, die die Nationalstaats-Völker in einem langen Zusammenleben in Krieg und Frieden entwickelt haben. Aber das ist kein grundsätzliches Hindernis für die Entstehung eines europäischen politischen Gemeinwesens am Ende eines langen Integrationsprozesses.

Das gleiche gilt für die heutigen „demokratischen Defizite" der Union, zum Beispiel für die Tatsache, daß das Europäische Parlament nicht nur größerer Kompetenzen, sondern vor allem einer besseren demokratischen Legitimation durch einen wirklich europäischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß, einschließlich eines einheitlichen europäischen Wahlrechts, bedarf.

Würde das Europäische Parlament zum Beispiel, wie vom Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank, Herrn Padoa-Schioppa, vorgeschlagen, den Kommissionspräsidenten wählen, würde das helfen, einen solchen Prozeß in Gang zu setzen. Die Parteien müßten sich auf europaweit akzeptable Kandidaten einigen. Sie müßten europaweit für sie werben. Die Medien würden darüber berichten. Ein vom Parlament gewählter Präsident hätte eine größere politische Legitimation – auch der Brüsseler Euro-Bürokratie gegenüber.

Fortentwicklung des europäischen demokratischen Prozesses

Alles das ist zu schaffen, wenn die Europäer ihre Interessen und ihre Kräfte dafür bündeln, wobei nicht vergessen werden sollte, daß Demokratie nicht nur aus Willensbildung und Mehrheitsentscheidungen besteht. Auch die Europäische Zentralbank und der Europäische Gerichtshof tragen zum Beispiel zur politischen Integration Europas bei. Das gleiche gilt für nicht-staatliche Organisationen und Akteure. Für die Fortentwicklung des europäischen demokratischen Prozesses gibt es viele Schwierigkeiten, aber keine absoluten, grundsätzlichen und schon gar keine naturhaften Grenzen.

Die Europäer gehören einem Kulturkreis an. In mehrerer Hinsicht – abstammungsmäßig, religiös, kulturell – haben sie mehr Gemeinsamkeiten als die Bürger der Vereinigten Staaten. Solche Gemeinsamkeiten werden durch den Schüler-, Studenten- und Wissenschaftsaustausch ebenso gefördert wie durch Städtepartnerschaften und den europäischen Massentourismus.

Die Sprachenvielfalt ist größer als die Amerikas, vor allem fehlt die gemeinsame Hauptsprache. Das Englische ist aber längst dabei, zur lingua

franca des post-nationalstaatlichen Europas zu werden, so wie Latein die lingua franca des vor-nationalstaatlichen Europas gewesen ist. Angesichts der heutigen Kommunikations-Explosion bleibt diese Ausdehnung des Englischen als Hauptsprache nicht auf Kultur- oder Funktions-„Eliten" beschränkt.

Wirtschaftlich hat der gemeinsame Markt die Europäer als Marktteilnehmer über alle Grenzen hinweg bereits in einem erstaunlichen Maß zusammengeführt, einschließlich der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit in der Europäischen Union. Die „Gleichheit der Lebensverhältnisse" nimmt zu, wenn auch – wie in der Bundesrepublik etwa zwischen Hamburg und Nordfriesland, Düsseldorf und der Eifel, München und dem Bayerischen Wald, vom Gefälle zu den fünf neuen Bundesländern nicht zu reden – immer noch erhebliche soziale Gefälle bestehen.

Die Kapital- und Arbeitgeberseite kann sich der Integration sehr viel leichter anpassen als die Arbeitnehmerseite, was niemand überraschen kann. Trotzdem gibt es in Europa in bezug auf die Sozialordnung eine die Identität Europas mitbestimmende Grundüberzeugung: Keine amerikanischen Verhältnisse.

Durch Grundüberzeugungen mündiger Bürger zum europäischen Gemeinwesen

Die politische Integration der Bürger, nicht nur der Staaten Europas, läßt derzeit, wie schon gesagt, noch viele Wünsche offen. Aber sie macht Fortschritte, zum Beispiel durch die Einführung einer Unionsbürgerschaft oder durch das aktive und passive Wahlrecht für Kommunalwahlen am jeweiligen Wohnort. Vor allem aber: Die Europäer haben heute gemeinsame politische Grundüberzeugungen. Ihre ganz überwiegende Mehrheit will eine Menschenwürde und Grundrechte achtende rechtsstaatliche Demokratie, in der nicht dumpfes Volksgemurmel, sondern die Auseinandersetzung und Selbstverständigung mündiger Bürger über den politischen Kurs entscheiden soll.

Warum sollten die Europäer nicht genügend Kraft und Phantasie aufbringen, auf dieser Grundlage eines Tages ein politisches Gemeinwesen zu bilden? Machen wir doch einmal die gedankliche Gegenprobe: Würden die europäischen Parlamente eines Tages die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung für ein europäisches Gemeinwesen und einen europäischen Bürgerentscheid über die von dieser ausgearbeitete Verfassung beschließen, wer würde den Einwand vom angeblich „fehlenden Staatsvolk" politisch oder verfassungsrechtlich ernst nehmen?

Anmerkungen

1. BVerfG, Zweiter Senat: 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92 (BVerfGE 89, 155).

2. Vgl. beispielsweise Brun-Otto Bryde, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Konsequenzen für die weitere Entwicklung der europäischen Integration, in: Vorträge und Berichte aus dem Graduiertenkolleg, Tübingen 1993; Ulrich Everling, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Union, in: integration 3 (1994), S. 165-175; Hans-Peter Ipsen, Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, in: Europarecht 1 (1994), S. 1–21; Karl Meessen, Maastricht nach Karlsruhe, in: Neue Juristische Wochenschrift 9 (1994), S. 549-554; Christian Tomuschat, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, in: Europäische Grundrechtezeitschrift 20–21 (1993), S. 489–496.

Wegmarken und Perspektiven europäischer Verfassungsentwicklungen

Anläßlich des zwanzigjährigen Jubiläums der Zeitschrift „integration" erörterte das Wissenschaftliche Direktorium des Instituts für Europäische Politik auf seiner Frühjahrstagung zusammen mit hochrangigen Vertretern aus Wissenschaft, Administration und Politik die letzten zwanzig Jahre europäischer Integration im Lichte der politischen und wissenschaftlichen Debatte. Begleitend wurde auf dieser Veranstaltung der zu Ehren von *Heinrich Schneider* herausgegebene Band „Die Europäische Union als Prozeß"[1] vorgestellt, der 51 Beiträge von Analytikern und Praktikern der Europapolitik enthält, die im Laufe von 20 Jahren der Zeitschrift „integration" veröffentlicht wurden und perspektivenreiche Interpretationen der Wegmarken europäischer Verfassungsgebung vom Tindemans-Bericht bis zum Amsterdamer Vertrag bieten.

Die Europäische Union als Prozeß – politikwissenschaftliche Ausgangsüberlegungen

Der Tagungstitel „Europäische Union als Prozeß" umfaßt eine zweifache Sinnbedeutung des Begriffs ‚Union': Die statische eines ganz bestimmten Strukturgefüges und letztlich einer rechtlich verfaßten Ordnung und die dynamische der neuen und jeweils nächsten Etappe eines kontinuierlichen Prozesses. Diesem Verständnis entsprechend ist die effektive Fortführung der Integration bereits „Europäische Union". „Die Europäische Union ist folglich ebensosehr ein ‚Vorgang' wie ein Gebilde, sie ist gewissermaßen nicht nur ‚im Werden' sondern ‚ein Werden' selbst."[2] ‚Europäische Union' wird damit als ein „vieldimensionales, komplexes Evolutionsgeschehen"[3] verstanden, das von einem permanenten Wechselspiel zwischen Prozeß und Institutionalisierung geprägt wird.

Von Beginn an war der Evolutivcharakter ein prägendes Merkmal europäischer Integration. Bereits in der Schuman-Erklärung vom Mai 1950 wurde postuliert, daß Europa nicht auf einen Schlag geschaffen werden könne. Vielmehr sei

Die Europäische Union als Prozeß 1978-1998:
Zwanzig Jahre europäische Integration im Lichte der politischen und wissenschaftlichen Debatte

Tagung des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik
Europa-Zentrum, Bonn, 7./8. Mai 1998

Vorsitz und Begrüßung
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universitäten Wien und Krems a.d. Donau; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik

Grußwort
Prof. Dr. Hans-Gert PÖTTERING, MdEP, Präsident der Europa-Union Deutschland

Die Europäische Union als Prozeß: Einführung aus politikwissenschaftlicher Perspektive
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universitäten Wien und Krems a.d. Donau; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik

Vom Tindemans-Bericht zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments: Verfassungsprojekte ohne Folgen?
Vorsitz
Dr. Egon A. KLEPSCH, Präsident des Europäischen Parlaments a.D.; Ehrenpräsident der Europa-Union Deutschland

Kurzbeiträge
Dominique STRUYE DE SWIELANDE, Botschafter des Königreichs Belgien, Bonn; Dr. Fritz FRANZMEYER, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin; Dr. Hans-Werner LAUTENSCHLAGER, Staatssekretär des Auswärtigen Amtes a.D., Bonn; Dr. Dietmar NICKEL, Europäisches Parlament, Brüssel

Einheitliche Europäische Akte: Dynamisierung durch die Hintertür?
Vorsitz
Hans PETERS, Vizepräsident der Europa-Union Deutschland, Bonn

Kurzbeiträge
Dr. Karl-Heinz NARJES, Mitglied der Europäischen Kommission a.D.; Präsident des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn; Botschafter a.D. Dr. Werner UNGERER, ehem. Rektor des Europa-Kollegs Brügge, Bonn; Prof. Dr. Dieter BIEHL, Universität Frankfurt; Jürgen KUHN, Ministerialdirektor a.D. des Bundesministeriums für Wirtschaft; Berater, PHARE-Projekt EU-Rechtsangleichung Litauen, Bonn; Dr. Thomas LAUFER, Leiter des Präsidialbüros, Deutscher Bundestag, Bonn

Von Maastricht bis Amsterdam: Gründung und Entwicklung der Europäischen Union
Vorsitz
Dr. Barbara LIPPERT, Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Bonn

Kurzbeiträge
Dr. Wilhelm SCHONFELDER, Ministerialdirektor, Leiter der Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Bonn; Dr. Peter W. SCHLÜTER, Europäisches Währungsinstitut, Frankfurt; Prof. Dr. Jörg MONAR, Direktor, Centre for European Politics and Institutions, Universität Leicester; Prof. Dr. Martin SEIDEL, Universitäten Münster und Krems a.d. Donau, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Universität Bonn

Die Europäische Union als Prozeß: Bewertung und Ausblick
Panel-Diskussion
Vorsitz
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln; Vorsitzender der Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Brüssel; Institut für Europäische Politik, Bonn

Statements
Elmar BROK, Mitglied des Europäischen Parlaments, Bielefeld/Brüssel; Prof. Dr. András INOTAI, Direktor, Institut für Weltwirtschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, Budapest; Dr. Albrecht ROTHACHER, Generaldirektion I.A, Europäische Kommission, Brüssel; Christian STERZING, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bonn

Schlußfolgerungen
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universitäten Wien und Krems a.d. Donau; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik

ein Grundstein zu legen, von dem aus dann in Etappen Fortschritte auf dem Weg hin zu einer europäischen Föderation erzielt werden sollten. Auch mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom März 1957 wurde der Prozeßcharakter europäischer Integration auf dem Weg hin zu einem „immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker" ausdrücklich betont.

Diese Entwicklungsoffenheit bleibt auch heute, nach der vertraglichen Gründung einer Europäischen Union, grundsätzlich bestehen und wird in den Maastrichter und Amsterdamer Verträgen ausdrücklich betont. Angesichts dieser „creatio continua" (Walter Hallstein) sieht Hans-Peter Ipsen den Sinn europäischer Integration in nichts anderem als ihrer eigenen Fortentwicklung. Gleiches kommt in der berühmten Fahrrad-Metapher Walter Hallsteins zum Ausdruck: Die europäische Integration muß – wie ein Fahrrad – in Bewegung bleiben, um nicht ‚umzufallen'. Diese Fixierung auf das Prozeßhafte bedeutet gleichzeitig eine Entlastung von der Frage nach Richtung und Ziel europäischer Integration. Die daraus resultierende grundsätzliche Interpretationsoffenheit läßt eine „Multivalenz"[4] europapolitischer Ansätze zu, die sich zwischen föderalen, konföderalen und kooperativen Sinndeutungen des Ziels europäischer Integration bewegen. Die Europäische Union als Produkt dieses multivalenten und überaus komplexen Integrationsprozesses stellt damit ein Gebilde *sui generis* dar, das nicht für einen ganz bestimmten Verfassungszustand oder das Ziel des Integrationsprozesses, sondern für eine „integrationspolitische Daueraufgabe"[5] steht.

Ergebnislos aber folgenreich: Europäische Verfassungsinitiativen der siebziger und frühen achtziger Jahre

Vor dem Hintergrund der integrationspolitischen Stagnation der siebziger Jahre beauftragten die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten im Jahre 1974 den belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans, in einem Bericht darzulegen, was die Europäische Union sei und wie man sie verwirklichen könne. Der 1975 vorgelegte Tindemans-Bericht enthielt jedoch weder eine Definition noch eine idealtypische Verfassung einer Europäischen Union oder Patentrezepte zu ihrer Verwirklichung. Tindemans wählte hingegen bewußt einen pragmatischen Ansatz, indem er für realistisch und realisierbar gehaltene Maßnahmen vorschlug und neue Perspektiven aufzeigte. Dabei kam es ihm darauf an, in einer Zeit des Zweifels und der Krise das bisher Erreichte zu retten und der Gemeinschaft über die Einigung auf neue Ziele eine neue Dynamik zu verleihen. Die Europäische Union stellte für ihn einen neuen Abschnitt auf dem Weg zur Einigung Europas dar, die nur das Ergebnis eines kontinuierlichen Prozesses sein könne. Mit der bewußten Beschränkung auf das Machbare und dem Vorschlag einer Strategie der kleinen und kleinsten Schritte war Tindemans ein Apologet des Konzepts der Europäischen Union als Prozeß.

Es zeigte sich jedoch, daß selbst der pragmatisch-kompromißhafte Ansatz des Tindemans-Berichts zu seiner Zeit nicht konsensfähig war. Seine Vorschläge zu einer gemeinsamen Außenpolitik, zur Sicherung des wirtschaftlichen Wohlstands einschließlich der Entwicklung einer Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Konzept einer abgestuften Integration, zu einer Sozial- und Regionalpolitik, einem Europa der Bürger sowie einer Stärkung der Institutionen wurden erst deutlich später aufgegriffen und haben zum Teil bis heute ihre Aktualität behalten. Die eigentliche Bedeutung des Tindemans-Berichts liegt aus heutiger Sicht in der erstmaligen Zusammenfassung der unterschiedlichen europäischen Aktivitäten zu einem Gesamtkonzept, das im weiteren Verlauf der europäischen Integration zumindest inoffiziell akzeptiert wurde. Nach Einschätzung eines Beobachters aus der Praxis regte Tindemans mit der Beschreibung der Europäischen Union als Prozeß und der Forderung nach einem gemeinsamen europäischen Leitbild der Integration nicht nur die Diskussion über die Reform der Gemeinschaft und ihre Umwandlung in eine Union an, sondern gab ihr eine grundsätzlich neue Richtung.

Auch die Genscher-Colombo-Initiative von 1981 fand vor dem Hintergrund einer europapolitischen Stagnation mit allgemeiner Frustration

und Perspektivlosigkeit statt. Um eine neue Integrationsdynamik zu schaffen, schlugen die beiden damaligen Außenminister Deutschlands und Italiens eine Aufgabenausweitung und die pragmatische Definition neuer Zielperspektiven vor, ohne jedoch die Gemeinschaft gleichsam in ein starres integrationspolitisches Konzept zu pressen. Konkret postulierte die Initiative das Ziel, nach fünf Jahren einen Vertrag über eine Europäischen Union abzuschließen, der neben den Gemeinschaftspolitiken eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in der Kultur- und Justizpolitik sowie eine umfangreiche Reform der Institutionen umfassen sollte. Es sollte sich jedoch einmal mehr zeigen, daß die damalige Zeit für einen solch umfassenden, ehrgeizigen und sogar aus heutiger Sicht modern anmutenden Plan für den Weiterbau des europäischen Hauses noch nicht reif war. Vor dem Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages galt es zunächst, die anstehenden Sachfragen zu klären. Nach einer Abfolge mühsamer und zähflüssiger Verhandlungen war es aber zumindest möglich, durch das Zusammenschnüren von Verhandlungspaketen einen gemeinsamen Nenner zu finden, der 1983 in die Feierliche Erklärung von Stuttgart einging.

Mit dieser Erklärung, in der die EG-Mitgliedstaaten ihren Willen bekundeten, die Gesamtheit ihrer Beziehungen in eine Europäische Union zu überführen, war die Europäische Union wieder auf der Tagesordnung. Bezeichnenderweise wurden jedoch zahlreiche Elemente der Erklärung erst in dem Vertrag über die Europäische Union verwirklicht. Aus heutiger Sicht ziehen die damals aktiv an den Entscheidungen Beteiligten und die wissenschaftlichen Beobachter aus der Genscher-Colombo-Initiative und ihren Auswirkungen drei grundsätzliche Lehren. Erstens: strategische Ziele entschlossener Staatsmänner können etwas bewirken, wenn sie beharrlich verfolgt werden. Es gilt also, das Prozeßhafte europäischer Einigung zu berücksichtigen. Zweitens: strategische Ziele sind nur dann zu realisieren, wenn auch die anstehenden Sachfragen angegangen und gelöst werden. Insofern sollten also nicht idealtypische Visionen, sondern die pragmatische, schrittweise Lösung von aktuellen Problemen im Mittelpunkt stehen. Drittens: es ist wichtig, über zielorientierte Überprüfungsklauseln konkrete Vorgaben und Handlungsanweisungen für den weiteren Verlauf des Integrationsprozesses zu definieren.

Einen sehr viel weitreichenderen Vorstoß stellte der 1984 vom Europäischen Parlament beschlossene „Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union" dar. Mit dieser Initiative, deren Text laut ihrem hauptsächlichen Protagonisten Altiero Spinelli inhaltlich eine echte Verfassung und lediglich formal einen Vertrag darstellte, wurde der ‚große qualitative Sprung' in dem europäischen Integrationsprozeß anvisiert. In diesem ehrgeizigen Vorhaben machte sich auch die psychologisch gestärkte Lage des Europäischen Parlaments nach den ersten Direktwahlen im Jahre 1979 bemerkbar. Hatte auch dieser Vertragsentwurf keine unmittelbaren Auswirkungen auf den weiteren Fortgang europäischer Integration und wurde er von einigen Kritikern als unrealistisch, ja sogar als utopisch charakterisiert, so wurde er doch zum Kristallisationspunkt einer neuen Europadebatte. Als solcher bildete er zusammen mit der Genscher-Colombo-Initiative und dem Weißbuch der Kommission einen entscheidenden Anstoß für die Einberufung der Regierungskonferenz zur Ausarbeitung der Einheitlichen Europäischen Akte. Auch der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments beinhaltet eine Reihe noch heute aktueller Elemente, beispielsweise hinsichtlich der Außen- und Sicherheitspolitik, der Mitwirkung des Europäischen Parlaments und der Diskussion über eine Europäische Verfassung.

Der Rückblick auf die Verfassungsprojekte vom Tindemans-Bericht bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments unterstreicht die Prozeßhaftigkeit der Europäischen Union. Die Dynamik dieses Prozesses folgt keinem „Grand Design", sondern geht auf unterschiedliche, nicht berechenbare Anstöße zurück. Den meisten Tagungsteilnehmern erschien deshalb der pragmatische Gradualismus kleiner und kleinster Schritte als die überlegene und realistischere Reformmethode als diejenige des integrationspolitischen Sprungs, wie sie zum Beispiel in dem Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zum Ausdruck kommt. Die Europäische Union als Produkt und Ziel dieses unsteten und unbe-

rechenbaren Prozesses bleibt notwendigerweise ein analytisch nur schwierig faßbares Gebilde. Die dringende Empfehlung eines Praktikers der Europapolitik lautete daher, bei der Weiterentwicklung des Integrationsprozesses der Empirie Raum zu lassen und diese nicht mit starren Zieldefinitionen, Modellen und Konzepten zu blockieren. Europäische Union als Prozeß bedeute, die Union nach und nach mit Leben zu erfüllen und erst später näher zu definieren – auch wenn dies in den Augen der Wissenschaft höchst unbefriedigend erscheinen müsse.

Die Einheitliche Europäische Akte – Aufbruchsignal oder technokratisches Stückwerk?

Nach schwierigen und oft kontroversen Verhandlungen einigten sich die EG-Mitgliedstaaten im Jahre 1986 auf die Vertragsreform der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA). Wohl auch angesichts der eher enttäuschenden Erfahrungen mit dem Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments verfolgte die EEA einen von einem Tagungsteilnehmer als „beherzten Pragmatismus" bezeichneten Ansatz. Dieser eignete sich nicht als Kern oder als Anregung für eine europäische Verfassung, sondern verfolgte konsequent die Methodik system- und prozeßkonformer Vertragsänderungen. Auf diese Art und Weise wurden trotz der zum Teil stark divergierenden Integrationskonzepte der Mitgliedstaaten, wie sie in den Arbeiten der ad-hoc-Ausschüsse zur Vorbereitung der EEA zutage traten, wichtige Fortschritte erzielt. So bildete die EEA eine Rechtsgrundlage für den Europäischen Rat und für die Europäische Politische Zusammenarbeit sowie für deren Verknüpfung mit den EG-Verträgen, gab das Ziel der Vollendung des Binnenmarkts vor und enthielt Rechtsgrundlagen für neue Politikbereiche und institutionelle Reformen.

Trotz einer starken zeitgenössischen Enttäuschung und Kritik (so wurde die EEA von einigen Beobachtern im Vergleich zum Vertragsentwurfs des Europäischen Parlaments als „technokratisches Stückwerk" kritisiert), erwies sich die begrenzte Strategie der Vertragsänderungen letztlich doch als erfolgreich. So entwickelte die EEA neue, zum Teil unerwartete Impulse für die weitere Integrationsentwicklung, beispielsweise durch die Wiedereinführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat noch vor dem Inkrafttreten der EEA, durch die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments und den Zwang zu einer verstärkten interfraktionellen Zusammenarbeit oder durch die umfangreichen Maßnahmen der Kommission im Rahmen ihrer Mitteilung „Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden", die eine Dynamik begründete, die im Juni 1988 in die Verabschiedung des Delors-Pakets und die Einsetzung des Delors-Ausschusses für Währungsfragen gipfelte. Die EEA und ihre begrenzte Strategie der Vertragsänderungen markierte den Anfang einer Reihe von Regierungskonferenzen zur Vertragsreform, die sich auch in Zukunft fortsetzen dürfte. Entgegen der zeitgenössischen Skepsis und Kritik stellte die EEA damit eine Art Aufbruchsignal dar, das weitreichende Dynamisierungseffekte für den Prozeß der Europäischen Union zur Folge hatte.

Zwischenetappen statt Endziel: Die Europäische Union der Verträge von Maastricht und Amsterdam

Mit der Gründung einer Europäischen Union im sogenannten Maastrichter Vertrag von 1992 wurde nicht das Ziel, sondern nur eine weitere Etappe des europäischen Integrationsprozesses erreicht. So beinhaltet die mit dem Vertrag über die Europäische Union eingeführte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aufgrund der stark divergierenden Strategien und Ansätze der Mitgliedstaaten nach wie vor grundlegende Schwächen. Dahingegen wurden in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI) beachtliche Fortschritte erzielt. Erstmals entwickelt sich nun eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Innen- und Justizministerien, die die Handlungsfähigkeit der Union deutlich stärkt. Als problematisch schätzte allerdings ein Tagungsteilnehmer das Fehlen einer klar definierten Finalität in der ZJI ein. Anstelle einer strategischen Definition der mit der ZJI verbundenen Ziele werde ein „piecemeal approach" praktiziert, der nur begrenzte und bereits akute Probleme angehe und der den Mitgliedstaaten Sonderregelungen offenhalte, die eine starke

Fragmentierung zur Folge hätten. So sei auch das Schengener Abkommen trotz aller Fortschritte nur von begrenztem Nutzen, da es keine Basis für eine umfassende Lösung aktueller Probleme wie beispielsweise der Asylproblematik biete. Andere Teilnehmer machten jedoch darauf aufmerksam, daß eine klare Finalität angesichts der divergierenden Ansätze der Mitgliedstaaten nicht definierbar und auch kontraproduktiv sei. Zudem sei die Integration des „Wildwuchses" Schengen – so reformbedürftig es auch sein möge – in die Verträge besser als der Zustand vor Amsterdam.

Stark klärungsbedürftig bleibt vorerst die Frage des Verhältnisses von Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und Politischer Union, das mit den Worten eines Tagungsteilnehmers als „hinkende Parallelität" bezeichnet wurde. Unter den EU-Mitgliedstaaten bewegen sich die Vorstellungen über die anzustrebende Ausgestaltung einer Politischen Union zwischen dem Minimalkonzept einer Art WWU, ähnlich wie sie bereits besteht, und dem Maximalkonzept einer Art Vereinigte Staaten von Europa. Wenngleich auch in offiziellen Verlautbarungen von einem notwendigen Gleichgewicht zwischen WWU und Politischer Union die Rede ist, so bieten doch weder der Maastrichter noch der Amsterdamer Vertrag einen konkreten Anhaltspunkt für die Ausgestaltung der Politischen Union. Fest steht jedoch, daß mit der WWU selbst bereits ein wesentliches Element einer Politischen Union geschaffen wurde, das allerdings erst noch von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muß.

Umstritten war unter den Tagungsteilnehmern die grundsätzliche Ausrichtung des Integrationsprozesses in der Phase der Maastrichter und Amsterdamer Verträge. Von der einen Seite wurde ein Ausbau konföderativer Strukturen ausgemacht. Belege hierfür seien die Einschränkung der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs seit Maastricht sowie die Stärkung des Europäischen Rates als Entscheidungszentrum der Union. Hingegen machten andere eine stärkere Föderalisierung aus, wobei sie auf die Vergemeinschaftung von Teilbereichen der WWU und der ZJI durch den Amsterdamer Vertrag verwiesen.

Die Europäische Union als Prozeß: Bewertung und Ausblick

Mit der Agenda 2000 hat die Kommission einen strategischen Ansatz für das Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert vorgelegt der die beiden hauptsächlichen Herausforderungen der Union – Erweiterung und innere Reformen – zu einem umfassenden Konzept verbindet. Es besteht also auch für die Zukunft ein erheblicher Bedarf an Reformen und Weiterentwicklungen der Europäischen Union als Prozeß. Welche Anforderungen stellen sich aber an diesen Prozeß? Welche Lehren lassen sich aus dem bisherigen Prozeßverlauf für die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union ziehen? Die Diskussionen im Rahmen der Tagung umfaßten vor allem zwei Faktoren des Integrationsprozesses:

(1) Methodik: Die Erfahrungen der Verhandlungen zum Maastrichter und Amsterdamer Vertrag, aber auch das aktuelle Beispiel des turbulenten Starts der WWU auf dem Brüsseler Sondergipfel zeigte nach einhelliger Meinung der Tagungsteilnehmer deutlich die Grenzen der bisherigen Methode der Regierungskonferenzen auf. Der Beschluß von Vertragsreformen auf jeweils kleinstem gemeinsamen Nenner im Verlauf von schlecht vorbereiteten und schlecht koordinierten Regierungskonferenzen, deren Ergebnisse zumeist in einer „Nacht der langen Messer" entschieden und dabei zuweilen vom Zufall bestimmt werden, könne den gewaltigen Herausforderungen der Union an der Schwelle zum 21. Jahrhundert nicht gerecht werden. Dies gelte vor allem auch für eine auf über 20 Mitglieder erweiterte Union. Zudem seien die mangelnde Effizienz und Transparenz der bisherigen Regierungskonferenzen für die Bevölkerung nicht akzeptabel. Vorschläge für eine verbesserte Reformmethodik reichten von einer Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, über eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments bis hin zu einem Stufenplan, bestehend aus den drei aufeinanderfolgenden Stufen eines Ausschusses regierungsunabhängiger Experten („Rat der Weisen"), einer Reflexionsgruppe und schließlich der eigentlichen Regierungskonferenz.

(2) Strategie: Mit der EEA, dem Maastrichter sowie dem Amsterdamer Vertrag wurde eine

Abfolge von Vertragsänderungen in Fünfjahresschritten begründet, die sich – trotz fehlenden Revisionsartikels im Amsterdamer Vertrag – auch in der Zukunft so ähnlich weiterentwickeln dürfte. Angesichts dieses stetigen, schrittweisen Gradualismus stellt sich aber zusehends die Frage nach der Finalität der Europäischen Union als Prozeß. Bislang entlastete die konstruktive Mehrdeutigkeit der Finalität den Einigungsprozeß von der Frage nach Richtung, Ziel und Sinn europäischer Integration und erlaubte jeweils die Konzentration auf aktuelle Sachfragen als Voraussetzung für die nächsten Integrationsfortschritte. Im Rückblick auf die zahlreichen europäischen Reform- bzw. Verfassungsprojekte der letzten zwanzig Jahre läßt sich sogar – zugespitzt – folgendes „Theorem" festhalten: Je unschärfer die Zielformulierung, desto erfolgreicher das Ergebnis. Die offene Finalität war damit ein entscheidendes Element der Dynamik des europäischen Integrationsprozesses. Neben diesem Nutzen birgt die offene Finalität europäischer Integration aber andererseits auch erhebliche Kosten: Zum einen hat das Beispiel der ZJI gezeigt, daß eine fehlende strategische Zieldefinition zu einer Zunahme von flexiblen Lösungen und in der Folge zu einer erheblichen Fragmentierung führen kann. Zum anderen drängt sich bei der Bevölkerung leicht der Verdacht auf, zum Gefangenen einer sich verselbständigen Prozeßdynamik mit ungewissem Ausgang zu werden.

Immer größere Teile der EU-Bevölkerung sehen eine immer engere Union der europäischen Völker eben nicht mehr als unbedingt notwendig an, sondern fragen vielmehr: Ist die Union nicht schon eng genug? Welchen Nutzen bringt eine noch engere Union überhaupt? So wird etwa das traditionelle Leitmotiv deutscher Europapolitik - das schrittweise Streben nach mehr Integration - nicht länger von einer diffusen Zustimmung der Bevölkerung getragen, sondern zusehends mit der Frage nach Kosten und Nutzen konfrontiert. Die deutsche Europapolitik gerät damit in einen Rechtfertigungszwang, der gerade für die Entwicklung der Politischen Union immer schwieriger zu erfüllen ist. Wenn also die Vergemeinschaftung nicht mehr als Selbstzweck akzeptiert wird, so drängt sich die Frage nach dem Sinn und dem Ziel Europäischer Union als Prozeß in den Vordergrund. Mit anderen Worten: Es reicht nicht mehr aus, das europäische Fahrrad in Bewegung zu halten, man muß nun auch darüber reflektieren in welche Richtung es fährt.

Für die Politikwissenschaft liegen in der Reflexion über Prozeß und Zukunft der Europäischen Union wichtige Aufgaben und Herausforderungen. Dabei sind Begriffe wie „Verfassung" oder „Staatlichkeit" nicht ausschließlich in ihren traditionellen, an der Entwicklung von Nationalstaaten orientierten Bedeutungen zu verstehen. Sie sind vielmehr als nicht einheitlich definierte Momentaufnahmen eines andauernden Prozesses zu sehen, in dem die Europäische Union mittlerweile eine zentrale Rolle spielt. Auch wenn es zu früh erscheint, von einer europäischen Staatlichkeit zu sprechen und ein ‚Leviathan' in Brüssel weder vorstellbar noch wünschenswert erscheint, so verfügt die Europäische Union doch bereits heute über einen „quasi-staatlichen Aufgabenkatalog"[6] und umfangreiche Instrumente zu seiner Bewältigung. Bei der Analyse der Europäischen Union und ihres weiteren Prozesses sollte die Politikwissenschaft indes die „Multivalenz" europapolitischer Ansätze, Methoden und Strategien nicht als ‚störendes' und unberechenbares Element der Empirie, sondern als attraktive Vielfalt begreifen, der sie ihrerseits auf dem Wege einer stärkeren Theorieverzweigung begegnen kann.

Bei der Reflexion über den weiteren Prozeß von Staatlichkeit und europäischer Integration sind auch überkommene Bewertungsmaßstäbe neu zu überdenken. Zu fragen ist, ob das traditionelle Ziel der Vergemeinschaftung stets grundsätzlich als positiv einzuschätzen ist und ob nicht vor dem Hintergrund der anstehenden Erweiterung der Union Strategien wie die eines Kerneuropas einzubeziehen sind. Anstelle der bislang diffus akzeptierten europäischen Integration als Selbstzweck sind zudem umfassende Orientierungen zu liefern, die die Akzeptanz der Europäischen Union bei der Bevölkerung (wieder) sicherstellen. Eine wichtige Rolle könnte dabei der Entwurf neuer Leitbilder für Europa spielen. Solche Leitbilder könnten mittels umfassender Visionen – wie zum Beispiel Wohlstandsförderung oder die Schaffung einer gesamteuropäi-

schen Sicherheitsordnung – Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage nach dem Sinn der Europäischen Union als Prozeß bieten. Auf diese Art und Weise könnte heute ähnliches erreicht werden, was auch vor gut zwanzig Jahren durch den Tindemans-Bericht angestoßen wurde: Eine neue Orientierung und Dynamik durch das Aufzeigen von Zielperspektiven und Leitbildern für die Europäische Union und ihren weiteren Prozeß.

Uwe Schmalz

Anmerkungen

1. Rudolf Hrbek,/Mathias Jopp/Barbara Lippert/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Die Europäische Union als Prozeß. Verfassungsentwicklungen im Spiegel von 20 Jahren der Zeitschrift integration. Zu Ehren von Heinrich Schneider, Bonn 1998.
2. Heinrich Schneider und Rudolf Hrbek, Die Europäische Union im Werden, in: Hans von der Groeben und Hans Müller (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Band 1: Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden 1980, S. 209-471, hier S. 446.
3. Ebenda, S. 468.
4. Heinrich Schneider, Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas (PVS-Sonderheft Nr. 23), Opladen 1992, S. 3-35, hier S. 11.
5. Rudolf Hrbek, Die „Europäische Union" als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe? Lehren aus dem Reform-Septennium der EG (1980-1987), in: Hans-Joachim Mestmäcker/Hans Möller/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 167-200.
6. Wolfgang Wessels, Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?, in: integration 3 (1997), S. 117-135, hier S. 121.

Start, Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Kurz nach den grundlegenden Beschlüssen in Brüssel am ersten Mai-Wochenende 1998 zum Start der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist es dem Arbeitskreis Europäische Integration in Zusammenarbeit mit dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg gelungen, auf einer interdisziplinären Tagung die Startbedingungen, Probleme und Perspektiven der WWU und des Euro umfassend zu würdigen und zu diskutieren. Mit dieser Tagung setzt der Arbeitskreis seine bereits seit dem Jahre 1974 bestehende regelmäßige wissenschaftliche Analyse der europäischen Währungsintegration konsequent fort. Doch während auf früheren Tagungen mehr das pro und contra der Währungsintegration behandelt wurde, geht es jetzt, nachdem „die Würfel gefallen sind", um die künftigen Herausforderungen der WWU.

Konvergenz und Divergenz der WWU

Die Entscheidung des Europäischen Rates über die Teilnehmer der WWU basierte auf den zwei Konvergenzberichten der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts (EWI), die vertragsgemäß „unter gebührender Berücksichtigung" (Art. 109 j) im politischen Entscheidungsprozeß Einfluß nahmen. In seinem Referat ging *Bernd Goos* aus der Sicht der Deutschen Bundesbank auf die beiden Konvergenzberichte im einzelnen ein und stellte das Prozedere und den Beratungs- und Entscheidungsprozeß bis zum entscheidenden Beschluß der europäische Staats- und Regierungschefs dar. Die nationalen Zentralbanken waren über den Währungsausschuß in diesen Prozeß eingebunden. Der Währungsausschuß beschäftigte sich am 29./30. April eingehend mit der Empfehlung der Kommission, die auf der Grundlage der Berichte abgegeben wurde. Auch die Deutsche Bundesbank beurteilte die Konvergenzlage der EU-Länder. Die am 27. März im Auftrag der deutschen Bundesregierung abgegebene Stellungnahme zur Konvergenzlage in der Europäischen Union[1] hatte informellen Charakter. Diese Stellungnahme wurde in der Öffentlichkeit im wesentlichen auf

Nach den Beschlüssen von Brüssel: Die Wirtschafts- und Währungsunion vor dem Start

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn
in Zusammenarbeit mit dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg
mit Unterstützung der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland
HWWA-Institut, Hamburg, 4.-6. Juni 1998

Einführung in das Thema

Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim
Prof. Dr. Hans-Eckart SCHARRER, HWWA-Institut, Hamburg

Teilnehmer und Nichtteilnehmer der WWU: Konvergenzberichte und Entscheidungsprozeß

Dr. Bernd GOOS, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main
Rolf STRAUCH, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn
Prof. Dr. Hans-Eckart SCHARRER, HWWA-Institut, Hamburg

Die Währungsunion: Stand der Vorbereitungen und offene Fragen

Dr. Heinz HERRMANN, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main
Dr. Wolfgang GLOMB, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Wirkungen der WWU auf die Beschäftigung

Prof. Dr. Wim KÖSTERS, Universität Bochum
Priv.-Doz. Dr. Arne HEISE, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Konsequenzen der WWU für die nationalen Wirtschaftspolitiken

Prof. Dr. Rolf HASSE, Universität der Bundeswehr Hamburg
Prof. Dr. François BILGER, Universität Straßburg

Mobilität und Arbeitsmärkte in der WWU

Prof. Dr. Thomas STRAUBHAAR, Universität der Bundeswehr Hamburg
Priv.-Doz., Dr. Horst FELDMANN, Universität Tübingen

Die WWU – ein integrationspolitischer Motor?

Prof. Dr. Elke THIEL, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen
Winfried REIMANN, Mitarbeiter der Börsenzeitung, Düsseldorf

Die WWU im rechtlichen und politischen Gefüge der EU

Prof. Dr. Martin SEIDEL, Bonn/Universität Münster

Die künftige Rolle des Euro im internationalen Finanz- und Währungssystem

Prof. Dr. Wolf SCHÄFER, Universität der Bundeswehr Hamburg
Ulrich SCHRÖDER, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

den folgenden Halbsatz in der zusammenfassenden Beurteilung reduziert: Es „... erscheint der Eintritt in die Währungsunion ab 1999 stabilitätspolitisch vertretbar"[2]. Goos zitierte in diesem Zusammenhang die „ernsthaften Besorgnisse" der Deutschen Bundesbank und des EWI, die insbesondere gegenüber der hohen Staatsverschuldung von Belgien und Italien beständen, und mahnte grundsätzlich eine dauerhafte, nachhaltige Haushaltskonsolidierung zur Vermeidung exzessiver Defizite an. Haushaltspolitisches Ziel insbesondere für diese Länder müsse es sein, regelmäßig einen Primärüberschuß zu erzielen, der die Verschuldungsquote dauerhaft auf einem stetigen Abwertungspfad hält.

Die Konvergenzlage der EU-Länder wurde im einzelnen von *Rolf Strauch* dargestellt. Anhand empirischer Analysen über die Nachhaltigkeit finanzpolitischer Stabilitätspolitik[3] kann nachgewiesen werden, daß das Haushaltsdefizit nur bei wenigen Ländern im Sinne der vertraglichen Anforderung erheblich und laufend zurückgegangen ist. Viele Sondereinflüsse wie Konjunkturschwäche, niedriger Zins, Euro-Sondersteuer (Italien), Sondereinnahmen (France Telecom), zeitlich begrenzte Kürzung von Staatsausgaben und anderes führten zu einer nur kosmetischen Konsolidierung der Staatsfinanzen. Meist ist das strukturelle Defizit durch die hohen Personalhaushalte und die Sozialtransfers bedingt. Gerade in diesen Bereichen sind Ausgabenkürzungen politisch schwer durchsetzbar. Deshalb ist eine genaue Ursachenanalyse unbedingt erforderlich, um die vorrangigen Gründe von Haushaltsdefiziten zu identifizieren und Möglichkeiten einer strukturellen und nachhaltigen Konsolidierung des Staatshaushalts zu realisieren. Als bemerkenswert positives Beispiel für Konsolidierungsanstrengungen wird Irland genannt, das seine Staatsverschuldung nachhaltig von 95 Prozent (1991) auf 66 Prozent (1997) des BIP und gleichzeitig sein Haushaltsdefizit kontinuierlich abbauen konnte und im letzten Jahr erstmals ein Überschuß erzielte.

Neben den im Maastrichter Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien sind – nach der Theorie des optimalen Währungsgebietes – insbesondere realwirtschaftliche Indikatoren, Handelsstrukturen sowie Marktbedingungen (Preis- oder Mengenrigiditäten) zu berücksichtigen, wenn die Teilnehmerländer für eine Währungsunion bestimmt werden sollen. *Hans-Eckart Scharrer* griff in seinem Vortrag diese Ansätze auf und zeigte anhand von Zeitreihenanalysen für die Jahre 1990-1997, daß die Handelsverflechtung zwischen den EU-Ländern zwar sehr groß ist, die Entwicklung der Arbeitskosten, der Lohnstückkosten, der Produktivität, der nominalen Stundenlöhne und der Wachstumsraten der Beschäftigung jedoch deutlich divergieren.[4] Insbesondere die Arbeitskosten in Spanien und Italien stiegen im Vergleich zu den anderen Ländern weit stärker an, was durch entsprechende Wechselkursänderungen aufgefangen wurde. In der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes konnte Italien (mit der Abschaffung der ‚scala mobile' im Jahre 1992) und auch Spanien relativ große Fortschritte erzielen. Gerade beim Abbau der Lohn- und Arbeitsmarktrigiditäten zeigt Deutschland immer noch einen deutlichen Aufholbedarf. Im Gegensatz zu Deutschland verzeichnen die anderen Länder – allen voran die Niederlande und Spanien – positive Zuwachsraten der Beschäftigung. Insgesamt sind die realwirtschaftlichen Entwicklungen der Euro-11-Länder in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich divergent verlaufen. In der Währungsunion würden solche Unterschiede in der Kostenentwicklung zwischen den Ländern bzw. Regionen reale Auf- und Abwertungen induzieren. Beschränkt man sich bei der Konvergenzanalyse allein auf die vorgegebenen Maastrichter Kriterien, spiegelt die so ermittelte Konvergenzlage zwangsläufig nur einen Teil der wirtschaftlichen Wirklichkeit in Europa wider. Wichtige relevante realwirtschaftliche Entwicklungen dürfen bei der Beurteilung nicht ausgeblendet werden.

Zur Gestaltung der europäischen Geldpolitik

Der aktuelle Stand der Vorbereitung der WWU und die Ausgestaltung der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie die hierbei noch offenen Fragen wurden aus der Sicht der Deutschen Bundesbank von *Heinz Herrmann* und aus der Perspektive des Bundesfinanzministeriums von *Wolfgang Glomb* umfassend dargestellt. Im Mittelpunkt des Vortrages von Herrmann standen zuerst die mehr technischen Vorberei-

tungen der EZB hinsichtlich Banknotendruck und -verteilung, Gewinnermittlung und -verteilung, EZB-Statistik, Abgrenzung der Monetary Financial Institutions (MFI) und das Target System.

Anschließend wurde das vom EWI bereits bis zur Entscheidungsreife entworfene geldpolitische Instrumentarium der EZB behandelt. Bis zum Jahresende wird in einer Testphase geprüft, in welcher Weise Offenmarktoperationen durchgeführt, Tenderlaufzeiten gestaffelt, Liquiditätsschätzungen vorgenommen werden und Lombard- und Einlagenfaszilitäten im einzelnen ausgestaltet werden sollen, um die Breite des Zinskanals zu definieren. Auch das organisatorische Zusammenspiel zwischen EZB und den nationalen Zentralbanken im Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) ist in der Erprobungsphase. Die nationalen Zentralbanken werden regionale Liquiditätsschätzungen vornehmen, die dann Grundlage der zentralen geldpolitischen Entscheidungen der EZB sein werden. Tendergebote und Liquiditätszuteilungen werden daraufhin dezentral durch die nationalen Zentralbanken ausgeführt. Eine offene Frage ist weiterhin, ob die im Maastrichter Vertrag vorgesehene Mindestreservepolitik (Protokoll, Art. 19) als Instrument verwendet wird. Die Entscheidung für die Mindestreserve wirft unter anderen folgende Fragen auf: Höhe der jeweiligen Reservesätze, Art der Sanktion, Verzinsung der Mindestreserve, Eingrenzung der reservepflichtigen MFI. Eine für die Geldpolitik der EZB entscheidende Frage ist, ob das potentialorientierte Geldmengenkonzept der Deutschen Bundesbank zur Anwendung kommen wird. Als Alternative zur Steuerung mit einem ausschließlichen Geldmengenziel könne auch eine Kombination mit einem direkten Inflationsziel gewählt werden. Wahrscheinlich werde die Geldpolitik der EZB monetaristisch ausgerichtet sein und ein breites Spektrum an Indikatoren verwenden. Konstitutive Merkmale der EZB-Geldpolitik werden sein: mittelfristige Orientierung, öffentliche Ankündigung von geldpolitischen Zielen, die Geldmenge wird wichtigste Zielgröße, Berücksichtigung des Inflationsziels und anderer Indikatoren. Entscheidend für die Praktikabilität und Effizienz der EZB-Geldpolitik wird die Frage sein, wie stabil die Geldnachfrage im Euro-11-Land ist und ob es aufgrund der unterschiedlichen nationalen Geld- und Finanzmarktstrukturen unterschiedliche monetäre Transmissionsmechanismen und -prozesse geben wird. Bei den heterogenen Finanzierungsstrukturen in Europa wird es letztlich von der Glaubwürdigkeit der Stabilitätspolitik und von der Reputation der EZB abhängen, ob sie eine Abweichung vom angekündigten Geldmengenziel zulassen kann.

Die informelle Euro-11-Gruppe

In seinem Referat ging *Wolfgang Glomb* ausführlich auf die Entscheidungen in Brüssel über die Euro-Währung[5] am ersten Mai-Wochenende ein. Er verwies hierbei auf die wichtige gemeinsame Erklärung des Ecofin-Rates in Brüssel am 1. Mai 1998, die auf Initiative von Bundesfinanzminister Theo Waigel abgegeben wurde.[6] Diese Erklärung beinhaltet den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken ab 1. Juli 1998, die informelle Zusammenarbeit in einer Euro-11-Gruppe, die Aufforderung zur Erzielung angemessener Primärüberschüsse im Haushalt und weiterer Maßnahmen zur Rückführung der Bruttoschulden, die Verpflichtung zur Aufstellung eines nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogramms bis Ende 1998, die Bekräftigung der no bail out-Klausel und des Ausschlusses von Finanztransfers infolge der Währungsunion, die Pflicht der Umsetzung nationaler Aktionspläne gemäß den beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie die Forderung von Strukturreformen.

Von besonderer Bedeutung ist die durch die Währungsunion neu geschaffene Euro-11-Gruppe der Finanzminister. Dieses Gremium, das bereits im Werner-Plan als quasi „Wirtschaftsregierung" vorgesehen war, ist auf französische Initiative nach einem früheren deutsch-französischen Vorschlag („Wirtschaftsrat") zustande gekommen. Die Euro-11-Gruppe ist ein ausschließlich informelles Gremium, das sich treffen kann, aber nicht muß. Sie besteht aus den Vertretern der 11 Euroländer (jeweils Minister plus Berater) und dem Präsidenten der Europäischen Kommission. Die Sitzungen der Euro-11-Gruppe werden durch den Währungsausschuß vorbereitet. Auch wenn diese Gruppe keine Ent-

scheidungskompetenz hat und wichtige Fragen allgemeinen Interesses nach wie vor im Ecofin-Rat (mit allen 15 Ländern) behandelt werden, könnte sich die Euro-11-Gruppe zu einem Euro-11-Rat weiterentwickeln, der dann als wirtschaftspolitisches Gremium ein Gegengewicht zur EZB bilden würde. Diese von der französischen Regierung mehrfach bekräftigte Absicht, einen Gegenspieler zur Zentralbank zu institutionalisieren, birgt die Gefahr, die Geld- und Wechselkurspolitik der EZB zu beeinflussen und für die Ziele der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik zu instrumentalisieren. Der Euro-11-Rat könnte eine Abstimmung der Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik vornehmen und Vorstellungen über die Angemessenheit von Wechselkursen sowie von Wechselkurszielen des Euro gegenüber Drittlandswährungen verabreden und diese im Ministerrat entsprechend Art. 109 beschließen.

Beschäftigungswirkungen der WWU

Wim Kösters untersuchte in seinem Referat die Beschäftigungsimplikationen der Währungsunion. Das Meinungsspektrum reicht je nach Standpunkt und unterstellten Szenarien von automatisch signifikant positiven bis hin zu keinen oder sogar negativen Beschäftigungseffekten. Ausgehend von der Argumentation, daß die Einführung des Euro das Wechselkursrisiko zwischen den Teilnehmerländern beseitigt, die Planungssicherheit insbesondere für Unternehmen erhöht, die Transaktionskosten verringert, den Wettbewerb intensiviert, den Einsatz der Produktionsfaktoren verbessert und die Effizienz der Finanzmärkte steigert (niedrigere Realzinsen bei größeren Finanzmärkten), ließen sich Wachstumsspielräume, Innovationspotentiale und Beschäftigungschancen ausschöpfen. Eine Prognose der Beschäftigungswirkungen sei jedoch nur sehr bedingt möglich. Zum einen stelle die Einführung der WWU einen wirtschaftspolitischen Regimewechsel dar, der zu Verhaltensänderungen führen könne. Zum andern müsse zwischen kurzfristigen und langfristigen Beschäftigungseffekten der WWU unterschieden werden. Kurzfristig haben der Sicherheitseffekt, der Konsolidierungseffekt und der Reputationseffekt Einfluß auf die Beschäftigungslage. Sobald Sicherheit über die Realisierung der WWU und die bilateralen Wechselkurse besteht, fällt ein Hemmnis für Investitionen und damit indirekt auch für Beschäftigung. Die Konsolidierungsanstrengungen zur Erfüllung der Maastrichter Defizit- und Schuldenstandskriterien können bei abnehmender staatlicher Kreditnachfrage den crowding out-Prozeß verringern und so bei sinkendem bzw. bei weiterhin niedrigem Zinsniveau den Freiraum für private Investitionen und für mehr Beschäftigung erhöhen. Der Reputationseffekt führt dann zu kurzfristig negativen Beschäftigungswirkungen, wenn die Glaubwürdigkeit in eine stabilitätsorientierte Geldpolitik der EZB – und damit der Aufbau ihrer Reputation – am Beginn der WWU mit einer restriktiveren Geldpolitik erkauft werden muß. Langfristige negative Beschäftigungseffekte können durch externe Schocks bei festen nominalen Wechselkursen zwischen den Euroländern entstehen. Bei externen, asymmetrisch wirkenden Schocks lassen sich die Anpassungsprozesse in der WWU nicht mehr über Wechselkursänderungen, sondern nur noch über die heimischen Preise und Löhne steuern. Bei rigiden Löhnen verläuft der Anpassungskanal über die Mengen, die Produktion und Beschäftigung. Allerdings zeigte Kösters unter Hinweis auf empirische Studien, daß der Verlust des nominalen Wechselkurses als Anpassungsinstrument in der WWU keine größeren Probleme für die Arbeitslosigkeit ergeben werde.[7] Asymmetrische externe Schocks haben keinen signifikanten Einfluß auf die Arbeitslosigkeit.

Auch der Wegfall von Wechselkursschwankungen im Euroland werde erhebliche positive Effekte auf die Beschäftigung haben. Empirische Untersuchungen über die Wechselkursvariabilität zwischen den EWS-Ländern zeigen nämlich statistisch hoch signifikante negative Wirkungen auf die Arbeitslosigkeit und die Investitionen.[8] Diese negativen Beschäftigungswirkungen entfallen künftig in der WWU. Auch wenn keine genauen Prognosen zum Nettoeffekt der WWU gemacht werden können, lasse sich doch feststellen, daß kurzfristig negative Beschäftigungseffekte bei einem zu restriktiven geldpolitischen Kurs der EZB entstehen können, langfristig jedoch eindeutig positive Beschäftigungswirkungen zustande kommen werden.

Im Gegensatz dazu ging *Arne Heise* von dauerhaft negativen Beschäftigungswirkungen der WWU aus. Er begründete seine Ansicht mit dem neoklassischen Konzept des Stabilitätspaktes, der keine hinreichende Möglichkeit mehr für eine antizyklische Finanzpolitik ermögliche. Wenn die Auswirkungen von externen Schocks sich ohne die Möglichkeit von Wechselkursänderungen asymmetrisch auf die Euroländer verteilen, führe dies insbesondere bei „peripheren" Ländern zu häufigeren und stärkeren beschäftigungswirksamen Anpassungsprozessen als in den Kernländern der ehemaligen D-Mark-Zone. Die Möglichkeit, solche Beschäftigungseinbrüche durch expansive Staatsausgaben zu kompensieren, ist durch die Auflagen und Sanktionsmechanismen der Stabilitätspaktes stark begrenzt. Heise sah für die Beschäftigungspolitik in der WWU ein „Trilemma" in folgenden drei Problembereichen: Verhinderung von Lohndumping durch die Europäisierung der Tarifpolitik, Regionalisierung der Lohnpolitik zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, ungleiche Bezahlung für gleiche Arbeitsleistungen. Aufgrund der schwierigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme könne der Effizienzgewinn der WWU nur dann zu einem positiven Beschäftigungseffekt führen, wenn der Abbau von Rigiditäten gelinge und die Koordination der Wirtschaftspolitik auf das Beschäftigungsziel hin orientiert sei.

Rahmenbedingungen der nationalen Wirtschaftspolitiken in der WWU

Der Start der WWU wird Konsequenzen auf alle Bereiche der Wirtschaftspolitiken haben. Deshalb ist es erforderlich, ausgehend von den Regelungen des Maastrichter und des Amsterdamer Vertrages, die grundlegenden ordnungspolitischen Festlegungen für die Träger der Wirtschaftspolitiken, die Ziele und ihr Instrumentarium aufzuzeigen. Diese Aufgabe wurde von *Rolf Hasse* geleistet. In der WWU wird die Geld- und Währungspolitik zentral und einheitlich für das gesamte Währungsgebiet gesteuert, die Wirtschaftspolitik bleibt jedoch in nationaler Kompetenz und ist dezentral organisiert.

Die grundsätzliche vertragliche Bedingung für die nationalen Wirtschaftspolitiken – im Sinne einer allerdings nicht einklagbaren Empfehlung – ist der Art. 103, der die Wirtschaftspolitik „als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" betrachtet. Durch gemeinsame „Grundzüge der Wirtschaftspolitik", durch „enge Koordinierung" und ein „multilaterales Überwachungsverfahren" sollen die nationalen Wirtschaftspolitiken zueinander ausgerichtet werden. Ordnungspolitische Leitlinien für die Wirtschaftspolitiken werden in den Artikeln 102a und 3a mit dem Hinweis auf den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb" gegeben.

Für die Wechselkurspolitik des Ministerrats gilt zusätzlich das Gebot, das für die EZB vorrangige Ziel der Preisniveaustabilität nicht zu beeinträchtigen (Art. 109, 2). Der Amsterdamer Vertrag hat den Maastrichter Vertrag ordnungs- und stabilitätspolitisch konkretisiert, insbesondere durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Teilnehmerländer an der Währungsunion verpflichten sich im eigenen wie im europäischen Interesse, eine solide Finanzpolitik für mehr Wachstum und Beschäftigung einzuhalten. Der Amsterdamer Vertrag verschärft mit dem Stabilitätspakt die Anforderungen an eine solide Haushaltspolitik. Es gilt nicht nur das Maastrichter Haushaltsdefizit Kriterium von drei Prozent, vielmehr werden ausgeglichene Haushalte bzw. Überschüsse als mittelfristiges Ziel der Finanzpolitik ausdrücklich festgeschrieben.

Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen des Maastrichter und Amsterdamer Vertrages stipulieren ex ante-Leitlinien, gemeinschaftliche Überwachungsverfahren und ex post-Sanktionen. Insgesamt liege eine klare marktwirtschaftliche Konzeption für die nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken sowie für die vergemeinschaftete Geld- und Währungspolitik vor. Allerdings weiche die wirtschaftspolitische Realität teilweise stark von diesen gegebenen ordnungspolitischen Leitlinien ab.

François Bilger ging in seinem Referat vor allem auf die Probleme der nationalen Wirtschaftspolitik im Rahmen der WWU ein. Die nationale Wirtschaftspolitik habe eine doppelte Verpflichtung: sie müsse erstens koordiniert sein und unterliege den quasi automatischen Bedingungen

des Stabilitätspaktes und sei zugleich diskretionär unter Berücksichtigung allgemeiner Leitlinien der Beschäftigung. Solche Bedingungen einer freien, jedoch regelgebundenen Wirtschaftspolitik machen es noch notwendiger, sich wirtschaftspolitisch auf „echte" Staatsaufgaben zu konzentrieren, die Privatisierung und Deregulierung voranzubringen, das Sozialsystem zu reformieren und eine strukturelle Haushaltskonsolidierung durchzusetzen. Die Gefahr einer Überforderung der nationalen Wirtschaftspolitik entstände nach Bilger dann, wenn asymmetrische externe Schocks regionale Fehlentwicklungen hervorrufen, die durch nationale Politik nicht zu kompensieren seien. Die größte Anpassungslast liege bei der nationalen Finanzpolitik, die durch Disziplin, Stabilitätsdruck und Sanktionen sowie in wirtschaftlichen Schwächephasen durch die Wirksamkeit automatischer Stabilisatoren (sinkendes Steueraufkommen, steigende Sozialkosten) stark behindert sei. Aus französischer Sicht wünschte sich Bilger, die EZB wäre stärker auf das US-Modell des Federal Reserve System mit einem Preisniveau- und Beschäftigungsziel hin ausgerichtet worden. Das hätte die Beschäftigungsprobleme leichter lösen helfen. In der jetzt verwirklichten Form sei die EZB wie eine europäische Wirtschaftsregierung, der elf nationale Wirtschaftspolitiken gegenüberständen.

Mobilität und Arbeitsmarktstrukturen in Europa

Wenn eine wirtschaftliche Anpassung in unterschiedlich entwickelten Regionen einer WWU über nominale Wechselkusänderungen nicht mehr möglich ist, könnte dieser Anpassungsprozeß über Faktorwanderungen erreicht werden. *Thomas Straubhaar* zeigte in seinem Referat unter Hinweis auf verschiedene empirische Studien, daß die Mobilität der Arbeitskräfte in Europa sehr wenig ausgeprägt ist. Geht man von den grundlegenden Überlegungen der neoklassischen Wachstumstheorie aus, so hat Migration keinen langfristigen, sondern nur einen kurzfristigen Einfluß als Niveaueffekt. In der Neuen Wachstumstheorie kann es durch Migration jedoch zu langfristig wirksamen Zentrum-Peripherie-Effekten kommen. Dann ist nicht die Einwanderung, sondern die Auswanderung in Form von ‚brain-drain' das Problem. Ob die Erwartungen der neoklassischen oder der Neuen Wachstumstheorie für die WWU zutreffen, lasse sich einzig durch die Empirie beantworten.

Die räumliche Mobilität in Europa ist sehr gering. Das gilt auch für sehr integrierte Märkte, wie den Nordischen Arbeitsmarkt. Die durchschnittliche Mobilitätsrate liegt im Ländervergleich unter 5 Prozent. Die Hälfte der Mobilitätsbewegungen vollzieht sich innerhalb der jeweiligen Gemeinde. Nur 2 Prozent der Bevölkerung wandert über Gemeindegrenzen hinaus. Etwa 1 Prozent der Bevölkerung wandert international. Nur diese mobilen Personen wandern mit großer Wahrscheinlichkeit öfter. Grund der hohen Immobilität sind ‚location specific advantages'. Standortgebundene Vorteile führen dazu, daß Immobilität eine nutzenmaximierende Option wird. Staatliche Regulierungen (soziale Sicherungssysteme) begünstigen Immobilität und verteuern die Mobilität (barriers to exit and to entry). Makroökonomisch besteht zwischen Mobilität und wirtschaftlicher Entwicklung eine inverse U-Kurvenbeziehung. Je höher entwickelt eine Volkswirtschaft ist und je mehr Wohlstand erreicht wird, um so mehr wird Immobilität ein Luxusgut, das man sich leisten kann. Räumliche Immobilität könne heute durch funktionale Mobilität via Telekommunikation und Internet immer besser kompensiert werden. Der Europäische Binnenmarkt und die WWU werde die Mobilität wesentlich erleichtern und die Mobilitätsrente für wettbewerbsfähige Produktionsfaktoren erhöhen. Da die Migration in Europa bislang gering ist, werden sich reale Anpassungsprozesse infolge asymmetrischer Schocks hauptsächlich über die regionalen Arbeitsmärkte ausbreiten. *Horst Feldmann* stellte in seinem Referat die Entwicklung und Struktur der Arbeitsmärkte im europäischen Ländervergleich dar. Neben der Entwicklung der Arbeitslosenquoten und der Struktur der Arbeitslosigkeit (Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit) untersuchte er anhand von Indikatoren die Arbeitsmarktflexibilität in Europa. Viele EU-Arbeitsmärkte sind gekennzeichnet durch Tarif- und Lohnindexierungen (Belgien, Finnland, Griechenland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Spanien), staatliche Mindestlohnvorschriften (Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien), hohe Lohnersatzleistungen und Sozialabgaben

(Abgabenbelastung von fast 50 Prozent bei Belgien, Italien, Schweden), Einschränkungen der Arbeitszeitflexibilität durch staatliche und tarifvertragliche Regelungen (zum Beispiel Verbot von Samstag- und Sonntag-Arbeit sowie Nachtarbeit, Sondergenehmigungen bei Überstunden), und hohe Kündigungskosten (einschließlich langer Kündigungsfristen und Abfindungen). Allein der britische Arbeitsmarkt habe eine hohe Flexibilität. Durch die Einführung der WWU und den Euro werden die hohen innereuropäischen Lohnunterschiede und Sozialstandards transparent werden. Es besteht dann die Gefahr einer zu schnellen, nicht produktivitätsorientierten Lohnanpassung der Niedriglohn- an die Hochlohnländer. Zugleich wird das ‚moral hasard problem' auftauchen, Arbeitslosigkeits- und Wachstumsschwächen infolge überhöhter, über die Produktivitätsentwicklung hinausgehender Lohnzuwächse mit Einkommenstransfers aus EU-Fondsmitteln zu belohnen. Deshalb müsse weiterhin die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte gefördert sowie die Lohndifferenzierung und -spreizung verstärkt werden, um neuen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten rascher begegnen zu können.

Die WWU als integrationspolitischer Motor

In der Vergangenheit ist oft über den „Königsweg" der wirtschaftlichen Integration diskutiert worden: entweder der monetaristische Ansatz über die Währungsintegration oder der ökonomistische Ansatz über die wirtschaftliche und politische Union. Der Maastrichter Vertrag geht mit der Wirtschafts- und Währungsunion einen Mittelweg, ohne die politische Union im einzelnen festzuschreiben. Motor für diese Entwicklung war nicht zuletzt die Deutsche Bundesbank. Die Einführung der WWU werde weitere wirtschaftliche Integrationseffekte funktionaler und institutioneller Art bewirken sowie andere Politikbereiche beeinflussen. Die Integrationswirkung des Euro werde den Europäischen Binnenmarkt durch zunehmenden Standortwettbewerb stärken, eine Vertiefung der Integration der Finanzmärkte herbeiführen, eine gemeinsame stabilitätsorientierte Geldpolitik möglich machen und auch die Konsolidierung der nationale Haushalts- und Finanzpolitik fördern.

Der Maastrichter und auch der Amsterdamer Vertrag ermöglichen über opting out-Regelungen eine fortschreitende differenzierte Integration in Europa ohne Ausgrenzung der Nichtteilnehmerländer. Die WWU sei in diesem Sinne ein integrationspolitischer Motor. Entscheidend sei jedoch die Richtung, wohin uns der Motor führen werde. Im Gegensatz zu den Ausführungen von *Elke Thiel* vertrat *Winfried Reimann* eine mehr pessimistische Prognose über die Integrationskraft der WWU. Der Euro sei nicht förderlich für die europäische Integration. Es fehle die Politische Union in Europa als wichtigstes Element und umfassende Klammer für den Integrationsprozeß. Auch nach den Maastrichter und Amsterdamer Verträgen bestehe immer noch ein großes Demokratiedefizit in der Gemeinschaft, da das Europäische Parlament weder Gesetzgebungskompetenz habe noch nach der Bevölkerungszahl der Teilnehmerländer demokratisch repräsentiert sei. Erschwerend komme hinzu, daß es sehr unterschiedliche Vorstellungen über den policy-mix zwischen Geld-, Finanz- und Beschäftigungspolitik auf der einen Seite und Wechselkurspolitik auf der anderen Seite gebe. Das äußere sich in einer zum Zeit fundamental unterschiedlichen Interpretation des Maastrichter Vertrages. Die aktuelle Diskussion über die demokratische Kontrolle und Berichtspflicht der EZB, über ein Gegengewicht zur EZB in Form des Euro-11-Rates, über die Wechselkurspolitik gegenüber dem US-Dollar und letztlich auch die politische Einflußnahme auf die Personalentscheidungen über das EZB-Direktorium offenbare große Risiken für die WWU und für weitere Integrationsschritte in Richtung auf eine Politische Union.

Die rechtliche Struktur: ESZB und EZB

Ausgehend von den beiden gängigen Thesen, die EZB sei nach dem Modell der Deutschen Bundesbank errichtet worden und ihre Unabhängigkeit sei besser abgesichert als die der Deutschen Bundesbank, wies *Martin Seidel* in seinem Referat nach, daß diese Aussagen aufgrund der Rechtskonstruktion des Maastrichter Vertrages nicht gerechtfertigt seien. Nach den vertraglichen Regelungen wurden zwei Institutionen gebildet, das ESZB und die EZB. Das ESZB ist ein zwischenstaatlicher Verbund der nationalen Zen-

tralbanken ohne Organcharakter, ohne eigene Rechtsfähigkeit; es ist keine übergeordnete supranationale Einrichtung. Für die nationalen Zentralbanken im ESZB wurde im Maastrichter Vertrag kein Statut festgelegt. Die europäische Geld- und Währungspolitik ist nach Art. 105 dem ESZB zugeordnet, nicht der EZB. Die EZB ihrerseits ist Tochterinstitut der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten. Als Erfüllungsgehilfin des ESZB hat die EZB Rechtsfähigkeit, kann Verordnungen erlassen, geldpolitische Maßnahmen beschießen, Banknoten emittieren u.a. Primäres Leitungs-organ mit Kollegialcharakter ist der Zentralbankrat der EZB, der mehrheitlich von den nationalen Zentralbanken (11 Zentralbankpräsidenten gegenüber 6 Direktoriumsmitgliedern) dominiert wird. Der Zentralbankrat wird sich nur alle vier Wochen treffen, möglicherweise als Telekonferenz. Das Direktorium der EZB hat demgegenüber nur weisungsabhängige Ausführungsfunktionen. Es bereitet die Sitzung des Zentralbankrates vor, führt die Entscheidungen des Zentralbankrates aus und kann durch Beschluß des Zentralbankrates „bestimmte, zu übertragende Befugnisse" erhalten (Art. 12.1). Diese in Maastricht geschaffene Struktur der europäischen Währungsbehörde reflektiert die bestehenden dezentralen Entscheidungs- und Meinungsbildungsstrukturen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften. Die Gefahr, daß bei dieser dezentralen Entscheidungsstruktur von ESZB und EZB die Weisungsunabhängigkeit bei den Mitgliedern im Zentralbankrat verletzt werden könne, sei nicht zu vernachlässigen. Bei einer Verletzung der Weisungsunabhängigkeit könne – sofern sie nachweisbar ist – nicht unmittelbar gegen das betreffende Mitglied im Zentralbankrat, sondern nur gegen das Mitgliedsland beim Europäischen Gerichtshof geklagt werden. Seidel stellte als Fazit fest, die rechtliche Stellung der Deutsche Bundesbank mache sie weisungsunabhängiger als die EZB, denn die deutschen Bundesländer könnten an die Bundesbank, weil sie Bundesorgan ist, überhaupt keine Weisungen erteilen. Die Landeszentralbanken sind rechtlich unselbständige Hauptverwaltungen der Bundesbank. Sie unterliegen dem Dienst- und Weisungsrecht der Bundesbank. Das Modell der Deutschen Bundesbank unterscheide sich deshalb sowohl in der Struktur als auch in der Ausprägung der Unabhängigkeit von der Maastrichter ESZB/EZB-Konstruktion.

Der Euro als internationale Währung

Ab Januar 1999 wird die neue europäische Währung Euro als Buchgeld und ab 2002 auch als Bargeld zirkulieren. Bereits heute werden begründete Spekulationen angestellt, ob der Euro gegenüber anderen internationalen Währung auf- oder abwerten wird, ob und welche Portefolioumschichtungen durchgeführt werden und welche Verhaltensänderung bei der Fakturierung im Außenhandel, bei der Reservehaltung und bei der Denominierung von Anlagen stattfinden werden. *Wolf Schäfer* stellte die Erwartungen über den effektiven realen Wechselkurs des Euro als zentrale Größe in den Mittelpunkt seiner Prognose über die Entwicklung des Euro zu einer internationalen Währung. Denn internationale Kaufkraftdifferenzen, relative Veränderungen der realen Faktoren (wie Produktivitäten, Wachstumsraten, asymmetrisch wirkende Schocks, terms of trade), insbesondere der reale Wechselkurs zum Yen und zum US-Dollar sowie die stabilitätspolitische Glaubwürdigkeit der EZB werden die Erwartungen über die Entwicklung des Euro als internationale Währung determinieren. Die Glaubwürdigkeit in die Stabilitätspolitik der EZB hängt entscheidend davon ab, ob die EZB-Politik durch an sie herangetragene Beschäftigungsmotive, Seigniorage-motive und Wechselkursmotive geprägt wird. Grundsätzlich stellt sich für die Geldpolitik der EZB das Problem der Zeitinkonsistenz. Es entsteht, wenn eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, die zu einem Zeitpunkt optimal erscheint und entsprechend mit einem Geldmengenziel angekündigt wird, zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund veränderter Rahmenbedingungen suboptimal ist. Die ex ante optimale Politik ist nicht zeitkonsistent. Folge dieses Dilemmas können eine Überraschungsinflation und ein kurzfristiger Phillipskurven trade-off sein. Wird jedoch die ex ante suboptimale (ex post optimale) Politik entgegen der zuvor getroffenen Ankündigung realisiert, sinkt das Vertrauen in die Verläßlichkeit der Zentralbank. Es entsteht ein Reputationsverlust. Stabilitätsorientierung und Reputation der EZB werden künftig maßgeblich dafür verantwortlich sein, ob der Euro die beste-

henden internationalen Funktionen der D-Mark problemlos übernehmen und den US-Dollar teilweise verdrängen wird. Innerhalb des Euroraumes wird der Bedarf an Währungsreserve (D-Mark-Interventionen) wegfallen. Das vermindert die Reservewährungsfunktion des Euro im Vergleich zur D-Mark am Beginn der WWU. Der Euro wird um so mehr die Rolle einer internationalen Währung einnehmen, je stabiler sein Preisniveau sich entwickelt, je größer der Währungsraum wird und je weniger die Gefahr von Protektionismus und Kapitalverkehrskontrollen (Mausefallenwährung) besteht.

Auch *Ulrich Schröder* stellte am Beginn seines Referates fest, die Internationalisierung einer Währung sei an bestimmte Voraussetzung gebunden: eine große Volkswirtschaft mit einem bedeutenden Welthandelsanteil, politische Stabilität, Konvertibilität der Währung und Vertrauen in ihre Wertbeständigkeit sowie ein entwickelter und großer Finanzmarkt. Die statistischen Daten zeigen eindeutig, der US-Dollar ist nach wie vor unangefochten die wichtigste internationale Währung. Rund 83 Prozent des internationalen Devisenhandels, 50 Prozent der Fakturierung im Welthandel, 65 Prozent der offiziellen Devisenreserven und 42 Prozent der internationalen Anleihen entfielen im Jahr 1997 auf den US-Dollar. Insgesamt hielten 20 Länder im Jahr 1997 eine Wechselkursanbindung an den Dollar als Leitwährung aufrecht. Im Vergleich dazu belegen die EU-Währungen (einschließlich D-Mark) in ihrer Rolle als internationale Fakturierungs-, Anlage- und Reservewährung den zweiten Platz. Der Euro werde in diese Funktionen der EU-Währungen hineinwachsen. Bei der Handelsfakturierung im Mittelmeerraum und mit den osteuropäischen Ländern werde künftig der Euro dominieren. Außerdem wird das EWS II den Euro zu einer europäischen Anker- und Leitwährung machen. Durch die WWU wird ein attraktiver großer Finanzmarkt in Europa geschaffen. Die fragmentierten nationalen Rentenmärkte werden durch eine gemeinsamen Euro-Anleihemarkt abgelöst. Dadurch wird sich für private und institutionelle Anleger ein unter dem Aspekt der Risikodiversifizierung alternativer Markt zum Dollar bieten. In der Folge könne man mit Portefolioumschichtungen in Euro rechnen, die nach Prognosen des Ifo-Instituts zwischen 11 bis 15 Prozent der Bestände betreffen. Als Fazit lasse sich feststellen, der Euro könne eine echte Herausforderung für den US-Dollar werden. Die Voraussetzungen des Euro hinsichtlich Wertstabilität und Wettbewerbsfähigkeit seien gut, um ihn in die Funktion einer bedeutenden internationalen Anlage-, Handels- und Reservewährung hineinwachsen zu lassen.

Jürgen Schiemann

Anmerkungen

1. Vgl. Deutsche Bundesbank, Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Monatsbericht, April 1998, S. 17 ff.
2. Ebenda, S. 39.
3. Vgl. Roberto Perotti/Rolf Strauch/Jürgen von Hagen, Sustainability of Public Finances, London 1998.
4. Vgl. HWWA Report, Nachhaltigkeit: Beurteilung der Konvergenz ausgewählter Mitgliedstaaten im Vorfeld der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Hamburg 1998.
5. Vgl. dazu auch Wolfgang Glomb und Rainer von Borries, Euro-Währung, München 1998.
6. Vgl. Erklärung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) und der in diesem Rat vereinigten Minister, in: Amtsblatt der EG, I. 139 vom 11.5.1998, S. 28.
7. Vgl. Ansgar Belke, Daniel Gros: Estimating the Costs and Benefits of EMU: The Impact of External Shocks on Labour Markets, Center for Economic Research, Discussion Paper 9795, Tilburg 1997.
8. Vgl. Ansgar Belke und Daniel Gros, Evidence on the Costs of Intra-European Exchange Rate Variability, Paper presented at the 20th International Seminar on Macroeconomics, (National Bureau of Economic Research and European Economic Association), June 1997.

Die Regionen im Kontext der EU-Erweiterung

Die Frage nach der „Rolle der Regionen in der neuen EU" hätte nicht aktueller gestellt werden können. Nachdem die Europäische Kommission im Juli 1997 die Agenda 2000 vorgelegt hatte, konkretisierte sie im März 1998 ihre Vorstellungen für den Zeitraum von 2000 bis 2006 und unterbreitete für zentrale Bereiche verschiedene Legislativvorschläge. Außerdem fand am 12. März 1998 die erste Europakonferenz mit den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten sowie Zypern und der Türkei in London statt, und zwei Wochen später wurden die bilateralen Beitrittspartnerschaften eröffnet, die den Weg für die Aufnahme der Kandidaten der ersten Runde – Polen, Tschechien, Ungarn, Estland, Slowenien und Zypern freimachen.

Auf diese zeitliche Koinzidenz der europäischen Tagungsordnung und der Tagung in Bremen hat *Michael Däumer* in seiner Begrüßungsansprache hingewiesen. Diese aktuellen europapolitischen Konstellationen machten es erforderlich, so Däumer, die Rolle der Regionen neu zu justieren. Denn trotz der Intensivierung der EU-Regionalpolitik, trotz eines Ausschusses der Regionen, eines im Amsterdamer Vertrag festgeschriebenen Subsidiaritätsprotokolls und eines „gewissen Aufwinds für den Föderalismus" sei die Rollensuche der Regionen in Europa noch nicht abgeschlossen. Die aktuell diskutierten Integrationsstrategien und Szenarien („Kerneuropa", „variable Geometrie", etc.) wiesen den Regionen keinen ihnen angemessenen Platz zu, obwohl sie ein „positives Gegengewicht" gegen die Zentrifugalkräfte einer anonymen und unübersichtlichen Europäischen Union bilden könnten und dadurch die Legitimität und Akzeptanz der gesamten Union erhöhen würden. Es sei utopisch zu glauben, die Regionen könnten bei einer Aufteilung der Zuständigkeiten übergangen werden. Wer dies behaupte, spiele „im Mehrebenen-Schach auf Remis" und behindere die Integration.

Die Rolle der Regionen in der EU: Bestandsaufnahme und Perspektiven

In seiner Einführung in das Thema verwies

Die Rolle der Regionen in der neuen EU

Wissenschaftliche Fachtagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit dem Senator für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten der Freien Hansestadt Bremen
mit Unterstützung der Vertretung
der Europäischen Kommission in Deutschland
Bremer Rathaus, 2.-4. April 1998

Begrüßung und Einführung in das Thema

Michael DÄUMER, Leiter der Europaabteilung beim Senator für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten der Freien Hansestadt Bremen

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Vorsitzender des Vorstands des Arbeitskreises Europäische Integration; Universität Tübingen

Zur Rolle der Regionen in der EU: Bestandsaufnahme der Perspektiven

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Arbeitskreis Europäische Integration; Universität Tübingen

Prof. John LOUGHLIN, University of Cardiff

Lokale Gebietskörperschaften in der EU: Partner oder Konkurrenten der Regionen?

Prof. Dr. Ralf VON AMELN, Europabüro der kommunalen Selbstverwaltung, Brüssel

Dr. Peter SCHMITT-EGNER, Universität-Gesamthochschule Siegen

Die Situation der Regionen in Mittel- und Osteuropa

Dr. Iván ILLÉS, Centre for Regional Studies, Pécs, Ungarn

Prof. Dr. Wieslaw BOKAJLO, Universität Wroclaw, Polen

Wettbewerbspolitik und regionale Beihilfen: Neue Herausforderungen für die Regionen im einheitlichen Währungsraum?

Klaus-Otto JUNGINGER-DITTEL, Europäische Kommission, GD IV, Brüssel

Dr. Kurt HORNSCHILD, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Die neue EU-Strukturpolitik und die Erweiterungsperspektive

Ian CLARK, Europäische Kommission, GD XVI, Brüssel

Dr. Kathleen TOEPEL, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Interregionale Kooperation: Erfahrungen und Ausblick im Rahmen der EUREGIOS und der Programme der EU

Reinhard KLEIN, Europäische Kommission, GD XVI, Brüssel

Jürgen OSER, Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz, Kehl

Wolfgang LEDERER, Euregio Egrensis, Plauen

Von Maastricht nach Amsterdam: Bilanz und Ausblick aus regionaler Sicht

Minister Jozef CHABERT, Erster Vizepräsident des Ausschusses der Regionen, Brüssel

Dr. Otto SCHMUCK, Europaabteilung der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund, Bonn

Die Regionen im Mehrebenensystem der EU: Forschungsstand und Perspektiven

Dr. Michèle KNODT, Universität Mannheim

Rudolf Hrbek darauf, daß der Begriff „Region" nur ein Hilfsbegriff sei, der sämtliche unter der nationalstaatlichen Ebene angesiedelten Einheiten versammelt. Daß die Regionen bei der Suche nach „ihrer" Rolle Schwierigkeiten hätten, sei naheliegend, wenn man sich vergegenwärtige, daß eine kleine dänische „Amtskommune" und ein Flächenstaat wie Nordrhein-Westfalen gleichermaßen unter den Begriff „Region" fielen. Von den weitreichenden Veränderungen (Stichworte: Vertiefung und Erweiterung), denen die Gemeinschaft in den vergangenen Jahren ausgesetzt war, seien in besonderem Maße jeweils auch die Regionen betroffen gewesen und hätten darin auch jeweils einen eigenen Input geleistet. Da es heute kaum mehr einen Aufgabenbereich gebe, in dem die Union nicht wenigstens mitverantwortlich sei, seien die regionalen und lokalen Akteure in diesem Prozeß von Kommunikationsbeziehungen als Mitspieler akzeptiert und respektiert.

Die Erweiterungsrunden der letzten Jahre hätten, so Hrbek weiter, das Spektrum der regionalen Realität in der Gemeinschaft erweitert: Staaten wie Spanien, Portugal, Österreich, Schweden und Finnland hätten entweder eine starke föderale oder regionale Tradition oder sie seien dabei, eine Regionalisierung ihres politischen Systems zu organisieren. Die anstehende Osterweiterung erweitere das Spektrum und bringe neue Akteure mit ganz eigenen Erwartungen auf die europäische Ebene. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang seien die vielfältigen Erfahrungen, die diese mittel- und osteuropäischen Staaten mit regionalen Kooperationen in Grenzregionen machten. Hrbek betonte, daß das Konzept eines „Europa der Regionen" nicht gleichbedeutend sei mit einem Absterben oder dem Ersatz des Nationalstaates, sondern daß damit von regionaler Seite der Versuch unternommen worden sei, sich in den europäischen Integrationsverband einzubringen.

Dieses Engagement der Regionen sei auch unter der Frage interessant, wie die Europäische Union ihren von vielen beklagten Mangel an Akzeptanz und demokratischer Legitimation abbauen könne, da die Regionen mit ihrem kognitiven und affektiven Potential zur Schaffung von Legitimität des EU-Systems beitragen könnten, wenngleich nicht vergessen werden dürfe, daß auch auf regionaler Ebene als entscheidende Akteure bislang die Regierungen und Verwaltungen dominierten, und die Länder- und Regionalparlamente in den einzelnen Mitgliedstaaten erst zum Teil in den europäischen Prozeß eingebunden seien.

In seinem Vortrag ging *John Loughlin* von der These aus, daß wir zwei Prozesse politischen Wandels beobachten könnten. Zum einen die grundlegende Veränderung der Natur, der Rolle und der Funktionen des Nationalstaates, und zum anderen die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hin zu einem eigenständigen politischen System. Diese Prozesse müßten zunächst getrennt betrachtet werden, in der Realität seien sie aber auf das engste miteinander verbunden. Wir könnten heute einen neuen Nationalstaat beobachten, ohne abschließend sagen zu können, was da genau im Entstehen begriffen sei. Dies führe zu einer Umformulierung unseres Denkens über die Natur von „Regierungstätigkeit" *(governance)* im Rahmen der Europäischen Union, die verschiedene Ebenen von „Regierung" einschließlich der Regionen involviere.

Loughlin schließt sich damit dem Konzept des „multi-level governance" an, da es die Komplexität des europäischen Entscheidungsprozesses berücksichtige. Denn die Europäische Union müsse als politisches System eigenen Rechts verstanden werden, und nicht einfach als eine Versammlung von Nationalstaaten. Bestimmte Merkmale der Europäischen Union seien „federal-like", ohne daß die Union insgesamt als „Föderation" beschrieben werden könne. Der Systembildungsprozeß sei noch nicht abgeschlossen; um die Natur dieses Prozesses besser beurteilen zu können, müsse man sich die verschiedenen Stufen der Entwicklung der europäischen Integration und die Rolle der Regionen dabei betrachten. Loughlin kam in seinem Vortrag zu einer vorläufigen Periodisierung: die erste Phase nannte er die proto-föderalistische Periode (1950-1962?), die zweite die intergouvernementalistische Periode (1962?-1982?), und die dritte bezeichnete er als die „multi-level governance" bzw. neo-föderalistische Periode (1982?-1990er).

Loughlin plädierte ebenfalls dafür, das Konzept eines „Europa der Regionen" nicht aufzugeben, sondern es zu verfeinern in dem Sinne, daß genau unterschieden werde zwischen einer föderalistischen Version, die einen Europäischen Bundesstaat, in dem die Nationalstaaten mehr oder weniger verschwinden würden („Denis de Rougement-Szenario"), impliziere, und einem Multi-Level Governance-Modell, in dem die Regionen neben der supranationalen und der mitgliedstaatlichen Ebene eine wichtige Rolle spielten, nicht aber an die Stelle der letztgenannten Ebene treten würden (Hooghe und Marks sprachen in diesem Zusammenhang von einem „Europe *with* the Regions").

Kommunen in der EU: Partner oder Konkurrenten der Regionen?

Ralf von Ameln stellte in seinem Vortrag einleitend die jeweilige Ausgangslage von Regionen und lokalen Gebietskörperschaften vergleichend dar. Während der Begriff der lokalen Gebietskörperschaften von grundsätzlicher Kontinuität geprägt sei, deute die andauernde Diskussion um die Definition des Regionenbegriffs die mögliche Veränderbarkeit von Regionen im Zuge innerstaatlicher Reformprozesse an. Es biete sich trotz der unterschiedlichen rechtlichen Ausgangslage eine Partnerschaft zwischen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften mit dem Ziel der Einführung einer dritten Ebene an. Die lokalen Gebietskörperschaften seien mehr und mehr in die Rolle als den europäischen Integrationsprozeß in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht mitgestaltende und mitverantwortende Partner Europas hineingewachsen. Sie hätten sich dadurch faktisch vom fremdbestimmten Objekt zum mitentscheidenden Subjekt verwandelt. Dies müsse nun rechtlich-institutionell nachvollzogen werden. Es liege nun an den entscheidenden Akteuren, durch gemeinsames Handeln die Idee eines dezentralen Europas zu stärken.

Peter Schmitt-Egner stellte in seinem Referat die transnationale Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften als Lernprozeß dar. In der Vergangenheit habe sich die „transnationale Zusammenarbeit" vornehmlich auf Städtepartnerschaften beschränkt, die besonders im kulturellen Bereich vielfache Erfolge gezeitigt habe. Aufgrund mangelnder struktureller und finanzieller Fundamente sei es zu einer transnationalen Zusammenarbeit im tatsächlichen Sinne des Begriffes aber nur selten gekommen. Der Begriff „Städtepartnerschaften" decke nur einen Teil dieser Kooperation ab. Transnationale Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften gehe weit über die Natur und Praxis von Städtepartnerschaften hinaus. Von den Städtepartnerschaften zu unterscheiden seien die in den letzten Jahren auf europäischer Ebene immer relevanter werdenden Partenariate. Die europäische Integrationsfunktion beider Typen von Kooperation lassen sich, so Schmitt-Egner, folgendermaßen zusammenfassen: Während sich die Fachpartnerschaften auf bestimmte administrative, technische und wirtschaftliche Projekte zwischen lokalen Gebietskörperschaften und ihren (privaten und öffentlichen) Akteuren in der Regel im Rahmen von EU-Programmen beziehen, zielen die Städtepartnerschaften („jumelages") auf eine binneneuropäische Verständigung von unten und gelten somit als Element eines „Europas der Bürger". Zu den Voraussetzungen einer erfolgreichen Partnerschaft im Sinne eines europäischen Mehrwerts zählt Schmitt-Egner fünf Punkte: 1. die Artikulation und Definition gemeinsamer und unterschiedlicher Interessen; 2. die Schaffung von Konfliktregelungsmechanismen zur Lösung von Ziel- und Interessenkonflikten; 3. die Verfügung über die formelle (rechtlich-administrative) und materielle Kompetenz (Ressourcen) als zweckadäquate Mittel; 4. die Motivation, diese Mittel zur Realisierung gemeinsamer Interessen einzusetzen, und schließlich 5. das Vertrauen in die Fähigkeit und den Willen des Partners, seinen Teil zur Realisierung der strategischen Ziele beizutragen.

Die Regionen in Mittel- und Osteuropa

Die Situation der Regionen in Mittel- und Osteuropa beleuchtete *Iván Illés* in seinem Vortrag. Er wies einleitend darauf hin, daß Regionalismus und Föderalismus als Strukturprinzipien in Mittel- und Osteuropa historisch schwache Wurzeln hätten und nicht diese Tradition wie in Westeuropa. Aufgrund der geschichtlichen Entwicklung

sei im 20. Jahrhundert die Herausbildung einer regionalen Identität in den zentral gesteuerten Planwirtschaften und Gesellschaften in Mittel- und Osteuropa verhindert worden. Viele der mittel- und osteuropäischen Staaten seien vor fünf, sechs Jahren gewissermaßen „neu geboren" worden. Die Regionen als mittlere Selbstverwaltungseinheiten seien nach der politischen Wende 1989/90 entweder ganz abgeschafft worden (wie in Tschechien, der Slowakei oder Bulgarien), ihr Selbstverwaltungscharakter aufgehoben worden (in Polen) oder ihre Kompetenzen stark eingeschränkt worden (in Rumänien und Ungarn). Als einzige Selbstverwaltungsebene blieben die Städte und Dörfer. Aus der Sicht von Illés sind föderale Staaten in Mittel- und Osteuropa in naher Zukunft nicht vorstellbar. Er nannte als Alternative den Regionalismus, der die Reformstaaten auf dem Weg zur Demokratie halten könne. Der Regionalismus mache keine radikalen Veränderungen der konstitutionellen Strukturen erforderlich, ermögliche aber eine Dezentralisierung und Verlagerung von Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip.

Über den Stand und die Entwicklungen der Verwaltungsreform in Polen konnte *Wieslaw Bokajlo* berichten. Zum Zeitpunkt der Konferenz war die parlamentarische Diskussion um die zweite Stufe der Selbstverwaltungsreform noch in vollem Gange. Die polnische Verfassungs- und Gebietsreform, die im Mai 1998 die erste parlamentarische Hürde genommen hatte, zielt im Kern auf die Reduzierung der bisher 49 Woiwodschaften (Regierungsbezirke) auf zwölf. Die Woiwodschaften sollen nach den Vorstellungen der polnischen Regierung eine Schlüsselrolle sowohl für den Staat als auch für die Europäische Union spielen. Den gewählten Organen in den neu gebildeten Woiwodschaften wird die Entwicklungsplanung übertragen werden. Legislative Kompetenzen etwa über regionale Steuern oder eigene Polizeikräfte wurden den Woiwodschaftsparlamenten nicht zugestanden. Ursprünglich sollten die Kompetenzen der Selbstverwaltung in den Regierungsbezirken umfangreicher ausfallen. Es sollte dadurch etwa die Fähigkeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gestärkt werden, was aber, so die Argumentation der Gegner, den Zusammenhalt Polens hätte gefährden können, wenn den Regionen eine so große Selbständigkeit eingeräumt worden wäre.

Wettbewerbspolitik und regionale Beihilfen

Klaus-Otto Junginger-Dittel referierte über die Mitte März 1998 veröffentlichten Entscheidungen der Kommission mit regionalpolitischer Bedeutung. Als zentrale Motive für die Reform der Regionalbeihilfenkontrollen nannte er die Intransparenz der bisherigen Regelungen; mit zunehmender Realisierung des Binnenmarktes sei die rahmenpolitische Bedeutung insbesondere der Regionalbeihilfenkontrolle immer deutlicher geworden und erfordere eine dieser Bedeutung angemessene Transparenz. Ein zweites Motiv sei die Notwendigkeit der Konzentration der beihilferechtlich anerkannten Regionalfördergebiete, denn ohne Beschneidung der derzeitigen Regionalfördergebiete der Gemeinschaft würden nach einer Erweiterung um die Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa etwa 55 Prozent der Gemeinschaftsbevölkerung in beihilferechtlich anerkannten Regionalfördergebieten leben. Als weitere Leitgedanken für die Reform wurden das Erfordernis der Absenkung und angepaßten Modulierung der Beihilfeintensitäten und die Notwendigkeit, die Kommissionsmethode zur Genehmigung vorgeschlagener Fördergebiete zu verbessern, genannt. Abschließend verwies Junginger-Dittel darauf, daß bisherige, eher technische Bestimmungen grundlegend zu überholen seien.

Die Aufgabe von *Kurt Hornschild* war es, die Beihilfenpolitik der Union aus dem Blickwinkel der Wettbewerbspolitik zu kommentieren. Dies sei kein leichtes Unterfangen, weil Beihilfen immer eine Verzerrung des Wettbewerbs bedeuteten. Die Kommission sei sich der Problematik der Wettbewerbsverzerrung durchaus bewußt und knüpfe deshalb die Gewährung von staatlichen Beihilfen an Auflagen, deren Einhaltung kontrolliert werde – auffallend seien aber, so Hornschild, die Fülle der Ausnahmeregelungen, das Beihilfevolumen sowie der auch regional breite Förderfächer. Die bisherigen Ergebnisse der Beihilfenpolitik seien – ganz allgemein gesprochen – als mehr als zwiespältig zu bewerten. So seien die Disparitäten in der ökonomi-

schen Leistungskraft europäischer Regionen trotz intensiver und teilweise auch schon langer Förderpolitik noch erheblich. Besonders kritisch müsse das Urteil bei den sektoralen Beihilfen ausfallen. Die Politik bei Landwirtschaft, Schiffbau und Kohle könne nicht als Erfolgsstory angesehen werden. Dennoch gelte aber, daß bei den (gemessen am Pro-Kopf-Einkommen) großen regionalen Unterschieden in der ökonomischen Leistungskraft der Regionen ein deutlicher Abbau der Disparitäten in einem überschaubaren Zeitrahmen nur stattfände, wenn die besonders schwachen Regionen auch finanziell unterstützt würden, um entsprechende Qualifizierungsprozesse in Gang zu setzen und Anreize für Investoren zu schaffen. In seinem Fazit hegte Hornschild Zweifel, ob die Kommission in der Lage sei, das sehr komplexe Beihilfensystem von Grund auf zu reformieren. Die Kommission gehe mit ihren Bestrebungen, die Förderregionen zu reduzieren und die Mittelgewährung restriktiver zu handhaben, in die richtige Richtung, die vorgeschlagenen Schritte reichten aber bei weitem nicht aus. Die Beihilfenpraxis werde nur effektiv sein können, wenn sie auf die besonderen Problemregionen reduziert werde, wenn sich die Europäische Union auf Investitionshilfen für die Infrastruktur, das Qualifikations- und Bildungssystem der Region sowie auf Forschung und Entwicklung konzentriere.

Die neue EU-Strukturpolitik und die Erweiterungsperspektive

Ian Clark beschäftigte sich in seinem Referat mit den Mitte März 1998 gemachten Vorschlägen der Kommission für die neuen Strukturfondsverordnungen für den Zeitraum 2000-2006. Diese Verordnungen entsprechen den Leitlinien, die die Kommission in der Agenda 2000 vom Juli 1997 veröffentlicht hat. Die vorgeschlagene Reform beinhaltet drei Schwerpunkte: stärkere Konzentration der Unterstützung, Vereinfachung und Dezentralisierung bei der Durchführung der Programme sowie die Verbesserung ihrer Effizienz und Kontrolle. Für die Zukunft schlägt die Kommission vor, die vorrangigen Ziele der Strukturfonds von sieben auf drei zu reduzieren: mit dem Ziel 1 sollen weiterhin die Regionen mit Entwicklungsrückstand bei ihren Aufholbemühungen bei strikter Zugrundelegung des Kriteriums eines Bruttoinlandsprodukts von weniger als 75 Prozent des Unionsdurchschnitts unterstützt werden. Außerdem sollen alle Gebiete in äußerster Randlage sowie die derzeitigen Ziel-6-Gebiete in dieses Ziel einbezogen werden. Etwa zwei Drittel der gesamten Strukturfondsmittel würden so auf Ziel 1 entfallen. Ein neues Ziel 2 soll die wirtschaftliche und soziale Umstellung der anderen Gebiete mit Strukturproblemen (beispielsweise Industriegebiete oder ländliche, städtische und von der Fischerei abhängige Gebiete) abdecken. Die neuen Ziele 1 und 2 werden nach Berechnungen der Kommission im Jahr 2006 etwa 35-40 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union umfassen, während derzeit etwa 50 Prozent unter die regionalen Ziele (1,2, 5b und 6) fallen. Für die Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und Systeme soll ein neues Ziel 3 eingeführt werden. Die Disparitäten zwischen den jetzigen Mitgliedstaaten und den Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa mache, so Clark weiter, eine Neuorientierung der Strukturfonds unumgänglich.

Das vorliegende Kommissionsdokument wurde anschließend von *Kathleen Toepel* kommentiert. Einer ersten Einschätzung zufolge seien die Vorschläge der Kommission das Ergebnis eines typisch europäischen Kompromisses, der sich in mancher Hinsicht durch Widersprüche und offen gebliebene Fragen auszeichne. Frau Toepel ging auf die Besonderheiten des Transformationsprozesses und die Probleme in den neuen Bundesländern ein. Dazu zählte sie die Entkopplung von der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftspolitik und Europäischem Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE); eine „aufwendige Kästchenarithmetik" und Finanzplanung, die wenig Raum für Strategiediskussionen und Abstimmung lasse; unübersichtliche Regulierungsmechanismen und Beteiligungsstrukturen, die ein Zusammenwirken von Maßnahmen nur selten und wenn, dann zufällig ermöglichten; und schließlich sei die mangelnde Erfahrung mit Europapolitik in den Verwaltungen der neuen Bundesländer und den mittel- und osteuropäischen Staaten grundsätzlich ein Problem.

Folgende Punkte der Reformvorschläge sind Toepel zufolge als eher negativ zu bewerten: die stark heterogenen regionalen Problemlagen in Ziel 2; die mangelnde einheitliche Konzentration der Ziele; die komplizierten Verfahren; daß die Interventionsansätze unverändert geblieben seien und daß die Errichtung einer neuen Verwaltungsbehörde vorgesehen sei.

Als begrüßenswert betrachtet Toepel die Verringerung der Ziele von sieben auf drei, die Reduzierung der Gemeinschaftsaufgaben, die striktere Anwendung der regionalen Abgrenzungskriterien, die Deckungsgleichheit der Gebietskulisse mit der Beihilfenkontrolle und die Festlegung der Förderperiode auf sieben Jahre; als ebenso hilfreich sei anzusehen, daß konkrete Regeln für die Begleitung und Bewertung existierten, die Begleitsysteme durch eine Vereinheitlichung verbessert und daß die Evaluationsberichte veröffentlicht würden. Wichtig sei jetzt, so Toepel abschließend, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen auch umgesetzt würden.

Im nachfolgenden Themenkomplex diskutierten die Referenten die Erfahrungen und Perspektiven der interregionalen Kooperation im Rahmen der Euregios und der Programme der Europäischen Union. *Reinhard Klein* machte in seinem Vortrag auf die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit aufmerksam. Zu differenzieren sei zwischen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit (Interreg IIa) zwischen Regionen, die in mittelbarer oder unmittelbarer geographischer Nachbarschaft liegen; der transnationalen Zusammenarbeit von Staaten, Regionen und Kommunen, die einen zusammenhängenden Grenzraum bilden (zum Beispiel Ostseeraum) und schließlich der interregionalen Zusammenarbeit von Regionen und Gemeinden, die in nicht-territorialen Netzwerken in verschiedenen Sachgebieten zusammenarbeiten. In Zukunft sollen die drei „alten" in der Gemeinschaftsinitiative der Zusammenarbeit zusammengefaßt werden. Die Kommission hat vorgeschlagen, daß die Programme von grenzübergreifenden Organen erarbeitet und von den Regionen (und nicht von den Mitgliedstaaten) verantwortet werden.

Interregionale Kooperation: Erfahrung und Ausblick

Jürgen Oser berichtete über die Erfahrungen der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Oberrheinkonferenz, die er als „permanentes Behördengespräch" bezeichnete, an dem etwa 440 Beamte aus den drei Ländern beteiligt sind, die sich auf neun Arbeitsgruppen verteilen und sich mit Fragen der Raumordnung, der regionalen Verkehrspolitik, der Umwelt, Wirtschaftspolitik, Erziehung und Bildung, Kultur, Jugend, Gesundheit und Drogen befassen. Die Regierungsvereinbarung vom Oktober 1975 (Bonner Abkommen) hat der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Oberrheingebiet einen institutionellen Rahmen gegeben. Die Oberrheinkonferenz sei, da sie kein eigenes Budget habe, für die Interreg-Programme I und II dankbar, da damit rund 220 Projekte realisiert werden könnten. Als Beispiele für einzelne Projekte nannte Oser einen gemeinsamen Kindergarten, in dem die Kinder zweisprachig erzogen werden oder auch Maßnahmen im Umweltschutzbereich. Abschließend verwies Oser auf die jüngst eingerichtete parlamentarische Unterstützung der Zusammenarbeit im Oberrheingebiet, die durch die Errichtung des Oberrheinrates vorgenommen wurde. Dieses Gremium traf sich Ende April 1998 in Straßburg zu seiner konstituierenden Sitzung und versammelt 75 Abgeordnete aus den angrenzenden Regionen.

Von den Erfahrungen der Zusammenarbeit an den Ostgrenzen der Union konnte *Wolfgang Lederer* berichten. Die Euregio Egrensis umfaßt Teile Sachsens, Thüringens, Böhmens und Bayerns. Namensgeber war dabei das historische Egerland. Ein gemeinsames Präsidium koordiniert die Aktivitäten der drei unabhängigen Arbeitsgemeinschaften seit 1993. In der ersten Phase der Zusammenarbeit stand die wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes im Vordergrund, in der folgenden Phase kamen sozio-kulturelle Anliegen wie persönliche Kontakte hinzu. Bereiche wie Kultur, Sport und Jugendarbeit und gemeinsame Schulprojekte spielten dabei eine große Rolle, wie Lederer berichtete. Das Euregio Egrensis-Gastschuljahr etwa ermöglicht tschechischen Schülern, ein Jahr mit deutschen Schülern zu lernen und zu leben. Eine regiona-

le Identität werde aber erst mit der Zeit und in einigen Jahren wachsen. Auch zu den Themen Umweltschutz, Fremdenverkehr und Wirtschaft würden gemeinsame Projekte durchgeführt. Aber auch die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit verschwieg Lederer nicht. Vor allem die sprachlichen Barrieren verhinderten oder erschwerten den Austausch und die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg.

Von Maastricht nach Amsterdam: Bilanz und Ausblick aus regionaler Sicht

Nach einem kurzen historischen Abriß über die Entstehungsgeschichte des Ausschusses der Regionen stellte *Jozef Chabert* die Frage, welchen Einfluß der Ausschuß tatsächlich auf den europäischen Entscheidungsprozeß besitze. Immerhin habe der Ausschuß der Regionen in seiner ersten Amtsperiode (1994-1997) insgesamt 184 Stellungnahmen verabschiedet, welchen meßbaren Niederschlag diese in der europäischen Rechtsetzung gefunden hätten, sei aber schwer auszumachen. Der Ausschuß der Regionen müsse es vermeiden, sich um unwichtige und rein technische Fragen zu kümmern. Aber gerade in Bereichen wie der europäischen Strukturpolitik und zu den vorliegenden Kommissionsvorschlägen müsse der Ausschuß Impulse geben und sich für gerechte Lösungen einsetzen. Denn wenn sich Europa in naher Zukunft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion und darüber hinaus zu einer Politischen Union, in der Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen werden sollen, weiterentwickeln wolle, müßten die europäischen Institutionen „ihr Ohr an der Basis" haben. Europa könne nur von unten aufgebaut werden, dabei leiste der Ausschuß der Regionen eine wichtige Rolle.

In seinem Referat setzte *Otto Schmuck* den von Minister Chabert unternommenen Ausblick über die Rolle der Regionen nach Amsterdam fort. Während der Maastrichter Vertrag den Durchbruch für eine regionale Mitwirkung gebracht habe, bedeutete der Vertrag von Amsterdam aus Sicht der deutschen Länder lediglich eine Konsolidierung und vorsichtige Weiterentwicklung ihrer integrationspolitischen Rolle in der Europapolitik. Als ein Zeichen von Normalisierung wertete Schmuck es, daß heute bei der Befassung mit europapolitischen Fragen im Länderkreis Konfliktlinien entsprechend der parteipolitischen Ausrichtung der beteiligten Akteure deutlicher hervortreten würden als noch Anfang der neunziger Jahre. Trotzdem sei aber der europapolitische Grundkonsens unter den Ländern nach wie vor sehr groß. Die Einbindung der Regionen in den europäischen Entscheidungsprozeß trage zur Akzeptanz der Europäischen Union insgesamt bei. Notwendig sei es jetzt, die Landtage stärker einzubinden und daß die Landesregierungen bei der Informationsvermittlung, der europäischen Bewußtseinsbildung und bei der Schaffung von Zustimmung für die Union und ihre Politik sich stärker engagierten.

Theorie und Praxis regionaler Aktivitäten in der EU

Über den Stand der Forschung und die wissenschaftlichen Perspektiven der Regionen im Mehrebenensystem der Europäischen Union referierte zum Abschluß der Tagung *Michèle Knodt*. Sie berichtete über ein vor kurzem veröffentlichtes Forschungsprojekt („Interaktive Politik in Europa", herausgegeben von Beate Kohler-Koch u.a.), das auf breiter empirischer Basis der Frage nachging, wie und mit welchem Erfolg ausgewählte Regionen in Europa auf die europäische Integrationsdynamik reagiert haben. Das Mannheimer Projekt untersuchte insgesamt neun Regionen aus fünf EU-Mitgliedstaaten, die unterschiedliche verfassungsrechtliche (föderal, regionalisiert, dezentralisiert und unitarisch organisierte Staaten) und ökonomische Merkmale (stark/schwach) aufweisen: Baden-Württemberg, Niedersachsen, Katalonien, Andalusien, Lombardei, Sizilien, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon und Wales. Die Europäische Union wurde im Projekt als „window of opportunity" verstanden, das finanzielle Mittel und auch immaterielle Ressourcen wie Mitsprachemöglichkeiten und Leitprinzipien („Partnerschaft") anbiete, die von den Regionen in unterschiedlicher Weise genutzt würden. Die Art und der Umfang, wie dies genutzt werde, hänge vom jeweiligen regionalen Politikstil ab („Regieren durch hierarchische Füh-

rung" oder „Regieren durch Kooperation"). Untersucht wurden in den jeweiligen Regionen die spezifischen, für die Europäisierung von Regionen zentralen Leitideen (Nützlichkeit der europäischen Wettbewerbsorientierung, Vorteile eines kooperativen Regierungsstils), die konkreten Anpassungsstrategien zur europäischen Interessenvertretung (organisationsinterne Reformen, Anpassung von Lobbystrategien, Mitwirkung in öffentlich-privaten Verhandlungssystemen) und die politischen Interaktionsstrukturen (Teilnahme an EG-Programmen, innerregionale Netzwerkstrukturen, transnationale Vernetzungen).

Die einzelnen Beiträge und Diskussionen auf der Bremer Tagung haben gezeigt, daß der neue Ansatz, der Regionen auch in einer erweiterten Europäischen Union als akzeptierte Akteure im europäischen Mehrebenensystem begreift, dazu beitragen kann, die Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen nicht als „Nullsummenspiel", in der Gewinne einer Ebene automatisch zu Verlusten der anderen führen, zu verstehen. Es ist vielmehr deutlich geworden, daß das EU-System insgesamt durch die Einbeziehung von regionalen Akteuren und ihren Interessen politischen Gewinn schlagen kann.

Martin Große Hüttmann

integration

Herausgeber
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER

Geschäftsführende Redaktion
Dr. Barbara LIPPERT (verantwortlich), Bonn; Sven ARNSWALD, M. A., Bonn;
Dr. Mathias JOPP, Bonn; Meike LEUBE, Redaktionsassistentin für den
Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn.

Redaktionskollegium
Prof. Dr. Dieter BIEHL, Frankfurt; Prof. Dr. Rolf CAESAR, Hohenheim; Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Tübingen;
Dr. Thomas JANSEN, Brüssel; Prof. Dr. Wilfried LOTH, Essen; Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF,
Heidelberg; Dr. Otto SCHMUCK, Bonn; Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Wien; Prof. Claus SCHÖNDUBE,
Frankfurt; Prof. Dr. Johannes THOMAS, Paderborn; Prof. Dr. Werner WEIDENFELD, München;
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Köln.

Institut für Europäische Politik e. V. (IEP)

Seit 1959 ist das Institut für Europäische Politik auf dem Gebiet der Europäischen Integration tätig. Es erstellt wissenschaftliche Analysen zu Problemen europäischer Politik, erarbeitet Handlungsoptionen und regt die praktische Anwendung der Forschungsergebnisse an. Das IEP ist Gründungsmitglied der Trans European Policy Studies Association (T.E.P.S.A.), Brüssel.

Arbeitsschwerpunkte des Instituts sind u. a.

- Grundfragen europäischer Integrationspolitik;
- Integrationstheorie und -geschichte;
- Institutionen und Entscheidungsprozesse in der EU;
- Europapolitische Interessen und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland;
- Beziehungen zwischen der EU und Mittel- und Osteuropa;
- Europäische Außen- und Sicherheitspolitik;
- Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, insbesondere Asyl- und Einwanderungspolitik;
- übergreifende Aspekte anderer zentraler Politikbereiche, z.B. Wirtschafts- und Währungsunion;
- EU und die Regionen;
- Bilaterale Aktivitäten im Rahmen des Deutsch-Italienischen Forums und des Deutsch-Ungarischen Forums;
- Europäische Bildung.

Forschungsergebnisse werden regelmäßig in Publikationen des IEP veröffentlicht.

Arbeitskreis Europäische Integration e. V. (AEI)

Der 1969 gegründete AEI ist eine interdisziplinäre wissenschaftliche Vereinigung, die sich mit Fragen der Europäischen Integration und der EG/EU-Entwicklung beschäftigt. Mitglieder sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von Forschungsinstituten und Angehörige verschiedenster Behörden und Organisationen, deren Arbeitsschwerpunkte auf dem Gebiet der EG/EU-Integration liegen. Der AEI gehört der European Community Studies Association (ECSA-Europe) an und wird von der Europäischen Kommission gefördert.

Der AEI hat sich zum Ziel gesetzt,

- Informationen über aktuelle und grundsätzliche Fragen der Europäischen Integration sowie über Maßnahmen der Europäischen Kommission im Hochschulbereich zu vermitteln.
- Anregungen für Forschung und Lehre auf dem Gebiet der EG/EU-Integration zu geben,
- die Kommunikation zu EU-Fragen zwischen Wissenschaft und Praxis zu fördern,
- zur Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Hochschulvereinigungen, den Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen der EU-Mitgliedstaaten beizutragen.

Zu den Aktivitäten des AEI gehören insbesondere

- die Veranstaltung von 6–8 wissenschaftlichen Tagungen pro Jahr zu Fragen der Europäischen Integration.
- die Herausgabe der Schriftenreihe des AEI und der Auswahlbibliographie „Europäische Integration".

Verlag: EUROPA UNION VERLAG GMBH, Geschäftsführer: Gerhard Eickhorn.

Redaktions- und Verlagsanschrift: Europa-Zentrum, Bachstraße 32, D-53115 Bonn.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement INTEGRATION (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 36,– DM, für Schüler, Studenten u. a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 27,– DM einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Einzelheft INTEGRATION 10,– DM einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Das Abonnement kann nur schriftlich bei Einhaltung einer Frist von acht Wochen zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden.

Druck: WAZ-Druck, Duisburg.

Urheberrechte: Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermittlung in, aus und zwischen elektronischen Systemen (inklusive Internet).

Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

© INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
ISSN 0720-5120

Manfred Kraff

DER FINANZAUSGLEICH IN DER EUROPÄISCHEN UNION
Theorie, Praxis und Perspektiven

1997, 626 Seiten, ISBN 3-7713-0552-7, 94,– DM, 687,– öS, 85,60 sfr

Nicht nur im Zusammenhang mit der geplanten Einführung des EURO, sondern auch vor dem allgemeinen Hintergrund der immer schneller zusammenwachsenden Europäischen Union ist das europäische Finanzausgleichssystem schon weit entwickelt.

Allerdings muß konstatiert werden, daß die Kenntnisse darüber in der politischen, aber auch der wissenschaftlichen Öffentlichkeit mit dem tatsächlichen Fortschritt der europäischen Integration nicht Schritt gehalten haben.

Die vorliegende Darstellung und Analyse der finanzwirtschaftlichen Realität in der Europäischen Union und die Abschätzung künftiger Entwicklungen ist in diesem Sinne ein wertvoller Beitrag zur europäischen Integration; denn ohne vertiefte Kenntnisse kann die politische Akzeptanz der europäischen Einigung nur schwer verbessert werden.

Rudolf Hrbek, Mathias Jopp, Barbara Lippert, Wolfgang Wessels (Hrsg.)

DIE EUROPÄISCHE UNION ALS PROZESS
Verfassungsentwicklungen im Spiegel von 20 Jahren der Zeitschrift integration

1998, 680 Seiten, ISBN 3-7713-0557-8, 81,– DM, 592,– öS, 73,80 sfr

Die mit dem Vertrag von Maastricht 1992/93 gegründete Europäische Union ist nicht Vollendung und Schlußstein der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg, sondern nur ein Etappenziel. Der Vertrag über die Europäische Union hatte einen Jahrzehnte dauernden, durch viele Kontroversen gekennzeichneten integrationspolitischen Verlauf. Dieser Prozeß wird über Maastricht hinaus mit der neuerlichen Revision der Europäischen Verträge vom Juni 1997 in Amsterdam fortgesetzt. Die Europäische Union als „Prozeß" und in der Perspektive einer mehrgleisigen europäischen „Verfassungsentwicklung" zu betrachten deutet eine empirische Feststellung und zugleich eine programmatische Aussage an. Der Begriff „Verfassung" soll die Aufmerksamkeit auf einen Institutionalisierungs- und Konstitutionalisierungsprozeß von grundsätzlicher Bedeutung und Tragweite lenken. Insoweit bleibt die Europäische Union ziel- und interpretationsoffen.

Die in dem Band veröffentlichten 51 Beiträge von Analytikern und Praktikern der Europapolitik umfassen einen Zeitraum von 20 Jahren der Zeitschrift „integration" und bieten perspektivenreiche Interpretationen der Wegmarken europäischer Verfassungsgebung vom Tindemans-Bericht bis zum Amsterdamer Vertrag.

Bernhard Friedmann (Hrsg.)

EVALUIERUNGSANSÄTZE ZU AUSGEWÄHLTEN POLITIKBEREICHEN DER EUROPÄISCHEN UNION

1996, 197 Seiten, ISBN 3-7713-520-9, 49,– DM, 358,– öS, 45,60 sfr

Der Frage der Bewertung des Erfolgs der verschiedenen Politikbereiche der Europäischen Union wird eine immer größere Bedeutung beigemessen. So verlangt die Haushaltsordnung ganz generell, daß „die Haushaltsmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, insbesondere der Sparsamkeit und der Kosten-Nutzenverhältnisse zu verwenden [sind]. Es sind quantifizierte Ziele festzulegen, und die Fortschritte bei der Verwirklichung sind zu beurteilen". Die Nichtbeachtung dieser Generalklausel würde letztlich den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen gefährden. Insbesondere bliebe völlig unklar, ob der gewünschte Effekt einer bestimmten Politik überhaupt erreicht wurde.

Prof. Dr. Bernhard Friedmann, langjähriger Vorsitzender des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages und jetzt Präsident des Europäischen Rechnungshofes, hat auf Initiative von Prof. Dr. Hans-Hermann Francke zusammen mit den Professoren Dr. Hans-Josef Brink, Dr. Siegfried Hauser und Dr. Franz Schober an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg mehrere Seminare zu der Thematik der Evaluierung durchgeführt. Das vorliegende Buch ist das Ergebnis der Seminarreihe.

EUROPA UNION VERLAG

FACHVERLAG FÜR LITERATUR ZUR EUROPÄISCHEN EINIGUNG UND INTERNATIONALEN POLITIK

Europa-Zentrum · Postfach 1529 · 53005 Bonn · E-Mail: eur-vip@t-online.de · Fax 02 28-69 57 34

ISSN 0720-5120