



Einheit und Vielfalt in Europa

Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung

Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

**Einheit und Vielfalt in Europa –
Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992)**
(Band 25 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Der Vertrag von Maastricht	2
II.	Wovon auszugehen ist: Vielfalt nationaler staatlicher Regelungen	9
III.	Strategien der Integration	12
IV.	Gemeinschaftliche Wirtschafts- und Sozialpolitik?	19
V.	Zur Harmonisierung der Finanzpolitik	23

Vorbemerkung

In Maastricht haben die Regierungschefs der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft mit dem Vertrag über die Europäische Union einen weiteren Schritt zur wirtschaftlichen und politischen Integration Europas getan. Die Ambition dieses Vertrages reicht weit. Bedeutende Souveränitätsrechte werden auf die Gemeinschaft übertragen. Viele Länder müssen ihre Verfassung ändern, um ihn ratifizieren zu können. Und fast alle Regierungen haben mit dem Abschluß des Vertrages das Versprechen verbunden, schon bald weitere Schritte zu tun.

Mehr und mehr soll zentral in Brüssel entschieden oder unter Harmonisierungspflicht gestellt werden. Es verwundert daher nicht, daß die Menschen in Europa mit dem Vertragswerk teilweise auch Furcht verbinden. Es ist die Furcht, daß sich Europa mit dem Maastrichter Vertrag auf einen Weg begibt, auf dem die europäischen Völker ihre nationale Individualität, den fruchtbaren Reichtum an solcher Individualität verlieren könnten an ein Europa der Bürokratie und der Einförmigkeit. Es ist diese Furcht, die in Dänemark die Bürger mehrheitlich gegen den Vertrag hat stimmen lassen.

Getragen wird der Vertrag aber von einer großen Hoffnung. Es ist die Hoffnung, daß Europa den in den fünfziger Jahren eingeschlagenen Weg konsequent weitergehen werde zur Einheit in Vielfalt, einen Weg, auf dem die Menschen eine europäische Identität finden, die fruchtloses Gegeneinander für alle Zukunft zu überwinden erlaubt und damit eine verlässliche Basis schafft dafür, daß alle Völker sich in friedlichem Wettbewerb entfalten, ihre nationale Individualität bewahren, aber gemeinsame Probleme aus gemeinsamem Interesse, gravierende partikuläre Probleme in allseitiger Solidarität lösen können. In der Tat, daß man nicht vor der Alternative steht "europäische Einheit oder nationale Individualität", sondern daß Einheit und Individualität zusammengehören, darauf kommt es an, und in diesem Geist ist diese Studie geschrieben worden.

September 1992 Juergen B. Donges, Wolfram
Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J. M. Neumann, Olaf Sievert
(KRONBERGER KREIS)

I. Der Vertrag von Maastricht

1. Kern des in Maastricht unterzeichneten Vertrages sind die Beschlüsse zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. In einem separaten Vertragsteil werden sodann Schritte in Richtung einer Politischen Union getan, die über die ersten Ansätze der Gemeinsamen Europäischen Akte des Jahres 1985 hinausführen.

1. Die Währungsunion

Kriterien für den Beitritt

2. Bereits auf seiner Tagung in Madrid im Juni 1989 hatte der Europäische Rat vereinbart, die Währungsunion gemäß dem im Delors-Bericht vorgeschlagenen Drei-Stufen-Plan zu verwirklichen, und den Beginn der ersten Stufe, in der vor allem eine stärkere Abstimmung der Wirtschafts- und Währungspolitik in der Gemeinschaft angestrebt wird, auf den 1. Januar 1990 festgelegt.

Nach dem Vertrag von Maastricht wird die zweite Stufe der Währungsunion am 1. Januar 1994 – ein Jahr nach der geplanten Vollendung des Binnenmarkts – beginnen. In der zweiten Stufe soll die wirtschaftliche Konvergenz insbesondere hinsichtlich der Preisstabilität und "gesunder öffentlicher Finanzen" verstärkt und die Unabhängigkeit der Notenbanken in allen Mitgliedsländern herbeigeführt werden. Außerdem wird 1994 das Europäische Währungsinstitut gegründet, das als Vorläufer der Europäischen Zentralbank u.a. die Aufgabe hat, Instrumente und Verfahren für eine einheitlichen Geld- und Währungspolitik zu entwickeln. Mit dem Eintritt in die dritte Stufe wird dann der endgültige Übergang in die Währungsunion vollzogen. Dies kann frühestens drei Jahre nach Beginn der zweiten Stufe (1997) und soll spätestens am 1. Januar 1999 stattfinden. Der Europäische Rat wird zu diesem letzten Termin mit qualifizierter Mehrheit bestimmen, welche Länder die Bedingungen für den Beitritt zur Währungsunion erfüllen. Er wird sich auf Berichte der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts über den Stand der Konvergenz stützen. Dabei geht es um die Einhaltung von Kriterien, die die Inflationsrate, die langfristigen Zinsen, die Finanzlage der öffentlichen Hand und die Wechselkursentwicklung betreffen (siehe Tabelle). Die Erfüllung der Kriterien soll sicherstellen, daß keine Länder zur Union gehören, die wegen einer anhaltend stabilitätswidrigen Finanzpolitik Belastungen in die Union einbrächten und aus diesem Grunde oder auch wegen einer aus anderen Grün-

Konvergenzindikatoren¹⁾ für die Europäische Währungsunion (Stand 1991)					
Land	Inflationsrate ²⁾	Langfrist. Zins ³⁾	Finanzlage der öffentlichen Hand		
			Haushaltsdefizit ⁴⁾	Staatsverschuldung ⁵⁾	Wechselkurs ⁶⁾
Konvergenzkriterium	4,3	11,4	3,0	60,0	stabil
Belgien	3,2	9,3	6,4*	129,4*	ja
Dänemark	2,4	10,1	1,7	66,7*	ja
Deutschland	3,5	8,6	3,2*	46,2	ja
Frankreich	3,0	9,0	1,5	47,2	ja
Griechenland	18,3*	20,8*	17,9*	96,4*	nein
Großbritannien	6,5*	9,9	1,9	43,8	nein
Irland	3,0	9,2	4,1*	102,8*	ja
Italien	6,4*	12,9*	9,9*	101,2*	ja
Luxemburg	3,4	8,1	-1,9	6,9	ja
Niederlande	3,2	8,9	4,4*	78,4*	ja
Portugal	11,7*	17,1*	5,4*	64,7*	nein
Spanien	5,8*	12,4*	3,9*	45,6	nein

1) Ein * bedeutet Nichterfüllung des Konvergenzkriteriums.
2) Der Anstieg eines vergleichbaren Verbraucherpreisindex darf im Durchschnitt des letzten Jahres vor der Prüfung um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Inflationsrate der drei Länder mit dem niedrigsten Preisanstieg liegen. (Für Deutschland nur West-deutschland.)
3) Der langfristige Nominalzins darf im Verlauf des letzten Jahres vor der Prüfung um nicht mehr als zwei Prozentpunkte höher sein als der entsprechende Satz der drei Länder mit dem niedrigsten Preisanstieg.
4) Das tatsächliche oder geplante öffentliche Defizit darf im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt nicht höher als 3 Prozent sein.
5) Das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt darf 60 Prozent nicht überschreiten.
6) Die Währung muß innerhalb der letzten zwei Jahre ohne starke Spannungen die normalen Bandbreiten des Europäischen Währungssystems eingehalten haben.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Wirtschaft, Beiheft A, lfd. Jgg. – Eigene Berechnungen

den noch zu hohen heimischen Inflationsrate womöglich ein unzureichendes Interesse an einer von vornherein stabilitätsbewußten Geldpolitik der Europäischen Zentralbank haben, über die das von jedem Land zu entsendende Mitglied des Zentralbankrates mitzubestimmen hätte. Die Kriterien bedeuten, daß sich die Geldpolitik wie die Finanzpolitik in den für einen Beitritt qualifizierten Ländern einander beträchtlich annähert haben müssen.

ist dabei unabhängig von Weisungen der Mitgliedsregierungen und der Kommission und darf den Mitgliedsländern oder der Gemeinschaft keine Kredite einräumen oder unmittelbar Schuldtitel von ihnen erwerben. Dieselben Bestimmungen gelten in der Währungsunion für die nationalen Zentralbanken. Damit sind die formalen Kriterien für eine Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank erfüllt und wichtige Voraussetzungen für die Chance auf eine gute europäische Währung gegeben.

3. Die Währungsunion wird häufig als logische Folge einer Vollendung des Binnenmarktes betrachtet. Tatsächlich hilft sie, die Vorteile des Binnenmarktes besser zu nutzen. Denn durch die Einführung eines einheitlichen Geldes werden die Transaktionskosten beseitigt, die beim Umtausch der Währungen entstehen. Die Kurssicherungskosten bei Transaktionen zwischen den Mitgliedsländern entfallen. Außerdem gibt es keine Kapitalbewegungen mehr, die von erwarteten Wechselkursänderungen ausgelöst werden. Da es keine Beschränkungen für grenzüberschreitende finanzielle Transaktionen gibt, kann das Kapital ungehindert in die Verwendung mit der höchsten Rentabilität fließen. Wenngleich die Währungsunion dazu beiträgt, die Effizienzgewinne, die sich aus der Vollendung des Binnenmarktes ergeben, zu vergrößern, so ist sie doch für den Binnenmarkt nicht zwingend erforderlich.

Unabhängigkeit der Zentralbank

4. Mit dem Beginn der Währungsunion verlieren die Mitgliedsländer ihre geldpolitische Souveränität; die Verantwortung für die Formulierung und Ausführung der gemeinsamen Geldpolitik wird der Europäischen Zentralbank übertragen. Sie hat nach dem Vertrag über die Europäische Union vorrangig die Geldwertstabilität zu gewährleisten. Die Europäische Zentralbank

Wechselkurspolitische Risiken

5. Geldpolitik kann Preisstabilität dauerhaft nur sichern, sofern diesem Ziel der Primat vor dem konkurrierenden Ziel der Wechselkursstabilität gegeben wird. Dazu bedarf es in bestimmten Fällen eines entsprechenden Konsenses zwischen der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen Rat, weil der Rat für die gemeinsame Währung die Wechselkurskompetenz erhält, die bisher für die nationalen Währungen von den jeweiligen Regierungen wahrgenommen wird. Der Rat kann – einstimmig – Vereinbarungen über ein Wechselkurssystem für die ECU gegenüber Drittwährungen treffen und – mit qualifizierter Mehrheit – entsprechende ECU-Leitkurse festlegen, ändern oder aufgeben. Zwar sollen solche Beschlüsse mit dem Ziel der Preisstabilität in Einklang stehen und setzen eine Empfehlung seitens der Europäischen Zentralbank oder seitens der Kommission voraus. Es läßt sich aber nicht ausschließen, daß in einer konkreten Situation die Auffassungen zwischen Rat und Europäischer Zentralbank darüber auseinandergelien werden, ob ein bestimmtes Wechselkurssystem oder – in diesem Rahmen – ein bestimmter ECU-Leitkurs mit der Sicherung von Preisstabilität zu vereinbaren ist. So könnte der Rat, gestützt auf eine Empfehlung der Kommission, Entscheidungen gegen die Auffassung der Zentralbank treffen und sie dazu verpflichten, Wechselkursziele zu verfolgen, die mit dem Ziel der Preisstabilität auf Dauer nicht im Einklang stehen. Die Zuständigkeit des Rates für Entscheidungen über die Teilnahme der Gemeinschaft an einem internationalen Wechselkurssystem war anscheinend unvermeidlich, weil solche internationalen Abkommen von Staaten und Staatengemeinschaften geschlossen werden und nicht von Zentralbanken. Aber die Entscheidungen über Leitkurse wären besser vom Einvernehmen mit der Zentralbank uneingeschränkt abhängig gemacht worden. Man kann dies womöglich nachholen, wenn die einstimmig zu beschließende Teilhabe an einem Wechselkurssystem anstehen sollte. Besteht keine Bindung an ein solches System, kann der Rat lediglich allgemeine Orientierungen für die Wechselkurspolitik gegenüber Drittwährungen geben. Hier sollte klar sein, daß die Europäische Notenbank solchen Orientierungen folgen kann, aber nicht folgen muß.

Stabilitätsgerechte Finanzpolitik gefordert

6. Geldpolitik bedarf der ständigen Flankierung durch eine solide Haushaltspolitik, die eine monetäre Finanzierung von Defiziten nicht in Betracht zieht und die

öffentliche Neuverschuldung im Rahmen der staatlichen Investitionsausgaben hält (goldene Regel). Der Vertrag von Maastricht verschafft diesem Grundsatz insofern Anerkennung, als eine direkte Staatsfinanzierung durch das Europäische Zentralbanksystem ausgeschlossen wird und die Mitgliedstaaten darauf verpflichtet werden, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Überdies ist vorgesehen, daß die Kommission die Einhaltung der Konvergenzkriterien für die Finanzpolitik, die auch nach dem Beginn der Währungsunion zu beachten sind, überwacht. Im Falle der Nichtbefolgung dieser Pflicht kann der Europäische Rat einem Mitgliedstaat Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung geben und schließlich sogar Sanktionen ergreifen. Allerdings sind die genannten Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand nicht Teil des Vertrages, sondern eines Protokolls, das später durch "geeignete Bestimmungen" ersetzt werden soll.

Viel kommt darauf an, daß bei der Entscheidung darüber, welche Länder in die Währungsunion eintreten, auf einer strikten Anwendung der genannten Kriterien, insbesondere des Defizitkriteriums, bestanden wird. Nur so ist zu erreichen, daß rechtzeitig grundlegende finanzpolitische Reformen in jenen Ländern eingeleitet werden, die derzeit noch weit von einer dauerhaften Konsolidierung ihrer Staatsfinanzen entfernt sind. Würden diese Länder, deren Haushalte durchweg eine hohe Zinslastquote aufweisen, ohne den Nachweis einer erfolgreichen Konsolidierung in die Währungsunion eintreten dürfen, so besteht die Gefahr, daß sie die gewohnte Budgetpolitik fortführen und sich zugleich für eine Politik des leichten Geldes einsetzen werden, um ihre Zinslast künstlich zu vermindern.

Amtszeit der Mitglieder des Zentralbankrats sollte länger sein

7. Fraglich mag erscheinen, ob die personelle Unabhängigkeit der Mitglieder des Rates der Europäischen Zentralbank so gesichert ist, daß die Bank eine starke Stabilitätsorientierung entwickeln kann. Nach der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, die dem Vertrag als Protokoll beigefügt ist, sind die Mitglieder des im Zentralbankrat vertretenen Direktoriums der Europäischen Zentralbank zwar nicht wiederwählbar, und ihre Amtszeit ist mit acht Jahren nicht allzu kurz. Die Frage ist, ob sie ausreichend lang ist, wenn man bedenkt, daß für die Präsidenten der nationalen Zentralbanken – die übrigen Mitglieder im Rat der Europäischen Zentralbank – eine Amtszeit von nur mindestens fünf Jahren

vorgeschrieben ist, deren Wiederwahl zulässig ist und bei deren Ernennung die Mitgliedsländer weitgehend frei sind. Es ist also nicht ausgeschlossen, daß politische Interessen in die Europäische Zentralbank hineinwirken. Um dem vorzubeugen, wäre eine merklich längere Amtszeit der Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und insbesondere die der Präsidenten der nationalen Zentralbanken vorzuziehen. Bei letzteren bedürfte es dazu keiner Änderung des Vertrages über die Europäische Union.

8. Alles in allem sind die Vorkehrungen des Vertrages zur Währungsunion und zur Geldpolitik trotz der genannten Einschränkungen weitreichend, so daß man nicht annehmen muß, die künftige europäische Währung werde wahrscheinlich instabil sein. In diesem Zusammenhang sollte auch gesehen werden, daß die Länder, die zur Währungsunion gehören werden, bei ihrem Eintritt schon eine beachtliche Einübung in stabilitätspolitischer Disziplin hinter sich haben müssen, vorausgesetzt man achtet streng auf die Einhaltung der Konvergenzkriterien. Sie haben in die Gewöhnung ihrer Volkswirtschaft an solche Disziplin investieren müssen. Sie erleben nicht nur die Lasten, sondern auch die Vorteile einer solchen Gewöhnung. Das würde auch für Länder gelten, die bisher eher zu denen gehörten, die immer wieder der Versuchung erlagen, wirtschaftspolitische Probleme kurzfristig durch Inkaufnahme von Inflation zu mildern (und damit nicht eigentlich zu lösen, sondern meist sogar zu verschlimmern). Zum Grundgedanken des Vertragswerks gehört, daß das Interesse auch dieser Länder an einer stabilitätsgerechten Geldpolitik größer sein wird als früher. Aber eine Garantie dafür, daß die europäische Währung stabil sein wird, gibt es selbstverständlich nicht. Das macht für Länder, die wie die Bundesrepublik in der Vergangenheit eine relativ geringe Geldentwertung hatten, die eigentliche Sorge aus. Denn wenn das neue Geld weniger gut ist als ihr altes, können die Vorteile der währungspolitischen Integration leicht durch die Kosten von mehr Inflation aufgezehrt werden. (Siehe auch Ziffern 89 ff.)

9. Vielfach besteht die Vorstellung, man könne die Risiken für die Geldwertstabilität verringern, wenn man die Währungsunion und die gemeinsame Geldpolitik in ein Geflecht möglichst vieler Politikbereiche einbindet, möglichst viele von ihnen harmonisiert und den Mitgliedsländern auf diese Weise den Spielraum für eventuell stabilitätswidrige Alleingänge entzieht. Eine solche Vergemeinschaftung und Harmonisierung wird von vielen zugleich deshalb für erforderlich gehalten,

weil nur dann gewährleistet sei, daß die Mitgliedsländer die Erfordernisse des Gemeinsamen Binnenmarktes und der Währungsunion nicht ignorieren, nicht unterlaufen können und daß die innergemeinschaftliche Solidarität allmählich tragfähig genug wird, partikuläre Probleme einzelner Länder (dann im Grunde: Regionen), die in der Union zu gemeinschaftlichen Problemen werden, auch gemeinschaftlich anzugehen oder, besser noch, ihnen gemeinschaftlich vorzubeugen. Tatsächlich ist ein Mindestmaß an gemeinsamer Politik und an Harmonisierung unumgänglich. Offen ist freilich, wie weit die Gemeinsamkeit und die Harmonisierung gehen müssen, wie weit sie gehen sollten.

2. Die politische Union

Aufgaben auf Gemeinschaftsebene

10. Der Vertrag über die Europäische Union, in den die Vereinbarungen über die Wirtschafts- und Währungsunion eingebettet sind, enthält viele Ansatzpunkte für eine verstärkte Harmonisierung von Regulierungen und für eine gemeinsame Politik. Es soll gewährleistet sein, daß Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration mit Fortschritten auf anderen Gebieten einhergehen (Präambel). Die europäische Union hat die Aufgabe, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten (Art. A). Durch die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion sollen ein ausgewogener und dauerhafter wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt gefördert sowie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt werden (Art. B).

Im einzelnen werden als Aufgaben, die durch die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch Maßnahmen in anderen Politikbereichen zu erfüllen sind, genannt (Art. 2):

- eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft,
- ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum,
- ein umweltverträgliches Wachstum,
- ein hoher Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen,
- ein hohes Beschäftigungsniveau,
- ein hohes Maß an sozialem Schutz,
- die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität,
- der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt und
- die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten vereinbart, ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten und sie zu koordinieren.

11. Die genannten Ziele und Aufgaben der Union reichen aber weit über das im engeren Sinne Wirtschaftliche hinaus. Und die Einbeziehung eines breiten Spektrums weiterer Politikbereiche – von der Landwirtschaft und dem Verkehr, dem Wettbewerb und der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, der Sozialpolitik und dem Umweltschutz über die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie den Gesundheitsschutz, die Bildung und Kultur sowie den Fremdenverkehr bis zum Verbraucherschutz und Katastrophenschutz – scheinen ein großes Maß an Gemeinsamkeit, einen enormen Bedarf an Abstimmung auf nahezu allen Gebieten zu bedingen. Ist das aber wirklich so?

12. Der Vertrag selbst ist ambivalent. Er betont die Europäische Union und hebt viele Politikfelder auf die Gemeinschaftsebene. Aber er enthält – mit Ausnahme der Gründung der Europäischen Zentralbank – keine Elemente, die die Institutionen auf der europäischen Ebene wesentlich stärken. Insofern ist der Vertrag über die Europäische Union (noch) kein Schritt in Richtung auf einen Bundesstaat Europa, sondern eine Vereinbarung über stärkere Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten. Für den Binnenmarkt und die Währungsunion muß daraus kein Schaden entstehen; denn deren Gelingen setzt eine politische Union nicht voraus. Die Hervorhebung der Koordinationserfordernisse an vielen Stellen des Vertrages ist mithin Ausdruck der weiterhin bestehenden nationalen Verantwortung auch in der Wirtschaftspolitik, nicht Vorstufe einer vergemeinschafteten Wirtschaftspolitik.

Die Rolle der Mitgliedsländer bleibt stark

13. Die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten soll auf der Festlegung gemeinsamer Ziele und Grundsätze beruhen. Sie soll aber – anders als die Geld- und Währungspolitik – nicht vergemeinschaftet werden. Auch ist bestimmt, daß die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nach dem Subsidiaritätsprinzip tätig wird. Das heißt, sie wird tätig, sofern und soweit die Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden können. Institutionell wird die Rolle der Mitgliedsländer eher verstärkt. So wird der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs im Vertrag institutionalisiert. Er gibt der Union (gemäß Titel I Artikel D) die für die

Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen fest. Damit werden die Präsenz und die Zuständigkeit der nationalen Regierungen auf Gemeinschaftsebene erhöht. Für die Abstimmung der Politik in den Bereichen Justiz und Inneres wird ein aus hohen Beamten bestehender Koordinierungsausschuß etabliert. Auch darin kommt ein Vorrang der nationalen Ebene gegenüber der gemeinschaftlichen zum Ausdruck.

14. Der Vertrag legt die Koordination der Wirtschaftspolitik und die Abstimmung der Politik in anderen Bereichen vielfach nicht fest, sondern er fordert die Regierungen auf, selbst zu bestimmen, in welchem Ausmaß eine Harmonisierung notwendig ist, wenn die im Vertrag genannten Ziele erreicht werden sollen. Damit ist die Harmonisierung kein allgemeines Prinzip, sondern es ist in jedem Einzelfall zu prüfen, in welchem Maße sie ökonomisch und politisch sinnvoll ist.

Furcht und Hoffnung

15. Zugegeben, dies ist eine konservative Sicht des Maastrichter Vertrages, und sie ist geprägt von der Hervorhebung der Möglichkeiten, ihn im Sinne einer solchen Interpretation anzuwenden und auszufüllen. Es gibt auch eine andere Sicht, und mit ihr verbinden die einen große Furcht, die anderen große Hoffnung. Es ist die Furcht, daß sich Europa mit dem Maastrichter Vertrag auf einen Weg begibt, auf dem die europäischen Völker ihre nationale Individualität, den fruchtbaren Reichtum an solcher Individualität, verlieren würden an ein Europa der Bürokratie, an eine Rationalität uninspirierter Einförmigkeit. Es ist die Hoffnung, daß Europa den in den fünfziger Jahren eingeschlagenen Weg konsequent weitergeht zur Einheit in Vielfalt, einen Weg, auf dem die Menschen eine europäische Identität finden, die fruchtloses Gegeneinander für alle Zukunft zu überwinden erlaubt und damit eine verlässliche Basis schafft dafür, daß alle Völker sich in friedlichem Wettbewerb entfalten, ihre nationale Individualität bewahren, aber gemeinsame Probleme aus gemeinsamem Interesse, gravierende partikulare Probleme in allseitiger Solidarität lösen können.

Auf der Ebene, auf der über die Visionen vom künftigen Europa gestritten wird, gibt es anscheinend noch keinen breiten Konsens. Von daher ist Europa wohl auch noch nicht reif für den großen Entwurf einer Verfassung, die solchen Konsens festschriebe, zwar nicht völlig unabänderbar, doch mit großer Unnachgie-

bigkeit für lange Zeit. Alles spricht mithin für ein schrittweises Vorgehen. Und man hat Anlaß, dabei die Weisheit der Briten nicht leichtthin zu übergehen, die damit so viel mehr Erfahrung haben als alle anderen. Vorsichtig und umsichtig gehe man jeden Schritt, eingedenk dessen, daß es ein Zurück nicht geben soll, aber auch eingedenk dessen, daß es Stunden gibt in der Geschichte, in denen wir eine Wahl haben, und daß danach dann wieder lange Perioden kommen, in der wir eine Wahl nicht haben.

16. Die Stunde, in der die Staaten der Europäischen Gemeinschaft die Wahl haben, die Europäische Währungsunion anzunehmen oder abzulehnen, ist vielleicht von dieser Art. Doch ob die Entscheidung für die Währungsunion zwangsläufig auch die Entscheidung für eine politische Union im Sinne des allmählichen Aufbaus eines europäischen Bundesstaates nach sich ziehen müsse, ist nicht nur auf der Ebene der Argumente, für die sich die Ökonomen zuständig fühlen, fraglich.

Föderalistisch gesonnene Menschen fasziniert inzwischen die Erinnerung an das alte deutsche Reich, das über Jahrhunderte hinweg außer einem wenig mächtigen Kaiser, einem ebenso wenig mächtigen Reichstag, dem Reichskammergericht und einem im Kern einheitlichen Münzwesen wenig Gemeinsames hatte. Ob seiner Kleinteiligkeit viel gescholten, war es doch kein erfolgloses Gemeinwesen, und vergleichsweise friedlich dazu. Von seinem Erbe zehren wir auch ökonomisch noch heute. Daß die Bundesrepublik eine im internationalen Vergleich kerngesunde Regionalstruktur aufweist, hat hier seine Wurzeln.

Daß ein verklärendes Geschichtsbewußtsein kein Leitbild für eine europäische Staatenordnung hergibt, ist selbstverständlich. Daß aber auch die scheinbare Rationalität moderner Bundesstaaten mit ihrer inhärenten Neigung, immer zentralstaatlicher zu werden, dies nicht tut, sollte ebenso selbstverständlich sein. Jedenfalls ist eine zentralistische Geldverfassung für Europa, wie sie der Maastrichter Vertrag vorsieht, per se keine Begründung für irgendwelche zentralistischen Elemente weiterer Art. Auch das internationale System der Goldwährung, das lange Zeit eine Vielzahl uneingeschränkt souveräner Staaten verband, hat relativ gut funktioniert und ist nicht daran gescheitert, daß es in diesem System keine nationale Autonomie der Geldversorgung gab. Kurz: Jedes bundesstaatliche, jedes zentralstaatliche Element einer europäischen Ordnung muß in erster Linie aus sich heraus begründet werden.

Verbindliche Klarstellungen erforderlich

17. In Deutschland hat vor allem der Bewußtseinschock, daß es künftig keine D-Mark mehr geben soll, die Akzeptanz der europäischen Idee gefährdet. Zentralismus bei der Geldverfassung läßt sich ordnungstheoretisch verhältnismäßig leicht rechtfertigen. Die übrigen Elemente des Maastrichter Vertrages verlangen daher eigentlich die strengere Prüfung. Doch auch die Aufmerksamkeit dafür wächst.

Beklagt wird:

- Im Vertrag fehlt Klarheit darüber, welche Kompetenzen die Gemeinschaftsorgane letztlich haben oder im einfachen Gesetzgebungsverfahren an sich ziehen können. Das Subsidiaritätsprinzip ist Teil des Vertrages; aber es ist nicht substantiiert worden.
- Die Kontrolle der Exekutive durch die Mitgliedstaaten und durch die übrigen Organe der Gemeinschaft ist unzureichend.
- Wettbewerbswirtschaft über die Grenzen hinweg war die freiheitliche Botschaft der Römischen Verträge gewesen. Der Maastrichter Vertrag hat diese Botschaft zugleich ausdrücklich bekräftigt und verdunkelt durch die Eröffnung interventionistischer Aufgaben und Zuständigkeiten, die es bisher nicht gab.

Diese Defekte sind schwerwiegend. Und man fragt sich, inwieweit sie Ausdruck einer ordnungstheoretisch nicht zu Ende gedachten Gesetzgebung – hier durch Vertrag – sind, inwieweit gewollt, gleichsam Frucht der Suche nach Kompromißlösungen in den Vertragsverhandlungen. Die Erarbeitung der Entwürfe zum Maastrichter Vertrag war, soweit sie nicht die Währungsunion betraf, der öffentlichen Diskussion weitgehend entzogen. Bedenkt man, daß es bei dem Vertrag letztlich um Verfassungsgesetzgebung geht, so erscheint selbst der schärfste Tadel noch als schwache Reaktion. Hier wurde über die Köpfe der Bürger hinweg verhandelt, als hätte der Abschluß eines Regierungsabkommens über den Luftverkehr angestanden und nicht die kaum reversible Festlegung von Grundregeln für das wirtschaftliche Zusammenleben der Völker in Europa. Bedenklich ist vor allem die Möglichkeit einer unaufhaltsamen Dynamik in der Vertragsanwendung, sprich der Verfassungswirklichkeit, die trotz aller wohlfeilen Grundsatzbekenntnisse des Vertrages

letztlich zu unnötigem Zentralismus, willkürlichem Konformitätsdruck und gefährlicher Beschränkung des Wettbewerbsprinzips führen kann.

Entscheidungen über die Vertragsanwendung werden ordnungspolitische Weichenstellungen nach sich ziehen, die im Vertrag offen gehalten sind. So ist die Wirtschaftspolitik nach dem Vertrag zwar "dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet", die an anderer Stelle geforderte Politik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft ist aber mit Maßnahmen vereinbar, die dem ordnungspolitischen Grundsatz zuwiderlaufen.

Es sind daher verbindliche Klarstellungen des Gewollten und Zulässigen erforderlich.

Zur Rolle des Europäischen Parlaments

18. Für eher weniger zentral halten wir die Streitpunkte, ob nicht um der demokratischen Legitimation gemeinschaftlicher Entscheidungen willen die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments rascher und umfassender ausgeweitet werden müssen.

Die Vereinbarungen von Maastricht stärken die Rolle des Europäischen Parlaments. Innerhalb der Gesetzgebung tritt zu den bisherigen Verfahren der Anhörung, der Zusammenarbeit und der (selten erforderlichen) Zustimmung jetzt ein Mitentscheidungsverfahren (Art. 189b). Die unverändert nach dem Einvernehmen der nationalen Regierungen zu bestellende Kommission muß sich als "Kollegium einem Zustimmungsvotum" des Parlaments unterstellen (Art. 159 Abs. 2). Auch kann das Parlament jetzt Untersuchungsausschüsse einsetzen, um Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht oder Mißstände bei der Anwendung desselben zu prüfen (Art. 138c). Die institutionelle Balance zwischen den Organen der Gemeinschaft ist dadurch allerdings nicht wirklich verschoben worden. Unverändert sind die Ministerräte, also die Summe der nationalen Regierungen, das ausschlaggebende Gesetzgebungsorgan. Unverändert verfügt die Kommission über ein Initiativmonopol bei der Rechtsetzung. Unverändert orientiert sich die Anzahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament weniger an der Bevölkerungszahl der jeweiligen Mitgliedstaaten als an einer Gewichtung zwischen größeren Mitgliedstaaten einerseits und kleineren Mitgliedstaaten andererseits. Unverändert sind aktives wie passives Wahlrecht auf die Staatsangehörigkeit ausgerichtet. Das Europäische Parlament bleibt

damit eher eine Versammlung von Vertretern gleichberechtigter Mitgliedstaaten. Darin schlägt sich der völkerrechtliche Grundsatz der gleichen Teilhabe der Mitgliedstaaten an der Ausübung der Gemeinschaftshoheit nieder, nicht ein staatsrechtlicher Grundsatz der gleichen Teilhabe von Stimmbürgern an der Ausübung von Hoheitsgewalt.

Im Unterschied zu Bekundungen seitens der amtlichen deutschen Politik halten wir diese eingeschränkte Rolle des Europäischen Parlaments jedoch für sachgerecht. Absichten, dem Parlament volle legislative Gewalt zuzuerkennen, etwa nach dem Muster des bundesstaatlichen Parlamentarismus wie in Deutschland oder auch in den USA, sind womöglich vorschnell und zu wenig phantasievoll. Zu den gegenwärtigen und noch auf lange Zeit bestehenden Strukturen Europas paßt eine parlamentarische Zwischenform *sui generis*, wie sie das Europäische Parlament darstellt, besser. Dieses Parlament ist keine Arena, in der verschiedene, sich grenzüberschreitend definierende soziale Gruppen einen wechselseitigen Interessenausgleich verwirklichen. Dort getroffene Gesetzesentscheidungen lassen sich schwerlich als Ausdruck einer "volonté générale" begreifen. Ein Demokratieprinzip in diesem Sinne stößt in einem sprachlich wie im Identitätsbewußtsein pluralistischen Europa auf Grenzen. Es gibt auch keine übergreifende öffentliche Meinung in Europa, welche die Richtigkeitsgewähr einer legislativen Entscheidung stützen, sie der "Wahrheit näher bringen könnte", wie dies John Stuart Mill vor mehr als hundert Jahren klassisch formuliert hat. Unverändert ist eine in zahlreiche Mitgliedstaaten fraktionierte öffentliche Meinung vorherrschend. Eine völlige Neudefinition der Funktionen des Europäischen Parlaments würde nicht nur das institutionelle Gefüge auf der Gemeinschaftsebene obsolet werden lassen. Sie hätte unvermeidlicherweise auch Konsequenzen für das sozusagen vertikale Kompetenzverhältnis von Mitgliedstaaten einerseits und Europäischer Gemeinschaft andererseits. Wir halten es für möglich und für die eigentümliche Staatsverbindung Europäische Gemeinschaft auch für sinnvoll, einen Ausgleich zwischen Demokratieprinzip (gleiches Stimmengewicht für jeden Bürger) und föderalem Prinzip (Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten) in differenzierter, gegebenenfalls prozeßhaft sich fortentwickelnder Weise zu finden. Unberührt bleibt, daß um der Transparenz der legislativen wie exekutiven Entscheidungsprozesse auf Gemeinschaftsebene willen das Europäische Parlament in seinen Kontrollbefugnissen gestärkt werden sollte.

II. Wovon auszugehen ist: Vielfalt nationaler staatlicher Regeln

19. Auch wenn die Frage nach dem umfassenden Entwurf einer Verfassung für Europa nicht gestellt ist, muß man sich bei jedem Schritt auf dem Wege dahin immer wieder darauf besinnen, was des Staates ist und was des Bürgers ist, und was die fortdauernde Zugehörigkeit des einzelnen zu einem mehr oder auch weniger separaten nationalen Gemeinwesen künftig bedeuten soll.

Die Territorialität von Herrschaft sowie die Territorialität des Rechts und deren Veränderung in der Zeit, ja, deren partielle Überwindung sind Ausdruck der sich entfaltenden Fähigkeit der Menschen, erfolgreiche Großgesellschaften zu bilden, Ausdruck des elementaren Willens zur Macht und des partikularen Strebens nach Verbesserung der Lebenssituation im Wettbewerb mit und auf Kosten von anderen ebenso wie des zugleich gemeinsamen und des je partikularen innovativen Strebens nach effizienterer Ordnung, des Strebens aber auch nach Verwirklichung der je partikularen Vorstellungen von der richtigen Art zu leben. Individualität, Freiheit und Wettbewerb haben sich dabei als die Elemente der *conditio humana* erwiesen, die dem Willen zum Leben zugleich entsprechen und ihm am meisten Erfolg versprechen, Solidarität als das Element, das dem – im Willen zum Leben, in Individualität, Freiheit und Wettbewerb auch angelegten – potentiellen Leid aller (und über den Menschen hinaus) am ehesten Grenzen setzt.

Wirtschaftliche Integration: Nicht in erster Linie eine staatliche Veranstaltung

20. Wirtschaftliche Integration von Ländern vollzieht sich unter den von daher gesetzten Rahmenbedingungen. Sie ist aber nicht in erster Linie eine staatliche Veranstaltung.

Wirtschaftliche Integration ergibt sich spontan, wenn es die Menschen für vorteilhaft halten, den Handel über die Grenzen hinweg auszuweiten, eine Beschäftigung im Ausland zu suchen, ein Unternehmen dort zu gründen oder ihr Kapital in einem anderen Land anzulegen. Unterschiede in der Ausstattung mit Ressourcen, in den komparativen Kostenvorteilen, in den Ideen zur Spezialisierung lassen erwarten, daß sich die Wirtschaftsräume im Zuge des Handels und der Wanderungen von Arbeit und Kapital gegenseitig durchdringen.

Zu den Bedingungen, die jemand, der in diesem Integrationsprozeß agiert, im fremden Land antrifft, gehören auch die staatlich gesetzten Bedingungen. Deren Besonderheiten unterscheiden sich aber zunächst einmal nicht von den Besonderheiten bei anderen Bedingungen, wie Klima, Landschaftsgestalt, Sprache, privat geschaffenen Konventionen und dergleichen mehr. Das Besondere an den staatlich gesetzten Bedingungen ist ein doppeltes:

- (1) Sie stehen zur Disposition staatlicher Entscheidungen.
- (2) Sie lassen sich nutzen für den Versuch, im internationalen Wirtschaftsverkehr nationale Vorteile (meist nur: Vorteile für partikulare nationale Interessen) zu erlangen oder zu bewahren.

Mit letzterem sollte man aber nicht beginnen, sondern mit der Tatsache, daß aus zufälligen oder wohlhergewogenen, oftmals nur historisch zu verstehenden Gründen die Staaten für die ihnen gestellten Aufgaben ganz unterschiedliche Lösungen gefunden haben. Unterschiedlichkeit der Aufgaben spielt auch eine Rolle. Aber deren Grundmuster ist eher gleichartig. Unterschiedliches staatliches Tun kann in vielfacher Weise Hemmnisse für die Integration bewirken, auch wenn die Motive nicht egoistischer Art sind. Aber es muß nicht so sein. Und nicht alle Hemmnisse sind per se beanstandenswert.

Unterschiedliche Staatsaufgaben in den Ländern der Gemeinschaft

21. In allen Staaten erwarten die Menschen, daß der Staat bestimmte Aufgaben erfüllt: als schützender Staat, indem er durch konstitutive Regulierungen im Rahmen der Privatrechtsordnung und durch spezielle Marktregulierungen bei Marktversagen oder Wettbewerbsversagen die Funktionstüchtigkeit einer modernen, arbeitsteiligen Wirtschaft sichert; als produzierender Staat, indem er Infrastruktur und Verwaltungsleistungen anbietet sowie Ausbildungskapazität vorhält; als umverteilender Staat, indem er durch die Errichtung von Systemen der sozialen Sicherung, durch die Gewährung von Transferleistungen und Steuervergünstigungen Einkommen umverteilt. Der Umfang der solchermaßen erfüllten Aufgaben und die Art, wie sie erfüllt werden, sind von Land zu Land verschieden – ganz im Einklang mit den unterschiedlichen Traditionen und Werthaltungen der Bürger, im Einklang auch damit, wie in den Einzelstaaten die Bedeutung von

Wettbewerb, Privatinitiative und Eigenverantwortung, letztendlich von individueller wirtschaftlicher Freiheit eingeschätzt wird und wie sich Gruppeninteressen organisieren und wie wirksam sie gegenüber den staatlichen Stellen agieren. Einige Länder haben strengere Regulierungen als andere, von Unterschieden bei deren Befolgung ganz abgesehen. In einigen Ländern hält der Staat Infrastruktur vor, die in anderen privatwirtschaftlich bereitgestellt wird, oder er bietet selbst Dienstleistungen an, die andernorts durch private Unternehmen erbracht werden. In der Redistributionspolitik gehen die Mitgliedstaaten, bei aller im Grundsatz gemeinsam geteilten Überzeugung über die Wünschbarkeit des Sozialstaates, in vielen Bereichen eigene Wege. Das gleiche gilt für die Steuer- und Abgabenregelungen, durch die der Staat sich die Einnahmen beschafft, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Der Einnahmebedarf ist – je nach Aufgabenumfang – unterschiedlich hoch, und er wird – je nach den historischen Erfahrungen und sonstigen nationalen Gegebenheiten – hier mehr, dort weniger aus Steuern, Gebühren oder sonstigen Abgaben befriedigt. Und bei den Steuern spielen in einem Land die direkten Steuern, im anderem die indirekten Steuern die Hauptrolle.

22. Für die Herstellung einer effizienten Ordnung ist entscheidend, daß der Marktzugang und Marktaustritt in allen Wirtschaftsbereichen leicht ist. Wo immer ein funktionstüchtiger Wettbewerb möglich ist, soll er auch stattfinden. Nur bei Marktoffenheit und Wettbewerb lassen sich die Erwartungen der Bürger über die Vermehrung von Wohlstand erfüllen. Marktoffenheit und Wettbewerb als ordnungspolitisches Prinzip wird freilich nicht in allen Mitgliedstaaten im gleichen Maße beherzigt. Dies zeigt sich besonders in der Regulierungspolitik des "schützenden" Staates.

23. Noch am geringsten, wenn auch nicht klein, sind die Unterschiede bei den konstitutiven Regulierungen. Die privaten Eigentumsrechte, die Gewerbe- und Vertragsfreiheit und die Konsumentensouveränität sind überall von Verfassung wegen verbrieft. Und doch gehen bereits hier die Vorstellungen über staatliche Prärogativen auseinander. In manchen Mitgliedsländern gehen die Möglichkeiten des Staates, die Rechte Privater einzuschränken, wenn er dazu eine übergeordnete Notwendigkeit sieht (man denke an Infrastrukturvorhaben), recht weit. In einigen Ländern beansprucht der Staat prinzipiell das Recht zur Investitionslenkung und toleriert wirtschaftliche Marktmacht in einem Ausmaß, wie es in anderen Ländern kaum vorstellbar wäre. In einigen Mitgliedsländern gibt der Staat Lohnleitlinien

vor oder nimmt direkt an den Tariflohnverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden teil, in anderen respektiert er die Tarifautonomie; die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer in den Unternehmen weichen ebenfalls voneinander ab.

Krasse Unterschiede bei den speziellen Marktregulierungen

24. Kraß sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den speziellen Marktregulierungen, sprich den Vorschriften über die Bedingungen für die wirtschaftliche Betätigung einzelner, über Angebotsmengen und Preise, über die Gestaltung und Auflösung von Verträgen und über vieles mehr. Zum Teil sind diese Regulierungen ökonomisch wohlbegründet, zum Teil sind sie es nicht. Zu den gut begründbaren Marktregulierungen gehören jene, die Funktionsmängel der Marktwirtschaft beseitigen und Fehlentwicklungen bei Wettbewerb vermeiden. Hierbei geht es in allen Mitgliedsländern fast durchgängig um die gleichen Fälle: die externen Wirkungen wirtschaftlicher Betätigung, negative (Umweltbelastung) wie positive (Ausbreitung von Forschungsergebnissen); die Gefahr des Machtmißbrauchs bei natürlichen Monopolen; das Problem der ruinösen Konkurrenz in bestimmten Wirtschaftszweigen (wenngleich selten wohlbegründet); das Problem der ungleichen Verteilung von Information zwischen Anbietern und Nachfragern, das Verbraucherschutz nötig macht; die Gefahr des opportunistischen Verhaltens in den Fällen wirtschaftlicher Abhängigkeit aus langfristigen Geschäftsbeziehungen. Dennoch wird die Bedeutung solch immanenten Markt- oder Wettbewerbsversagens von Land zu Land recht unterschiedlich eingeschätzt, und es werden für die jeweiligen Problemlösungen unterschiedliche Maßnahmen für am besten geeignet gehalten.

(1) Daß Umweltgüter zu den besonders knappen Gütern zählen, weiß man in allen Mitgliedsländern. Doch die Vorstellungen darüber, wie weit der Umweltschutz, sprich die verursachungsgerechte Anrechnung der externen Kosten der Umweltnutzung, gehen muß, sind in den einzelnen Ländern sehr verschieden. Auch die Prioritäten werden unterschiedlich gesetzt. Soweit Umweltpolitik mit den Mitteln des Ordnungsrechts betrieben wird (Auflagen, Gebote, Verbote), wie es üblich ist, weichen diese gewöhnlich deutlich voneinander ab. Soweit in der Umweltpolitik der Preismechanismus genutzt wird (Steuern, Abgaben), was noch nicht sehr verbreitet ist, gibt es erhebliche Unterschiede in

der Wahl, der Bemessungsgrundlage und der Dosierung der Abgabepflicht. Spontane Verhaltenskontrolle der Bürger untereinander spielt in diesem Bereich in einigen Ländern schon eine große Rolle, in den meisten noch keine nennenswerte.

- (2) Daß Forschung und das damit generierte Wissen für Innovationen die gesamtwirtschaftliche Dynamik stärken, ist Konsens. Konsens ist auch, daß dabei der Nutzen für die Allgemeinheit größer sein kann als für die Forscher oder Erfinder, letztere also vom Staat kompensiert werden müssen, damit sie ihre Kraft im erwünschten Ausmaß der Hervorbringung von technischem Wissen widmen. Was freilich die einzelnen EG-Länder in diesem Bereich tun, ist alles andere als gleich. In manchen Ländern wird die Grundlagenforschung vom Staat stark gefördert, in anderen eher vernachlässigt. Letztere vertrauen auf die Teilhabe an den Ergebnissen der Grundlagenforschung im Ausland. Ähnlich ist es in der marktnahen, industriellen Zweckforschung, wobei hier zudem im einen Land die direkte Projektförderung, im anderen die indirekte, nicht an bestimmte Vorhaben, Branchen oder Unternehmen gebundene Förderung Vorrang hat. Die Patentpolitik variiert ebenfalls von Land zu Land, besonders hinsichtlich der dem Patentinhaber gewährten Schutzfrist, der Patentgebühren und der Vorkehrungen gegen Mißbrauch der Schutzrechte.
- (3) Divergierend ist auch die Einstellung zum Problem des natürlichen Monopols. Schon die Auffassungen darüber, wo die Bedingungen für ein natürliches Monopol als gegeben anzusehen sind, gehen auseinander. In manchen Ländern hält man sie beispielsweise in der leitungsgebundenen Energieversorgung, im Schienennetz und im Telefonnetz ausnahmslos für gegeben, in anderen Ländern nur auf Teilmärkten dieser Wirtschaftszweige. Häufig werden Monopole vom Staat selbst wahrgenommen, verbreitet aber auch private Monopolunternehmen unter staatlicher Aufsicht in Verbindung mit Preis- oder Gewinnregulierung zugelassen. Mitunter werden ihnen vom Staat zeitlich befristete Konzessionen für die Bedienung des jeweiligen Marktes erteilt.
- (4) Eigenwilligkeiten spielen traditionell eine große Rolle im Umgang mit dem Problem der ruinösen Konkurrenz. Dies betrifft schon die Frage nach den Bereichen, die man für anfällig hält. Der Straßen- und Güterfernverkehr und die Binnenschifffahrt gehören

in mehreren Ländern dazu, nicht so das Handwerk und die Freien Berufe. Es betrifft auch die Form der Regulierung. Marktzutrittsbeschränkungen für neue Anbieter werden am häufigsten verordnet, und soweit Preisregulierung betrieben wird, werden hier verbindliche Mindestpreise, dort verbindliche Margentarife, anderswo bloß unverbindliche Referenzpreise festgesetzt.

- (5) In allen Mitgliedsländern ist der Verbraucherschutz als Staatsaufgabe anerkannt. Es soll damit dem Umstand Rechnung getragen werden, daß auf bestimmten Märkten (man denke an die Versicherungsmärkte) die Verbraucher sich Informationen nur zu hohen Kosten verschaffen können und deshalb für sie nachteilige Verträge schließen oder vorteilhafte ausschlagen. Verbraucherschutz geht freilich nicht überall gleich weit, und die Regulierungen (Produktvorschriften, Informationspflichten, Solvenzkontrollen, staatliche Aufklärung) folgen keinem zwischen den Mitgliedsländern gleichartigen Muster. In manchen Ländern wird dem Markt bei der Lösung von Informationsproblemen (zum Beispiel durch den Reputationswettbewerb der Unternehmen) mehr zugetraut als in anderen.
- (6) Die Gefahr opportunistischen Verhaltens nehmen alle Regierungen ernst, vor allem in bezug auf den Arbeitsmarkt, das Kreditwesen, das Versicherungswesen und die Wohnungsvermietung. Intensität und Form der Regulierung sind aber wiederum von Land zu Land sehr verschieden.

Wildwuchs marktwidriger Regulierungen

25. Ist schon die Vielfalt spezieller Marktregulierungen groß, für die es solide Gründe gibt, so wird das Bild erst richtig farbig, wenn man darüber hinaus den Einfallreichtum berücksichtigt, mit dem in den einzelnen Ländern marktwidrige Regulierungen eingeführt und selbst dann noch beibehalten oder gar perfektioniert werden, wenn die durch sie verursachten gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen offensichtlich sind (mangelnde Vielfalt im Angebot, überhöhte Preise und verzerrte Preisrelationen, Verschwendung von Ressourcen, Fehlinvestitionen, Schattenwirtschaft, unübersehbare Verteilungswirkungen und dergleichen mehr). Marktversagen wird behauptet, wo ausländische Erfahrungen das Gegenteil lehren. Gemeinwohl wird vorgeschoben, wo es lediglich um Partikularinteressen geht. Es werden Kartelle und Monopole erlaubt oder sogar vom Staat eingerichtet, wo Wettbewerb möglich

und nützlich wäre. Sozialpolitische und regionalpolitische Aufgaben werden mehr schlecht als recht erfüllt, wo es doch wirksamere und jedenfalls den Wettbewerb weniger beeinträchtigende Instrumente gibt.

III. Strategien der Integration

1. Integration – Einheit gegen Vielfalt?

26. Die Förderung einer möglichst weitreichenden wirtschaftlichen Integration Europas, die mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft begonnen wurde und nun durch die konsequente Beseitigung fortdauernder staatlicher Integrationshemmnisse vorangetrieben werden soll, folgt der Botschaft,

- daß freier Marktzugang und unverfälschter Wettbewerb von Vorteil ist für alle (wenn auch nicht für jeden einzelnen),
- daß dieser Vorteil regelmäßig stärker zu Buche schlägt als die Wahrung der speziellen oder partikularen Ziele, denen (ausdrücklich oder verdeckt) Regelungen dienen, die (gewollt oder ungewollt) den Marktzugang erschweren und den Wettbewerb beeinträchtigen oder verfälschen.

Die Basis: Nicht-Diskriminierung auswärtiger Anbieter, ...

27. Angesichts der Vielfalt an Regulierungen, die es in den Mitgliedsländern der Gemeinschaft gibt, schien es naheliegend, ja fast zwingend, daß zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes erst einmal ein umfassendes Programm zur Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Bestimmungen aufgestellt wird. Sinnfällige Basis eines solchen Programms ist die Feststellung: Das Wesen einer Spielregel ist, daß sie für alle Spieler gilt. Doch sie beantwortet nicht alle Fragen. Wer sind alle? Müssen alle Europäer überall dasselbe Spiel spielen? Was müßte vorrangig harmonisiert werden, wo hat die Harmonisierung Zeit? Wo wäre die Harmonisierung nützlich, aber nicht unumgänglich? Kann nicht manches auch so bleiben, wie es ist, ohne daß dies der Vollendung des Binnenmarktes entgegenstehen müßte? Und ist die Harmonisierung nicht zuweilen sogar schädlich?

... Marktprinzip und Wettbewerbsprinzip

28. Leitvorstellung, ja konstituierendes Prinzip für einen gemeinsamen Markt ist die Nicht-Diskriminierung der auswärtigen Anbieter von Waren und Dienstleistungen: In jedem der Mitgliedsländer des Gemeinsamen Marktes werden die in einem der anderen Mitgliedsländer erzeugten Güter wie die im Inland hergestellten behandelt. Unternehmen, Arbeitnehmer oder Kapitalanleger unterliegen denselben Verpflichtungen und haben dieselben Rechte wie jene des Landes, das diese Verpflichtungen und Rechte regelt. In den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft findet sich das Prinzip der Nicht-Diskriminierung in den vier Freiheiten wieder: Im gemeinsamen europäischen Markt sollen der Verkehr von Waren und Dienstleistungen und von Kapital frei sowie die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit für Arbeitnehmer und Unternehmen gewährleistet sein. Anders ausgedrückt: Mit diesen Bestimmungen des Vertrages wird die in jedem der einzelnen Mitgliedsländer prinzipiell gewährte Verfügungs- und Vertragsfreiheit auf die Individuen aus dem gesamten Gemeinschaftsgebiet ausgeweitet. Die Durchsetzung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung ist im allgemeinen zwingend und hat Vorrang vor allem anderen.

Konstituierend für den Binnenmarkt nach den Verträgen zur Gründung und Fortentwicklung der EWG und den Vorstellungen, wie sie den Verträgen von Maastricht zugrunde liegen, sind im übrigen die beiden weiteren ordnungspolitischen Prinzipien der Gemeinschaft, nämlich das Marktprinzip und das Wettbewerbsprinzip. Zwingend; ja vordringlich sind daher Maßnahmen, die für die Durchsetzung von Markt und Wettbewerb noch erforderlich sind.

Der Grundsatz, daß der Beste gewinnen soll, klingt trivial und ist es doch nicht. Für etliche Wirtschaftsbe-reiche war er revolutionär, für manche wird er es erst noch sein. Vor allem der Grundsatz, daß es nicht länger der Beste aus dem eigenen Land sein muß.

2. Strategiewandel in der Gemeinschaft

29. Das Integrationskonzept der Gemeinschaft hatte ursprünglich auf eine weitgehende Harmonisierung der Regulierungen in den Mitgliedsländern abgestellt, um die Freiheit des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs und des Kapitalverkehrs sowie Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit voll zu verwirklichen. Leitgedanke war es, die nationalen Regulierungen so weit

durch einheitliche Regulierungen zu ersetzen, daß es im wesentlichen überall dieselben Vorschriften gäbe – Produktnormen ebenso wie Prüfungsordnungen oder rechtliche Voraussetzungen für die Errichtung von Unternehmen, Ladenschlußregelungen und vieles andere mehr. Während die in einigen Etappen geschaffene Zollunion und der weitgehende Abbau der mengenmäßigen Handelsbeschränkungen im Vertrag selbst geregelt waren, sollten die Regierungen innerhalb der Übergangszeit Beschlüsse fassen, um die sonstigen Regulierungen zu harmonisieren. In der Tat war das Konzept prinzipiell geeignet, die vier Freiheiten des Vertrages zu realisieren. Die Integrationsstrategie bedeutete auch Wettbewerb, der überdies durch spezielle Vertragsbestimmungen, unter anderem das Verbot von Beihilfen (Subventionen), flankierend gesichert werden sollte. Alles in allem war das Integrationskonzept in seinen Anfängen durchaus freihändlerisch und an Effizienz, Wachstum und Wohlfahrt orientiert und somit geeignet, gute Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung aller Regionen zu eröffnen.

Integration durch Harmonisierung unendlich mühsam

30. Das Konzept überfrachtete das Handlungsprogramm jedoch. Es stellte die Harmonisierung in den Mittelpunkt und sah sie als unabdingbare Voraussetzung für die Integration. Gewähr für die verschiedenen Freiheiten, vor allem die der Niederlassung und der Dienstleistungen, und für die Verwirklichung von Markt und unverfälschtem Wettbewerb wurde allein für den Fall einer Vereinheitlichung der Regulierungen versprochen. Die Integration durch Harmonisierung erwies sich aber als unendlich mühsam. Die Menge der nationalen Regulierungen, der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, war schon bei Gründung der Gemeinschaft kaum überschaubar, und sie schwoll im Zeitablauf weiter an. Die Regulierungsdichte nahm mit dem allgemein sich verstärkenden Hang zu, möglichst vielen und allen einzelnen Umständen Rechnung zu tragen – so im Verbraucherschutz, im Gesundheitsschutz und im Umweltschutz. Die Harmonisierung der Regulierungen durch die Gemeinschaft konnte weder dem Tempo folgen, mit dem die Anzahl der Regulierungen der Mitgliedsländer stieg, noch war es in vielen Fällen möglich, die unterschiedlichen Bestimmungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Hinzu kam, daß die harmonisierten Regulierungen für die betroffenen Verbraucher, Unternehmen und Arbeitnehmer nicht selten weniger transparent und einsichtig und mit höheren Kosten verbunden waren als die nationalen

Bestimmungen bei all ihren Unterschiedlichkeiten. Die Harmonisierung verfehlte damit ihren Zweck. Nicht zuletzt erlaubte sie den nationalen Regierungen, mit dem Verweis auf noch ausstehende gemeinsame Bestimmungen Integrationshemmnisse aufrechtzuerhalten.

31. In diesem Zusammenhang muß auch bedacht werden, daß die Harmonisierungsstrategie es zunächst einmal dem Belieben der Regierungen überläßt, sich auf die Harmonisierung zu einigen: Sie können, sie müssen nicht tätig werden. Ein besonders markantes Beispiel für Untätigkeit war die gemeinsame Verkehrspolitik, die schon der EWG-Vertrag vorschrieb. Der Verkehr war in jedem der Mitgliedsländer ein sehr hoch regulierter Bereich, in dem Markt- und Wettbewerbskräfte weitgehend ausgeschaltet waren. Die gemeinsame Verkehrspolitik sollte auch diesen Sektor für die innergemeinschaftliche Integration öffnen. Tatsächlich wurden entsprechende Beschlüsse der Regierungen nicht gefaßt, woraufhin im Jahre 1985 der Rat auf Klage des Europäischen Parlamentes vom Europäischen Gerichtshof wegen Verstoßes gegen den Vertrag verurteilt worden ist, tätig zu werden.

Wesentliche und unwesentliche Integrationshemmnisse

32. Die Harmonisierungsstrategie unterschied lange Zeit nicht zwischen wesentlichen und unwesentlichen Hemmnissen für die Integration. Wesentliche Hemmnisse bilden

- (1) Regulierungen, die gezielt gegen den Zugang von Waren, Dienstleistungen, Unternehmen oder Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedsländern gerichtet sind, wie Zölle, mengenmäßige Handelsbeschränkungen oder Betätigungsverbote;
- (2) Regulierungen, die, obwohl sie keine direkte Ausländerdiskriminierung bedeuten, den innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehr beeinträchtigen (wie etwa nationale Berufsordnungen) und deren möglicherweise legitimer Zweck auch ohne oder mit geringerer unerwünschter Nebenwirkung dieser Art erreicht werden könnte;
- (3) Regulierungen, die Waren oder Dienstleistungen aus einem anderen Mitgliedsland so verteuern oder Unternehmen und Arbeitnehmer bei der Niederlassung mit so hohen Kosten belasten, daß sie faktisch die drei Prinzipien durchbrechen, der Regulierungszweck aber auch anders erreicht werden könn-

te; dies trifft für manche technischen Normen zu, auch solche zum Schutze der Gesundheit und der Verbraucher, oder für Befähigungsnachweise, die nur im Inland erworben werden können.

(4) Regulierungen gemäß (2) und (3), deren Zweck jedoch nicht auf andere Weise mit erheblich geringeren unerwünschten Nebenwirkungen erreicht werden könnte.

Von unwesentlichen Hemmnissen sprechen wir dann, wenn nationale Regulierungen zwar ein Hemmnis bedeuten, aber eines, das den Ausländer nicht offen diskriminiert und von ihm leicht übersprungen werden kann.

33. Wesentliche Hemmnisse der Integration sind im allgemeinen nicht hinzunehmen; unwesentliche Hemmnisse sind regelmäßig zu tolerieren. Freilich, hinzunehmen sind auch wesentliche Hemmnisse, wenn sie Zwecken dienen, die zu definieren durch gemeinschaftliche Entscheidung, etwa im EWG-Vertrag, oder durch Nichtwahrnehmung einer gemeinschaftlichen Regelungskompetenz der Souveränität der Mitgliedsländer anheimgegeben ist, und wenn sie zur Klasse (4) gehören. Die nationalen Bestimmungen mögen dann je nach der nationalen Einschätzung in Bezug auf Rang und zweckmäßige Verwirklichung des jeweiligen Regulierungszieles unterschiedlich sein. In diesen Fällen ist die Unterbindung auch internationaler Transaktionen nicht zu mißbilligen, sondern gehört zu dem, was gewollt ist. Hiervon eingeschlossen sind bis heute der Gesundheitsschutz, der Verbraucherschutz (teilweise) oder auch der Umweltschutz. Eindämmen kann man diese Hemmnisse am besten durch gemeinschaftliche Mindestregulierung. So ist es geltendes Recht, daß Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Handel unter Berufung auf nationale Bestimmungen zum Schutze der Verbraucher oder der Gesundheit (Artikel 36) nicht zulässig sind, sofern es gemeinsame Mindestnormen gibt und die Waren ihnen genügen.

34. Bei den unwesentlichen Hemmnissen für die Integration besteht keinerlei Handlungsbedarf, im Gegenteil, die Harmonisierung wäre sogar schädlich. Die Regulierungsvielfalt in Europa spiegelt eben auch die Präferenzvielfalt wider, und was niemanden diskriminiert, jedenfalls nicht fühlbar und in der Breite, muß nicht harmonisiert werden. Überdies gilt, daß die Regulierungsvielfalt im Gemeinsamen Markt auch Regulierungswettbewerb bedeutet und damit ein Verfahren zur Entdeckung der Bestimmungen, die den gewünsch-

ten Zweck mit den geringsten Kosten erfüllen. Die Harmonisierung der unwesentlichen Hemmnisse würde diesen Wettbewerb unterbinden und deshalb verhindern, daß Transaktionskosten gesenkt werden. Die Marktintegration würde also gehemmt.

Auflockerung der Harmonisierungsstrategie

35. Zur Nutzung der strategischen Möglichkeiten, die in der Mindestregulierung liegen, ist es schließlich auch gekommen. Nachdem die Integration ins Stocken geraten war, gab es, veranlaßt insbesondere durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in den achtziger Jahren einen deutlichen Schwenk in der Integrationsstrategie der Gemeinschaft (Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1985). Aufgrund der neuen Strategie gibt es einen wesentlich geringeren Harmonisierungsbedarf, der ex ante zu befriedigen ist. Danach sollen nur noch ganz besonders wichtige Regulierungen angeglichen werden. Im übrigen sollen gemeinsam Mindestanforderungen – sogar zum Gesundheitsschutz – festgelegt werden. Nationale Regulierungen sollen allgemein als gleichwertig anerkannt werden, soweit sie den Mindestanforderungen genügen, auch wenn sie in den Details unterschiedlich sind. Wird dieser Ansatz mit Konsequenz verfolgt, so kann er die Verwirklichung eines umfassenden Binnenmarktes ein gutes Stück näher rücken. Die Zulassung nicht nur von Waren, sondern auch von Dienstleistungen für den EG-weiten Handel richtet sich dann nach Regulierungen des Ursprungslandes, und für die Niederlassungsfreiheit von Unternehmen und Arbeitnehmern in jedem der Mitgliedsländer ist maßgeblich, daß sie den entsprechenden Voraussetzungen in einem der Länder genügen (Ursprungslandprinzip). Betroffen von der Änderung der Strategie sind vor allem Dienstleistungssektoren, in denen die Markt- und die Wettbewerbsmechanismen herkömmlicherweise durch Regulierungen weitgehend außer Kraft gesetzt sind.

Die Gemeinschaft als Motor der Deregulierung

36. Die Gemeinschaft hat sich mit der Auflockerung der Harmonisierungsstrategie in der Tat schon jetzt vielfach als Motor der Deregulierung erwiesen, indem sie vielen Begründungen für nationale Regelungen den Boden entzogen und den Spielraum für Hemmnisse eingeschränkt hat. Wesentliche Hindernisse für die Integration sind verringert worden, weil gemeinsame Mindestnormen erlassen wurden. Manche nationalen Regelungen mußten sogar gänzlich aufgegeben werden, weil sie dem Gemeinschaftsrecht widersprachen.

Im Verkehr, bei der Telekommunikation, im Versicherungswesen oder bei den Banken hat sich die Deregulierung mit einem Tempo und in einem Umfang vollzogen, die angesichts des Widerstandes der etablierten nationalen Interessengruppen vor wenigen Jahren kaum vorstellbar erschienen.

Das Subsidiaritätsprinzip

37. Damit hat die Gemeinschaft die Voraussetzungen für die Verwirklichung des Binnenmarktes entscheidend verbessert. Umstritten ist, wo die Gemeinschaft noch tätig werden muß, um dieses Ziel zu erreichen und auch die Währungsunion zum Erfolg werden zu lassen. Der Vertrag von Maastricht legt dazu an verschiedenen Stellen fest, daß die Gemeinschaft über die ihr im EWG-Vertrag ausschließlich zugeordneten Zuständigkeiten hinaus – wie die für die gemeinsame Außenhandelspolitik, die Agrarpolitik und die Verkehrspolitik – nur nach dem Subsidiaritätsprinzip tätig werden darf. Das heißt, sie darf nur tätig werden, insoweit die Vertragsziele und die Ziele einzelner Maßnahmen “auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können” (Art. 3b). Am Subsidiaritätsprinzip müssen sich auch alle Maßnahmen prüfen lassen, die die Gemeinschaft – über ihre ausschließliche Zuständigkeit hinaus – auf Gebieten ergreifen will, die nach dem Vertrag von Maastricht (nach Art. 3) mit in ihren Tätigkeitsbereich fallen. Gemessen am Subsidiaritätsprinzip erscheint es zweifelhaft, ob man überhaupt für alle im Artikel 3 genannten Aufgaben eine Zuständigkeit der Gemeinschaft begründen kann. Für die Verwirklichung des Binnenmarktes ist vieles aus dem Aufgabenkatalog nicht erforderlich und nicht wenigstens sogar schädlich. Um so dringender ist die Forderung zu wiederholen, Artikel 3b möge in verbindlicher Weise so ausgelegt werden, daß das Subsidiaritätsprinzip eine echte Schranke gegen Kompetenzanmaßung der Gemeinschaftsorgane wird. Die unter der Beschränkung durch das Subsidiaritätsprinzip der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben dürfen keinesfalls nach dem Muster der konkurrierenden Gesetzgebung des deutschen Grundgesetzes (Art. 72 GG) wahrgenommen werden.

Zurückhaltung der EG-Kommission gefordert

38. Die EG-Kommission selbst sollte nicht darauf drängen, künftig verstärkt in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen zu können. Zu groß ist die Gefahr neuer

Wettbewerbsstörungen im Binnenmarkt und neuer Handelshürden für Anbieter aus Drittländern, zu groß die Versuchung, sich wegen ehrgeiziger industrie- und technologiepolitischer Ziele auf einen internationalen Subventionswettbewerb einzulassen, von der lähmenden Wirkung einer aufgeblähten Bürokratie ganz zu schweigen. Zentrale EG-weite Regelungen sind nur nötig, wo ohne sie die Marktintegration behindert, grenzüberschreitende externe Wirkungen nicht verursachungsgerecht zugerechnet und öffentliche Güter nicht ausreichend und preiswürdig angeboten würden. Auch hieraus resultiert weit weniger Harmonisierungsbedarf bei Regulierungen, Steuern und anderen Maßnahmen als vielfach behauptet wird. Im übrigen sollte die EG-Kommission darauf hinwirken, daß in allen geeigneten Fällen auf Gemeinschaftsebene nur die Ziele formuliert werden, am besten einvernehmlich. Dann könnte und sollte, wo immer möglich und mit den grundlegenden Ordnungsprinzipien der Marktoffenheit und des freien Wettbewerbs vereinbar, die Wahl der Maßnahmen den Mitgliedsländern überlassen bleiben, also dezentral auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene getroffen werden. Die länderspezifischen wirtschaftspolitischen Aktivitäten weitestmöglich gegeneinander konkurrieren zu lassen, schadet dem Integrationsprozeß nicht, es nützt ihm.

3. Leitvorstellung und Mahnung für die Zukunft

Grundsätze für die Aufgabenteilung

39. Im ganzen sähen die Grundsätze für die Aufgabenteilung im Bereich der Regulierungen künftig dann so aus:

- (a) Die Gemeinschaft unterbindet nationale Regulierungen, die wesentliche Integrationshemmnisse darstellen, und zwar prinzipiell unzulässige (Diskriminierungsverbot) und vermeidbare Hemmnisse. Die Mitgliedstaaten werden verwiesen auf Möglichkeiten der nationalen Regulierung ohne wesentliche desintegrative Wirkungen. Inländerdiskriminierung bleibt zugelassen. (Regulierungsfreiheit, eingeschränkt durch erweitertes Diskriminierungsverbot; keine Gefährdung der Regulierungsziele; Mindestschutz der Integrationsziele.)
- (b) Die Gemeinschaft toleriert nationale Regulierungen – auch solche, die wesentliche Integrationshemmnisse bilden, wenn diese angesichts der Regulierungsaufgabe unvermeidlich und nicht prinzi-

piell unzulässig sind – in den Fällen, in denen die nationale Souveränität bei der Festlegung der Regulierungsziele Vorrang hat. Das Ursprungslandprinzip gilt nicht. (Regulierungsfreiheit aufgrund eines nationalen Souveränitätsvorbehalts in bestimmten Bereichen; hoher Schutz der Regulierungsziele; Mindestschutz der Integrationsziele.)

- (c) Die Gemeinschaft erläßt oder sorgt für eine Mindestregulierung in den Fällen, in denen eine unbeschränkte nationale Regulierungsfreiheit wesentliche unvermeidliche Integrationshemmnisse oder andere Allokationsfehler schafft und die nationale Souveränität bei der Festlegung der Regulierungsziele keinen Vorrang hat, aber einen Mindestschutz verlangt. Wo möglich beschränkt sie sich auf die Vorgabe der Ziele der Mindestregulierung und läßt die Frage der Mittel offen. Die Mitgliedstaaten sind im übrigen frei, höhere Ziele zu verfolgen, schärfere Regulierungen beizubehalten oder zu schaffen, also auch solche, die Inländerdiskriminierung mit sich bringen. Das Ursprungslandprinzip gilt – in Verbindung mit der Mindestregulierung. Es begrenzt die potentiell desintegrativen Wirkungen unterschiedlicher nationaler Regelungen auf das Maß, das mit dem Gemeinschaftsinteresse zu vereinbaren ist; Ausländerdiskriminierung auch in verdeckter Form unterbleibt. Dies sei der Regelfall der Gemeinschaft. (Regulierungsfreiheit, eingeschränkt durch Mindestregelungen oder die Pflicht dazu; moderiertes Ursprungslandprinzip; Mindestschutz der Regulierungsziele; hoher Schutz der Integrationsziele.)
- (d) Die Gemeinschaft verzichtet auf die Wahrnehmung einer etwa bestehenden konkurrierenden Regulierungskompetenz, auch auf eine Mindestregulierung, und verschafft doch – um der Eindämmung der desintegrativen Folgen nationaler Regulierungen willen – dem Ursprungslandprinzip Geltung in den Fällen, in denen selbst unter solchen Bedingungen ein nationales Regulierungsinteresse ausreichend gewahrt werden kann oder gegenüber dem abweichenden Interesse anderer Mitgliedstaaten nicht als gemeinschaftlich schützenswert gilt. (Entschärfte Regulierungsfreiheit; aggressives Ursprungslandprinzip; kein Schutz der Regulierungsziele; hoher Schutz der Integrationsziele.)
- (e) Die Gemeinschaft erläßt oder sorgt für eine allenthalben verbindliche Regulierung in den Fällen, in denen sie für die Festlegung der Regulierungsziele

allein oder konkurrierend zuständig ist und eine Mindestregulierung den Regulierungszweck nicht erfüllt. (Aufhebung der Regulierungsfreiheit – durch Pflicht zur Vollharmonisierung oder zentrale Regelung – im Ausnahmefall; ausschließlich gemeinschaftliche Sicherung der Regulierungsziele; Integrationsziele in der Führungsrolle.)

- (f) Die Mitgliedstaaten sind frei zur nationalen Regulierung nach eigenem Ermessen, soweit dieses keine oder nur unwesentliche Integrationshemmnisse zeitigt. Dies gilt auch in Zweifelsfällen. (Uneingeschränkte Regulierungsfreiheit im Zweifelsfall; hoher Schutz der Regulierungsziele; keine – wesentliche – Gefährdung der Integrationsziele.)

Aspekte gemeinschaftlicher Politik

40. Nach dem Vertrag von Maastricht zielt die Tätigkeit der Gemeinschaft vorrangig darauf ab, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen zu schützen und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft zu fördern. Die im Vertrag dazu genannten Instrumente lassen sich grob in drei Gruppen einteilen.

Die erste Gruppe umfaßt Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten im Rahmen der Handelspolitik, im Rahmen des Verbraucherschutzes. Der Vertrag gibt nicht vor, wie und was für solche Zwecke harmonisiert werden soll, die Entscheidung darüber steht dem Rat zu, und damit liegt es in seiner Hand, die Harmonisierung auf ein Minimum zu beschränken.

Die zweite Gruppe betrifft die Koordinierung der Politik der Mitgliedsländer in den meisten Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft. Die Kommission kann Initiativen ergreifen und Vorschläge machen, sie hat aber keine eigenständige Gestaltungsmöglichkeit, sondern ist auf die Bereitschaft der Mitgliedsländer angewiesen.

Die dritte Gruppe steht der Europäischen Kommission zur Verfügung, die – unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – in einigen Aufgabenbereichen im Rahmen der ihr zugebilligten autonomen Finanzmittel tätig werden kann. Hier sind vor allem die Agrarpolitik, die Verwendung der Mittel der Regional- und Sozialfonds und die Aktivitäten zur Unterstützung von Forschung und technischer Entwicklung zu nennen.

41. Zu bedenken ist, daß sich die Regierungen durch die Verabschiedung gemeinsamer Regulierungen im Ministerrat meist unwiderruflich binden, jedenfalls de facto. Der Prozeß der Vergemeinschaftung der Politik muß daher sorgfältig geprüft werden. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte können Ratsbeschlüsse – die Bereiche Freizügigkeit, Rechte und Interessen der Arbeitnehmer sowie Steuern ausgenommen – mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden.

Noch einmal: Gegen zu viel Zentralisierung

42. Erneut zu sprechen ist von der Sorge, daß sich die in vielen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg zu beobachtende Tendenz, Aufgaben verstärkt von den unteren Ebenen auf die oberste zu verlagern, in der Gemeinschaft wiederholt – trotz des beschriebenen Strategiewechsels. In allen Mitgliedsländern hat der Zentralstaat in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur Aufgaben an sich gezogen, sondern auch das Angebot an staatlichen Leistungen – dabei handelte es sich zu meist nicht um öffentliche Güter im Sinne der ökonomischen Theorie – stark ausgeweitet, so daß die Staatsquote sich beträchtlich erhöhte. Die verringerten Gestaltungsmöglichkeiten der unteren politischen Ebenen bedeuten ein Weniger an Politikwettbewerb, gleichzeitig verdrängte der Staat private Anbieter durch die Ausweitung seiner Leistungen. Die Folge ist in der Regel ein Weniger an Effizienz bei der Erstellung staatlicher Güter und ein Verlust an Preis-Qualitäts-Vielfalt. Als Reaktion hierauf haben die Bemühungen um Dezentralisierung auf nationaler Ebene in den letzten Jahren vielfach zugenommen. Allerdings erweist es sich als politisch schwierig, Zuständigkeiten von der Zentralregierung auf untere Ebenen zurückzuverlagern. Die europäische Integration hat hier nun erst einmal eine große Chance eröffnet: Vieles läßt sich nicht halten, was wider die Vernunft auf der nationalen Ebene als zentralstaatliche Regulierung eingeführt wurde und aus politischen Gründen von der gewohnten Zählebigkeit ist. Wenn jetzt auf europäischer Ebene gemeinsam Mindestnormen beschlossen werden, in denen nur das tatsächlich Erforderliche festgelegt wird, und im übrigen das Ursprungslandprinzip gilt, dann gibt es Reformdruck auf nationaler Ebene.

4. Ursprungslandprinzip: Strategie zur Einheit und Vielfalt

43. Seiner außerordentlichen strategischen Bedeutung wegen ist das Ursprungslandprinzip noch einmal und vollständiger zu beleuchten. Es ist ein vernünftiger allgemeiner Grundsatz. Niemand weiß ja im vorhinein, welche Regulierungen, Steuern und staatlichen Leistungen die jeweils besten sind – für die Marktteilnehmer im innergemeinschaftlichen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, für die Stellung der EG als Ganzes in der weltweiten Arbeitsteilung. Bei konsequenter Verwirklichung des Ursprungslandprinzips kann sich das jeweils Beste durchsetzen. Es käme in dem Maße zu einer Harmonisierung – durch Wettbewerb, nicht durch Dekrete einer Zentrale –, wie diese Harmonisierung von den Anbietern und Nachfragern auf den Märkten für wünschenswert gehalten wird, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Ein solches Verfahren des Probierens und Korrigierens, bei dem am Anfang die Mindestharmonisierung statt einer Vollharmonisierung steht, entspräche auch dem im Vertrag von Maastricht postulierten Subsidiaritätsprinzip.

Schutz gegen Übermacht der Zentrale

44. Die konsequente Anwendung des Ursprungslandprinzips bedeutete einen wirksamen Schutz gegen eine Ausweitung der wirtschaftspolitischen Rolle und der Macht der Zentralinstitutionen. Deren Aufgabe wäre es dann, vollständige Freiheit für den Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren herbeizuführen. Jedes Mitgliedsland entschiede selbst über seine Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik, Umweltpolitik und sonstige Regulierungen unter Einhaltung der allgemein akzeptierten Mindestnormen für Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz und Umweltschutz. Die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen nationalen Regelungen verschafft den Produzenten freien Marktzugang in den Partnerländern. Die nationale Wirtschaftspolitik wird entsprechend den nationalen Gegebenheiten gestaltet und nicht durch europäische Richtlinien in ein Korsett von Absprachen gezwängt, das ihr Gestaltungsmöglichkeiten nimmt. Das Ursprungslandprinzip im Verbund mit Mindestnormen ist nicht nur das die Integration der Mitgliedsländer, die Errichtung des Binnenmarktes und den Wettbewerb am besten fördernde Konzept, sondern es hält die Gemeinschaft auch nach außen offen. Es erleichtert die Erweiterung um neue Mitglieder und die Liberalisierung durch großzügige Assoziierungsabkommen mit Drittländern.

In einem solchen Konzept widersprechen sich Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft nicht.

Wettbewerb der nationalen Politik

45. Im Wettbewerb der Güter und der Produktionsstandorte in der Gemeinschaft zeigt sich, ob die Unternehmen bei den gewählten nationalen Standards und dem gegebenen Angebot an öffentlichen Gütern konkurrenzfähig sind. Unterschiede in den Einkommen und in den Präferenzen lassen erwarten, daß auch deutliche Politikdifferenzen zu beobachten sein werden. Gleichzeitig werden die nationalen Regierungen versuchen, das Angebot an öffentlichen Gütern zu verbessern und zu möglichst geringen "Preisen" (in Form von Steuern oder, besser, Nutzungsgebühren) bereitzustellen, um der inländischen Wirtschaft vorteilhafte Bedingungen zu verschaffen (Standortwettbewerb).

Schwächung des protektionistischen Interesses

46. Da inländische Regulierungen keinen Wettbewerbsschutz mehr bieten, wird das protektionistische Interesse an deren Beibehaltung geschwächt. Sie könnten sich, da sie weiterhin für die inländischen Unternehmen gelten, als Wettbewerbsnachteil erweisen mit der Folge, daß die inländischen Unternehmen verstärkt eine Deregulierung fordern. Damit wird der politische Einfluß der nationalen Verbände und Interessengruppen, der vorher darauf gerichtet war, den Wettbewerb durch Absprachen und Handelsbarrieren zu blockieren, nun in Richtung von deren Beseitigung umgelenkt. Das trägt letztlich dazu bei, die Macht dieser Gruppierungen zu verringern. Alles in allem erklärt sich so, warum das Tempo der Deregulierung in den traditionell hoch regulierten Bereichen sich stark beschleunigt hat, nachdem man begonnen hatte, mit den gemeinsamen Mindestnormen und dem Ursprungslandprinzip in der Gemeinschaft ernst zu machen. Beispielhaft sei auf den deutschen Verkehrsmarkt verwiesen. Aufgrund der Entscheidung des Ministerrats von 1988, die Verkehrsmärkte in den Binnenmarkt zu integrieren, müssen die bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen beseitigt werden. Der Versuch der deutschen Interessenverbände, die Liberalisierung von einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen abhängig zu machen, ist fehlgeschlagen. Dies hat verstärkte Anpassungsbemühungen der betroffenen inländischen Verkehrsunternehmen bewirkt. Im Zuge des Wettbewerbs kann es durchaus zu einer Vereinheitlichung der Politik in den Mitgliedsländern kommen. Diese Harmonisierung als Ergebnis eines Prozesses dürfte sich aber deutlich von

der Harmonisierung durch vorgreifendes Handeln eines Politikkartells unterscheiden.

Wettbewerb der Systeme

47. Auch im Bereich des Kapitalverkehrs und des Dienstleistungsverkehrs sowie der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit stellt die EG-Gesetzgebung neuerdings in hohem Maße auf den Wettbewerb der Systeme als Koordinationsmechanismus ab. Für die Finanzinstitute sind gemeinsame Richtlinien über die Aufstellung des Jahresabschlusses erlassen worden, die Aufsicht über die Institute wird gegenseitig anerkannt, Mindestanforderungen für die Eigenkapitalausstattung wurden festgelegt, und die Gültigkeit von nationalen Lizenzen zur Betreibung von Bankgeschäften ist auf den gesamten Wirtschaftsraum ausgedehnt worden. Im Versicherungsbereich ist 1988 in den meisten Schadensversicherungszweigen für die Versicherung von Großrisiken Dienstleistungsfreiheit auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung der Rechtssysteme eingeführt worden. Die nationalen Märkte für Lebens- und Schadensversicherungen sollen noch weiter geöffnet werden. Vorgesehen ist, daß die Lebensversicherer die Freiheit der Produkt- und Preisgestaltung erhalten und die Dienstleistungsfreiheit bei sogenannten Massenrisiken auf der Grundlage der Sitzlandkontrolle gewährt wird. Mit einer Richtlinie aus dem Jahre 1988 erkennen die Mitgliedsländer Hochschul- und Fachhochschuldiplome für bestimmte Berufe wie Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Lehrer gegenseitig an und erlauben den Angehörigen anderer Mitgliedsländer den Zugang zu diesen Berufen. Die Kommission hat angeregt, die gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise auf alle Berufe auszudehnen, für die sie bisher noch nicht gilt, um auf diese Weise dem Prinzip der Niederlassungsfreiheit voll Rechnung zu tragen. Damit ist das im Weißbuch vorgeschlagene Ursprungslandprinzip in diesen Bereichen weitgehend als Integrationsstrategie übernommen worden, und für viele andere wurden entsprechende Beschlüsse gefaßt, oder es liegen Vorschläge dazu vor. Für einzelne Befähigungsnachweise wie beispielsweise im Handwerk wurden freilich auch Vereinbarungen getroffen, die nationale Regulierungen unnötig stark respektieren und damit die Kräfte schwächen, die inzwischen auf nationaler Ebene auf Deregulierung hinwirken. Für die Gegner der wettbewerbsfeindlichen deutschen Handwerksordnung waren die EG-Aktivitäten bisher keine große Hilfe.

IV. Gemeinschaftliche Wirtschafts- und Sozialpolitik?

1. Handelspolitik

48. Die Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft ist dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet. Mit dem Binnenmarktprogramm sollen die materiellen, technischen und steuerlichen Grenzen in der Gemeinschaft beseitigt werden. Die Realisierung eines einheitlichen Marktes erfordert eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern, die dem Erfordernis der Offenheit gerecht wird. Die Gefahr ist allerdings groß, daß das wohlfördernde Potential des Binnenmarktes durch die wohlfördernde Wirkung einer durch Protektionsmaßnahmen herbeigeführten Behinderung der Arbeitsteilung mit Drittstaaten geschwächt wird.

Kein Freihändlerisches Ziel festgelegt

49. Die Regeln des Vertrags besagen zwar, daß die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet werden und die Zollunion, wie schon im Gründungsvertrag der EWG niedergelegt, zur Liberalisierung des internationalen Handels beitragen soll. Es fehlt aber der ausdrückliche Hinweis, daß das Ziel der gesamten gemeinsamen Handelspolitik letztendlich der Abbau aller Hemmnisse im internationalen Handel ist, insbesondere auch der mengenmäßigen Beschränkungen, die zunehmend bedeutsam geworden sind. Auch im Vertrag von Maastricht ist kein Freihändlerisches Ziel für den Drittlandhandel festgelegt worden. Das verwundert nicht. Denn in wichtigen Bereichen des Handels, z.B. bei Automobilen und Fernsehproduktionen, sollen quantitative Einfuhrbeschränkungen gelten, teilweise sogar erst eingeführt werden.

50. In der Übergangszeit bis zum Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sind die Mitgliedsländer (nach Artikel 109i) ermächtigt, im Falle von "plötzlichen Zahlungsbilanzkrisen" handelsbeschränkende Maßnahmen gegenüber Drittländern und im innergemeinschaftlichen Handel zu ergreifen. Von erheblicher Bedeutung ist Artikel 115 des Vertrages, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, im Einvernehmen mit der Kommission auch ohne vorherige Unterrichtung der anderen Mitgliedstaaten bei Verlagerung von Handelsströmen Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Solche Eingriffe in den Handel sind auch zulässig, wenn handelspolitische Maßnahmen anderer Mitgliedsländer zu "wirtschaftlichen Schwierigkeiten"

führen. Sowohl die Bestimmungen des Artikel 109i als auch die des Artikel 115 hätten eigentlich schon mit dem Beginn des Binnenmarktes ersatzlos entfallen müssen, da nach Beseitigung der Grenzkontrollen die Einfuhr von Waren aus Drittländern über andere Mitgliedsländer ohnehin nicht mehr überprüft werden kann. Tatsächlich sind diese Bestimmungen jedoch nicht gestrichen worden, was nur bedeuten kann, daß die Mitgliedsländer bei Maßnahmen zur Abwehr von Importen auf andere Arten von Kontrollen zurückgreifen werden. Ersatzweise werden die Mitgliedsländer wohl gemeinsame Handelsbeschränkungen verlangen, wenn sie für eigene Schutzmaßnahmen auf die erforderlichen Kontrollen verzichten sollen.

Gefahr von Handelsschranken gegenüber Drittländern

51. Besonders gravierend ist, daß Artikel 115 Abs. 2 (eigene Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Dringlichkeitsfall), der ursprünglich auf die Übergangsphase bis zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes (also bis 1970) befristet war, nach der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion auf Dauer gelten soll. Damit wird nicht nur die Offenheit des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion, sondern es werden auch deren erklärte Ziele selbst in Frage gestellt. So wie nach dem weltweiten Zollabbau in den 60er und 70er Jahren vermehrt nicht-tarifäre Handelshemmnisse entstanden sind, zeichnet sich hier die Gefahr ab, daß es nach dem Wegfall der innergemeinschaftlichen Grenzen in zunehmendem Maße Handelsbarrieren gegenüber Drittländern geben wird. Der Artikel 115 sollte ersatzlos gestrichen werden.

2. Industriepolitik

52. Als vorrangiges Ziel der Wirtschaftspolitik wird in dem Vertrag über die Europäische Union die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie genannt. Dazu sollen die Gemeinschaft und die Mitgliedsländer die Anpassung der Unternehmen an strukturelle Veränderungen erleichtern, die Unternehmen bei der Nutzung des industriellen Potentials der Bereiche Innovation, Forschung und technische Entwicklung unterstützen und vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen fördern. Der Titel XIII "Industrie" des Vertrags enthält keine konkreten Maßnahmen, doch kann er als Begründungsbasis dienen für Anpassungssubventionen, die in der Regel die Qualität von Erhaltungssubventionen haben, und für eine Förderung der Unternehmenskonzentration. Eine solche Gefahr liegt je-

denfalls nahe; denn die diesbezüglichen Bestimmungen des Vertrages wären überflüssig, wenn sie nicht zu eben diesem Zweck gedacht sind. Die den Bestimmungen zur Industriepolitik wie auch zur Forschungs- und Technologiepolitik zugrundeliegende Idee ist, daß Wettbewerbsfähigkeit nur durch eine Bündelung der Ressourcen zu erreichen sei. Nur wenn die Länder gemeinsam bestimmte Forschungs- und Technologieziele verfolgen und die Unternehmen gemeinsam an Projekten arbeiten, sei ein Erfolg zu erwarten; deshalb seien solche Kooperationen zu fördern.

Spannungsverhältnis zu anderen Vertragsbestimmungen

53. Die gemeinsame Industriepolitik ebenso wie die Forschungs- und Technologiepolitik stehen in einem besonderen Spannungsverhältnis zu anderen Bestimmungen des Vertrages. Der Vertrag postuliert den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft, er sieht dazu eigens die gemeinsame Wettbewerbspolitik vor, und er verbietet Beihilfen. Zwar darf auf der Grundlage der Bestimmungen über die Industriepolitik keine Maßnahme ergriffen werden, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte. Schon jede nationale Industriepolitik ist angesichts der Wettbewerbsbestimmungen des Vertrages eigentlich anstößig, dem Vertrag nach jedoch zulässig. Für die gemeinsame Industriepolitik kommt hinzu, daß sie außer den Wettbewerbsbestimmungen auch noch dem Subsidiaritätsprinzip genügen muß.

Bedenklich ist, daß die Industriepolitik überhaupt Eingang in den Vertrag gefunden hat: Industriepolitik, die hinausgeht über das, was vorher schon zulässig oder gefordert war, kann nur hinauslaufen auf einen Verstoß gegen unverfälschten Wettbewerb, und Konflikte mit der Wettbewerbspolitik sind angesagt, sobald es zu industriepolitischen Maßnahmen kommt.

54. Die gemeinsame Politik zur Förderung von Forschung und technischer Entwicklung nach Titel XV des Vertrages von Maastricht öffnet ein Einfallstor für Industriepolitik unter anderem Namen. Es liegt im ureigenen Interesse der Unternehmen, Forschung zu treiben und neue technische Problemlösungen voranzubringen. Insofern haftet der staatlichen Forschungs- und Technologiepolitik der Makel des Eingriffs in den Wettbewerb an, es sei denn, Forschung und Technologie würden in allgemeiner Weise gefördert, und es ginge nur um die Grundlagenforschung. Solche allgemeine Förderung durch die Mitgliedsländer ist Ele-

ment des Standortwettbewerbs der Regionen und damit für die Gemeinschaft insgesamt nützlich.

55. Die Grenzen zwischen der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung sind allerdings fließend, und insofern ist es nicht einfach, einen Unterschied zu machen zwischen dem, was der Staat noch begünstigen darf, und dem, was gegen die Wettbewerbsregeln verstößt. Unzweifelhaft nicht mit dem Vertrag zu vereinbaren sind direkte Subventionen für die Produktion. Die Gemeinschaft ist gefordert, solche Verstöße zu verhindern oder zu ahnden. Einer gemeinschaftlichen Förderung setzt das Subsidiaritätsprinzip sehr hohe Schranken. Denkbar sind eigentlich nur Fälle, in denen die Gemeinschaft strategischem Verhalten anderer Staaten begegnen müßte, also einem Verhalten, das immer wieder für bestimmte Bereiche wie den Flugzeugbau, die Informationstechniken oder die Biotechniken behauptet wird, in denen angeblich im Ausland monopolistische Praktiken betrieben werden, denen die Unternehmen der Gemeinschaft ausgesetzt wären. Gibt es solche Praktiken, so kann es begründet sein, daß die Gemeinschaft durch Bündelung ihrer Kräfte die Forschung und die technische Entwicklung fördert. Die Evidenz für solche Fälle ist allerdings im allgemeinen äußerst schwach und bietet dann keine überzeugende Grundlage für Forschungs- und Technologiepolitik. Eine solche Politik muß sich zwar nicht, sie kann sich aber sehr leicht zum Dirigismus ausweiten.

Statt Industriepolitik Schaffung günstiger Rahmenbedingungen

56. Wichtiger als gemeinschaftliche oder einzelstaatliche Anstrengungen zum Aufbau von Schlüsselindustrien durch Förderung der Spitzentechnik ist die Gewährleistung allgemeiner, für die Unternehmen günstiger Rahmenbedingungen. Dazu gehört eine produktivitätssteigernde Infrastruktur, eine wachstumsfreundliche, insbesondere risikofreundlichere Unternehmensbesteuerung und eine marktkonforme Forschungsförderung. Die hierfür notwendigen Mittel sollten nicht durch die Subventionierung technischer Prestigeprojekte verschwendet werden.

3. Sozialpolitik

Bedarf an gemeinsamer Sozialpolitik gering

57. Verbreitet ist die Auffassung, um des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Angleichung

der Lebensverhältnisse sowie der Funktionsfähigkeit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion willen sei deren Ergänzung durch eine gemeinsame Sozialpolitik unumgänglich. Diese soll sicherstellen, daß Mindeststandards des sozialen Schutzes in allen Mitgliedsländern gelten. Ziel der Politik ist die Verbesserung dieses Schutzes in den wirtschaftlich weniger fortgeschrittenen Mitgliedsländern. Zu bedenken ist jedoch, daß die Schutzregeln in diesen Ländern auch durch die wirtschaftliche Leistungskraft bestimmt sind. Eine Verbesserung könnte die Belastungsfähigkeit der Wirtschaft überfordern. Sie würde die Arbeitskosten erhöhen oder die Gewinne schmälern und ginge letztendlich zu Lasten der Beschäftigung. Selbst wenn die zusätzlichen Belastungen durch Zuschüsse der Gemeinschaft finanziert würden, ergäben sich schwerwiegende Konsequenzen. Denn hohe Mindestnormen für den sozialen Schutz wären wohl nicht mit der Differenzierung der Leistungseinkommen vereinbar, die für einen hohen Beschäftigungsstand in diesen Mitgliedsländern erforderlich ist. Ein solcher Effekt läßt sich schon bisher in den peripheren Regionen der bestehenden nationalen Volkswirtschaften beobachten; er wäre noch stärker in der Europäischen Gemeinschaft, wo die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen den Regionen ausgeprägter sind.

58. Die Konsequenz aus einer zentralen Wahrnehmung von sozialpolitischen Funktionen wäre wohl auch, daß die Gemeinschaft sich in Richtung auf eine Festung Europa entwickelte. Außenwirtschaftliche Protektion wird nicht selten als Substitut für sozialpolitische Maßnahmen geschätzt; dies gilt um so mehr, als sie die staatlichen Budgets, anders als die Sozialpolitik, nicht belastet, sondern in der Tendenz eher entlastet (zumindest in der ersten Runde). Umverteilungskonflikte innerhalb der Gemeinschaft dürften zu erwarten sein, wenn über das Budget der Gemeinschaft Transfers größeren Ausmaßes für andere Länder zu leisten sind; um Forderungen nach Transfers abzuwehren, könnte es zu Konzessionen bei der Protektion nach außen kommen.

Gegen forcierte Einkommensangleichung

59. Die Sozialpolitik der Gemeinschaft sollte daher keinesfalls auf eine Forcierung von Prozessen der Einkommensangleichung abzielen und schon gar nicht die Absicherung gegenüber den Folgen marktwidriger Lohnfestsetzung verheißen. Andere Maßnahmen zur Angleichung der Lebensverhältnisse, die nicht unmittel-

bar in Wirtschaftsprozesse eingreifen, sind weniger problematisch. So könnten sich die Mitgliedsländer aus Solidarität dazu entschließen, die Infrastruktur im Ausbildungswesen in weniger entwickelten Regionen zu fördern. Dies würde direkt, auf mittlere Sicht indirekt, auch den Produktivitätsanstieg in diesen Ländern erhöhen. Falsch wäre es allerdings, und das kann nicht deutlich genug gesagt werden, zu behaupten, daß eine Wirtschafts- und Währungsunion nur funktionieren könne, wenn solche Transfermechanismen installiert werden.

Der "Kohäsionsfonds" ist anders als ökonomisch begründet

60. Eben mit dieser Begründung soll nach dem "Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt", das dem Vertrag von Maastricht beigelegt wurde, vor dem 31. Dezember 1993 ein Kohäsionsfonds errichtet werden, dessen Mittel einzelnen ärmeren Ländern der Gemeinschaft zufließen sollen. Der Kohäsionsfonds soll eine weitere Quelle an Mitteln für die Regionalpolitik der Gemeinschaft erschließen, die gegenwärtig aus dem Strukturfonds gespeist wird, zu dem der Regionalfonds, der Sozialfonds und der Agrarfonds (Abteilung Ausrichtung) zusammengefaßt sind. Eine eigenständige regionalpolitische Konzeption gibt es freilich nicht. Mit der Errichtung des Kohäsionsfonds steigt das Maß an Umverteilung in der Gemeinschaft nochmals, nachdem für die Jahre von 1987 bis 1993 schon eine reale Verdoppelung der Dotierung der Strukturfonds auf rund 15 Mrd. ECU beschlossen worden war.

Es ist hier nicht zu kommentieren, inwieweit es immer wieder unvermeidlich ist, in Fällen wichtiger Reformvorhaben der Gemeinschaft die Zustimmung einzelner Mitgliedstaaten auch dadurch zu erwirken, daß ihnen finanziell bedeutsame Zugeständnisse gemacht werden, für die es eine sachliche Begründung nur scheinbar gibt. Wahrscheinlich ist es unvermeidlich. Äußerst wichtig ist aber, daß die Argumente solcher scheinbaren Begründungen sich nicht verfestigen und für die Zukunft eine Politik präjudizieren, die ihnen dann immer aufs neue zu folgen hätte. Der Preis, der für die Union zu zahlen wäre, könnte sonst für die reichen Länder der Gemeinschaft sehr hoch werden.

Finanzausgleich, auch einer in Gestalt solcher Strukturfonds der Gemeinschaft, stört selbstverständlich die Funktionsfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion nicht – wenn man falsche Anreize gering hält. Aber

geboten ist er nicht. Selbstverantwortung und Solidarität in einer Staatengemeinschaft müssen daher immer wieder neu austariert werden – im Einklang mit der Bereitschaft der Bevölkerung in den Geberstaaten, dafür die finanzielle Deckung zu geben.

4. Sozialpolitik, Umweltpolitik, Lohnpolitik im Verbund

61. Die Forderung nach Harmonisierung der Regulierungen für den Arbeitsmarkt – ebenso den Umweltschutz – wird meist auch damit begründet, daß Länder mit niedrigen Standards sonst Wettbewerbsvorteile gewinnen (Sozialdumping, Umweltdumping). Hinter dem Wettbewerbsargument steht insbesondere die Furcht der Länder mit relativ hohen Standards, im europäischen Binnenmarkt als Produktionsstandort unattraktiv zu werden und Arbeitsplätze zu verlieren.

62. Die Harmonisierung von Regulierungen führt tendenziell zur Einigung auf solche Regulierungen, die einen möglichst umfassenden Schutz der Arbeitnehmer EG-weit festschreiben. Damit wird die Wahlfreiheit unzulässig eingeschränkt. Arbeits- und sozialrechtliche Standards für Arbeitnehmer müssen nicht harmonisiert werden. Werden solche Standards durch zentrale Harmonisierung in Niedriglohnländern angehoben, so werden die dortigen Arbeitnehmer praktisch gezwungen, einen größeren Teil des erwirtschafteten Arbeitsertrages für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen abzugeben, als sie selbst aufzuwenden bereit wären. Würden sie tatsächlich eine Verbesserung wünschen, könnten sie dies selbst in (Kollektiv-)Verträgen vereinbaren. Käme es zu einer forcierten Angleichung der Arbeitsbedingungen, der eine äquivalent verlangsamte Lohnsteigerung nicht gegenüberstünde, so wäre sogar ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Niedriglohnländern unvermeidlich.

Keine Bedrohung durch niedrige Standards und Löhne

63. Dies alles besagt weder, daß der Schutz von Arbeitnehmern in den ärmeren Ländern nicht zunehmen kann, noch, daß er in den reicheren abnehmen muß. Die Wirtschafts- und Währungsunion bietet die Chance, daß alle Beteiligten durch die verstärkte Arbeitsteilung ihre Einkommen verbessern können. Die ärmeren Länder können gegenüber den reicheren aufholen, vorausgesetzt freilich, die Wirtschafts- und die Lohnpolitik bleiben vernunftorientiert und beseitigen nicht im Vorgriff auf diesen Erfolg die Wettbewerbsvorteile, die in

niedrigeren Löhnen oder niedrigeren Kosten des Arbeitsschutzes liegen. Entsprechendes gilt wiederum für den Umweltschutz, soweit er nicht grenzüberschreitende Immissionen betrifft. Mit dem Aufholen in der Leistungskraft vergrößert sich der Spielraum für die Länder, den Schutz zu verstärken, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden, und mit der Zunahme der Einkommen steigt die Bereitschaft, einen größeren Teil des Ertrages auf einen umfassenderen Schutz zu verwenden. Die von vielen in den reicheren Ländern heute als so bedrohlich empfundenen niedrigen Standards der ärmeren Länder werden sich also nach oben bewegen.

64. Bedrohlich sind diese niedrigen Standards und diese Löhne ohnehin nicht, besagen sie im Grunde doch lediglich, daß den ärmeren Ländern weniger als tragbar erscheint. Wenn sie im Wettbewerb mit den fortgeschrittenen Ländern bestehen wollen, müssen sie vorläufig Abstriche machen. Die Wirtschafts- und Währungsunion verheißt auch den reicheren Ländern die Vorteile zusätzlicher Arbeitsteilung. Das Aufholen der ärmeren Länder weitet zugleich gerade ihre Absatzmärkte aus. In der Wirtschafts- und Währungsunion wird es also keine Angleichung nach unten geben, weder bei den verschiedenen Schutzvorschriften noch bei den Löhnen. Eine allmähliche Angleichung wird aber überall dort eintreten, wo die Ziele ähnlich sind; der Wettbewerb wird sie hervorbringen. Eine solche Harmonisierung liegt im Interesse aller.

Erfahrungen der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion nicht übertragbar

65. Zuweilen wird die europäische Wirtschafts- und Währungsunion in Analogie zur deutschen Wirtschafts- und Währungsunion gesehen. Diese Analogie ist falsch, und es wäre verhängnisvoll, das deutsche Vorgehen auf Europa zu übertragen. Falsch ist die Analogie, weil es bei der europäischen Währungsunion, anders als bei der deutschen, um den Zusammenschluß von Währungsräumen geht, die alle eine voll funktionsfähige Marktwirtschaft haben, mit Unternehmen, die sich als international wettbewerbsfähig erwiesen haben und die ihre Wettbewerbsfähigkeit auch nicht verlieren, wenn – wie es vorgesehen ist – mit Beginn der Währungsunion genau die Wechselkurse festgeschrieben werden, bei denen sie bis dahin erfolgreich waren. Hinzu kommt, daß in der Europäischen Gemeinschaft zwar Freizügigkeit der Arbeitskräfte gewährleistet ist, der insoweit gemeinsame europäische Arbeitsmarkt jedoch bei weitem nicht zu vergleichen ist mit dem

(gesamt)deutschen Arbeitsmarkt, was die tatsächliche Mobilität der Menschen anbelangt. Selbst große internationale Lohnunterschiede und Unterschiede in den Beschäftigungschancen lösen daher keine vergleichbaren Wanderungen aus. Verhängnisvoll wäre es, wenn die Angleichung der Verhältnisse so wie in Deutschland betrieben würde. Die Transfers, die dafür zwischen den einzelnen Ländern erforderlich wären, überstiegen die Finanzkraft mit Sicherheit.

66. Von der regionalen Festlegung marktgerechter Lohn- und Arbeitsbedingungen gehen keine nachteiligen Wirkungen auf andere Regionen aus. Es besteht daher aus ökonomischer Sicht kein Bedarf an harmonisierten Regelungen. Umgekehrt ist aber eine Subventionierung von arbeitsintensiven Branchen in Hochlohnregionen mit negativen Wirkungen für die peripheren Regionen verbunden. Die Gemeinschaft sollte daher alle Beihilfen, die die Abwanderung solcher Unternehmen in Niedriglohngebiete behindern, rasch abschaffen. Dies und Maßnahmen zur beruflichen Aus- und Fortbildung wären wirksame Schritte zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Wachstumsbedingungen.

V. Zur Harmonisierung der Finanzpolitik

67. Zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht der schützende, produzierende und umverteilende Staat Einnahmen. Er erhebt daher Steuern und nimmt Kredite auf. Die Rahmenbedingungen ändern sich für die Steuerpolitik und für die staatliche Kreditaufnahme durch die Vollendung des Binnenmarktes und die Errichtung der europäischen Währungsunion erheblich. Die Effektivität der Steuerpolitik wird durch den Wegfall der Binnengrenzen und die größere Mobilität von Arbeit und Kapital beeinflusst. In vielen Ländern steht der Staat bei der Kreditaufnahme vor einer neuen Situation, da der Kapitalverkehr liberalisiert worden ist und ein Rückgriff auf die eigene Notenbank künftig nicht mehr möglich sein wird. Außerdem entsteht durch die Verlagerung einzelner Aufgaben von der nationalen Ebene auf die Gemeinschaftsebene dort

zusätzlicher Finanzbedarf. Für die Finanzpolitik stellen sich damit vor allem drei Fragen:

- In welchem Maße müssen die Steuern in den Mitgliedsländern der Gemeinschaft harmonisiert werden?
- Sind bindende Regeln für die Budgetdefizite erforderlich?
- Welche Einnahmen soll die Gemeinschaft erhalten?

68. Das Recht, Steuern zu erheben, gehört zu den Prärogativen der Politik. Die Steuern zählen nach der Einheitlichen Europäischen Akte zu den drei Themenkreisen, in denen Beschlüsse nicht mit qualifizierter Mehrheit, sondern nur einstimmig gefaßt werden können. Die Beseitigung der Grenzen innerhalb der Gemeinschaft hat gleichwohl tiefgreifende Konsequenzen für die nationale Steuerpolitik. Am deutlichsten wird dies bei der Mehrwertsteuer und bei den Verbrauchsteuern. Bei diesen Steuern weichen die Sätze zwischen den Mitgliedsländern stark voneinander ab (siehe Tabelle). Mit den Grenzkontrollen wird bisher sichergestellt, daß bei grenzüberschreitenden Lieferungen nach dem Bestimmungslandprinzip besteuert wird. Bei den direkten Steuern, die regelmäßig nach dem Wohnsitzlandprinzip erhoben werden (wenngleich mit vielen Durchbrechungen) gibt es ebenfalls beträchtliche Unterschiede. Der völlige Abbau von Hemmnissen für den Kapitalverkehr und die Verwirklichung der Nie-

Mehrwertsteuer in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft				
Land	Ermäßigte Sätze	Normalsatz	Erhöhte Sätze	Nullsatz
Belgien	1; 6; 17	19	25 und 33	ja
Dänemark	–	25	–	ja
Deutschland	7	14	–	–
Frankreich	2,1; 5,5; 13	18,6	22	–
Griechenland	4 und 8	18	36	–
Großbritannien	–	17,5	–	ja
Irland	2,3; 10; 12,5	21	–	ja
Italien	4; 9; 12	19	38	–
Luxemburg	3 und 6	15	–	–
Niederlande	6	18,5	–	–
Portugal	8	17	30	ja
Spanien	6	15	28	–

Quelle: BMF (1991); Aktualisierung aufgrund von Presseberichten

derlassungsfreiheit im Binnenmarkt bieten deshalb Anreize, den Wohnsitz in Regionen mit niedrigen direkten Steuern zu verlegen.

1. Harmonisierung der Steuern?

69. Aus der Einsicht, daß es erheblichen Anpassungsbedarf für die nationale Steuerpolitik gibt, erwächst vielfach die Forderung, die Steuern in den Mitgliedsländern durch gemeinsame Entscheidung so weit wie möglich zu harmonisieren mit dem Ziel, Wettbewerbsneutralität herzustellen und dabei gleichzeitig die angebotsdämpfenden Wirkungen der Steuern möglichst gering zu halten.

Ein optimales Steuersystem für die Gemeinschaft ist Illusion

70. Freilich, schon der Grundgedanke, für einen hochdifferenzierten Wirtschaftsraum wie die Europäische Gemeinschaft ein optimales Steuersystem am Reißbrett zu entwerfen, ist illusorisch. Zudem ist das Ausmaß der überkommenen Unterschiede im Besteuerungsniveau und in der Struktur der Besteuerung, sprich die Größe der Harmonisierungsaufgabe, zu bedenken. So war der Anteil der indirekten Steuern an den gesamten Einnahmen des Staates (einschließlich Sozialversicherung) im Vereinigten Königreich 1989 um rund 40 Prozent höher als im Durchschnitt der Gemeinschaft. Entsprechend niedrig war dort der Anteil der Einnahmen aus direkten Steuern und Sozialversicherungsabgaben. Umgekehrt liegen die Verhältnisse in Belgien. Die vorgegebenen Steuersysteme basieren zumeist nicht auf Effizienzüberlegungen, sondern haben tiefe historische Wurzeln, und es gibt starke Partikularinteressen in den einzelnen Ländern, deren Anwälte sich wegen tatsächlicher oder vermeintlicher Nachteile gegen eine Änderung des Steuersystems wehren. Zweifelhaft wäre es in manchen Ländern auch, ob die Steuerverwaltung eine radikale Verschiebung der Steuerstruktur – etwa hin zu mehr direkten und weniger indirekten Steuern – überhaupt ohne nachhaltige Einnahmeausfälle bewerkstelligen könnte. Dies alles läßt die vollständige Harmonisierung der Steuern als eine Aufgabe erscheinen, die schon ihrer Größe wegen nicht lösbar ist.

Berücksichtigung der staatlichen Leistungen erforderlich

71. Die Steuern dürfen zudem nicht isoliert betrachtet werden. Auch die Gegenseite, die der staatlichen Leistungen, ist zu berücksichtigen. Zwischen den Mitgliedsländern gibt es erhebliche Unterschiede in den Auffassungen darüber, welche Leistungen der Staat im einzelnen anbieten soll und wie umfangreich die Staatstätigkeit insgesamt zu sein hat. In manchen Ländern bietet der Staat den Bürgern in großem Umfang Leistungen an, die in anderen von Privaten erbracht werden. In Ländern, in denen sich der Staat zurückhält, der staatliche Sektor also klein ist, kommt es aber gleichwohl vor, daß ihm als selbstverständliche Staatsaufgabe zugewiesen ist, was anderwärts, wo der Staatssektor viel größer ist, privat erledigt wird. Vor allem in der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen – von den Straßen über die Telekommunikationsnetze bis hin zu Theatern, Museen und Sportstätten – sind die Unterschiede erheblich. Aber nicht nur dort. Kurz: In den Mitgliedsländern differieren Größe und Struktur des Staatssektors beträchtlich. Die Staatsquote, das Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttosozialprodukt, war 1991 im Vereinigten Königreich mit 40 Prozent am niedrigsten. Am höchsten war sie in Dänemark mit fast 58 Prozent. In Belgien entfällt etwa ein Fünftel der Staatsausgaben auf Zinsaufwendungen, im Vereinigten Königreich nur ein Zwanzigstel.

72. Eine Harmonisierung der Steuern in der Gemeinschaft hätte zur Folge, daß sich auch das Niveau der Staatstätigkeit annähern müßte. Einige Länder müßten die staatlichen Aktivitäten einschränken, andere hätten wegen zusätzlicher Einnahmen Spielraum für eine Ausdehnung. Die Verringerung der Angebotsbreite der staatlichen Leistungen würde von den Bürgern der betroffenen Länder möglicherweise als Verlust empfunden, die Ausweitung, zu der es käme, wo die Mittel reichlicher werden, nicht notwendigerweise als Gewinn. Die Steuerharmonisierung verstößt also gegen das Gebot, daß sich der Umfang der Staatstätigkeit nach den Präferenzen der Staatsbürger zu richten hat. Im übrigen würde die Harmonisierung der Steuern nicht bedeuten, daß es keine Anreize gäbe, den Wohnsitz an einen anderen Ort der Besteuerung zu verlegen. Die staatlichen Leistungen dürften sich nämlich auch dann noch in der Struktur deutlich unterscheiden, wenn das Niveau überall gleich hoch ist, das heißt, Menschen werden dazu veranlaßt, in Regionen abzuwandern, deren Angebot für sie eine höhere Qualität hat.

Beseitigung der Steuergrenzen

73. Bereits in den Römischen Verträgen wurden die Mitgliedsländer beauftragt, zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes Steuergrenzen und steuerliche Wettbewerbsverfälschungen durch geeignete Maßnahmen zu beseitigen.

Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung war das einheitliche System einer Mehrwertsteuer, das 1977 durch eine Richtlinie vorgeschrieben wurde. Damals entschied man sich, in Anlehnung an die Länder, die schon eine Mehrwertsteuer hatten, für eine Ausgestaltung nach dem Bestimmungslandprinzip, das heißt für eine Mehrwertsteuer mit Vorsteuerabzug und mit Grenzausgleich. Deren Vorteil ist die Wettbewerbsneutralität für alle Liefer- und Leistungsbeziehungen zwischen Unternehmen der Gemeinschaft selbst bei beliebig unterschiedlichen Steuersätzen.

Bei den speziellen Verbrauchsteuern und bei den direkten Steuern wurde trotz vielfacher Ansätze keine Einigung über eine Angleichung erzielt.

74. Ein wichtiger Teil des Programms zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes ist nun die Beseitigung der Steuergrenzen zwischen den Mitgliedsländern. Sie aber läßt alle Steuern, die nach dem Bestimmungslandprinzip erhoben werden, zumindest erhebungstechnisch zum Problem werden. Denn es ist regelmäßig der Grenzübergang, der hier Austritt und Eintritt in die Steuerpflicht markiert und fiskalisch die Ansprüche auf die Steuerquelle, auf das Steueraufkommen, voneinander trennt. Die Bemühungen der Kommission haben sich daher in den letzten Jahren vorrangig auf eine Angleichung derjenigen Steuern konzentriert, deretwegen Ausgleichsmaßnahmen und Kontrollen an den Grenzen nötig waren. Dies sind die Mehrwertsteuer und die speziellen Verbrauchsteuern.

Eine gemeinschaftliche Mehrwertsteuerregelung wird vor allem aus zwei Gründen angestrebt. Kann jeder Anbieter in der Gemeinschaft ohne Grenzausgleich direkt an die privaten Haushalte in jedem Mitgliedsland liefern (Direktverkäufe), dann hätten wegen der großen Unterschiede bei den Mehrwertsteuersätzen die Anbieter aus Ländern mit niedrigen Mehrwertsteuersätzen gegenüber denen aus Ländern mit hohen Mehrwertsteuersätzen (bei unveränderten Wechselkursen) einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. Außerdem würden für die Länder mit niedrigen Steuersätzen erhebliche Einnahmeausfälle entstehen, wenn der Grenz-

ausgleich entfällt, also die Steuerbefreiung der (innergemeinschaftlichen) Exporte aufgehoben und die gebietsfremde Steuer auf Importe zum Vorsteuerabzug im Bestimmungsland zugelassen wird. Den gleichen Effekt gibt es in Ländern mit negativen innergemeinschaftlichen Handelsbilanzsalden. Sie verlieren aufgrund des Wegfalls der Importbesteuerung mehr, als sie aufgrund des Wegfalls der Steuerbefreiung bei den Exporten gewinnen.

75. Die Regierungen haben sich auf eine völlige Angleichung der Mehrwertsteuersätze nicht verständigen können, freilich auch nicht auf die materielle Hinnahme eines Wegfalls der Steuergrenzen. Sie haben eine Übergangsregelung beschlossen, die Anfang 1993 in Kraft treten soll und zunächst bis Ende 1996 befristet ist. Danach ist eine Annäherung der Steuersätze bei gleichzeitiger Vereinheitlichung der Gütergruppen, für die ein ermäßigter Satz angewandt werden darf, vereinbart. Für den Normalsatz ist künftig ein Mindestsatz von 15 Prozent, für den ermäßigten Satz 5 Prozent vorgesehen. Die Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen entfallen. Für den privaten Einkauf gilt das Ursprungslandprinzip. Gewerbliche Käufe werden weiter nach dem Bestimmungslandprinzip besteuert, und zwar sowohl was den letztlich wirksamen Steuersatz, als auch was den fiskalischen Anspruch der beteiligten Länder auf das Steueraufkommen anbelangt. Der Grenzausgleich wird hier materiell beibehalten. Die bisherigen Grenzkontrollen werden aber durch Kontrollen abseits des Grenzüberschritts ersetzt. Sonderregelungen gelten für den Versandhandel und für den Erwerb von neuen Kraftfahrzeugen. Später, frühestens also ab 1997, soll die Erhebungstechnik noch einmal geändert werden – durch echten Wegfall des vorläufig bloß verlagerten Grenzausgleichs, freilich verbunden mit einer Rückverteilung des Steueraufkommens entsprechend den fiskalischen Verteilungseffekten der Reform. Dies ist zumindest die deutsche Vorstellung. Kommt es dazu, würde sich auch aufgrund des zweiten Reformschritts im Bereich des gewerblichen Güterhandels materiell an der Fortgeltung des Bestimmungslandprinzips (in beiderlei Hinsicht) nichts ändern. In der Sprache der Bürokratie ist hinsichtlich des zweiten Reformschritts zwar vom Übergang zum Ursprungslandprinzip die Rede. Materiell ist das aber irreführend. Hier orientiert sich die Sprechweise an oberflächlichen Aspekten der Erhebungstechnik. Materiell zählt allein, daß, vom Reiseverkehr abgesehen, der Endnachfrager ein Gut erhält, das mit Mehrwertsteuer belastet ist entsprechend dem Satz, der im Land des Käufers gilt, und daß das Steueraufkommen aus dieser

Belastung am Ende dem Land des Käufers zustehen soll.

76. Spezielle Verbrauchsteuern soll es nach den Plänen der Kommission künftig nur noch für Mineralölprodukte, Tabakwaren und Alkohol geben. Nach wie vor gibt es in den Mitgliedsländern aber eine Vielzahl anderer Verbrauchsteuern. In Deutschland ist 1991 sogar eine Erdgassteuer neu eingeführt worden. Ebenso wie bei der Mehrwertsteuer sind auch für Mineralölprodukte, Tabakwaren und Alkohol keine einheitlichen Steuersätze festgelegt worden. Bandbreiten für die zulässigen Sätze oder Mindestsätze werden für ausreichend gehalten. Es ist vorgesehen, Steuerlager einzurichten. Werden Waren vom einen in ein anderes Mitgliedsland geliefert, so müssen sie dort zunächst in ein Steuerlager gebracht werden. Dem Lager dürfen sie erst entnommen werden, nachdem sie entsprechend den im Bestimmungsland geltenden Sätzen besteuert worden sind.

77. Hinsichtlich der direkten Steuern wurde die Notwendigkeit einer Kooperation zwar regelmäßig angesprochen, etwa im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Geld- und Kapitalmärkte; sie ist aber nicht weiter verfolgt worden. Hier wird deutlich: Die Initiativen der Gemeinschaft beschränken sich im Grunde auf den Abbau dessen, was in einem ganz und gar äußerlichen Sinne als Steuergrenze angesehen wird.

Bestimmungslandprinzip für die Mineralölsteuer und für die speziellen Verbrauchsteuern

78. Die Entscheidung für die Fortgeltung des Bestimmungslandprinzips ist bei der Mineralölsteuer und bei den speziellen Verbrauchsteuern vollkommen sachgerecht.

Die speziellen Verbrauchsteuern gehen fast vollständig auf die Tatsache zurück, daß der Staat hier ergiebige Steuerquellen sieht. Lenkungswirkungen sind nicht angestrebt. Soweit sie gleichwohl eintreten – Minderung des Verbrauchs von Tabak und Alkohol –, werden sie fiskalisch bedauert, gesundheitspolitisch begrüßt; nur ausnahmsweise spielen sie eine zentrale Rolle als Besteuerungsmotiv, wie im Falle der extremen Alkoholbesteuerung in Ländern mit besonders alkoholfreundlicher Bevölkerung, die sich auf diese Weise kollektiv Selbstdisziplin verordnet. Immer aber hängt ein etwa bestehendes Lenkungsinteresse mit dem Verbrauch der betreffenden Güter zusammen, nie mit deren Produktion. Selbst in größerer Distanz wäre die

Vorstellung abwegig, diese speziellen Steuern wären irgendwie Ausdruck einer speziellen Äquivalenz von (produktionsfördernden) Staatsleistungen und Steuerpflicht. Es gibt auch kein Interesse an der Angleichung der Steuersätze im Wettbewerb, die im Falle der Anwendung des Ursprungslandprinzips zu erwarten wäre, und zwar – wegen der Homogenität der meisten hier besteuerten Produkte – eine sehr starke Angleichung. Im Gegenteil. Es gibt ein legitimes Interesse an effektiver nationaler Autonomie. Die begrenzte Angleichung durch gemeinschaftliche Festlegung von Mindeststeuersätzen oder von Bandbreiten für die zulässigen Sätze reicht aus. Sie trägt dem Problem von Wettbewerbsverzerrungen durch die Möglichkeit des privaten Direkteinkaufs im innergemeinschaftlichen Ausland, insbesondere im kleinen Grenzverkehr, Rechnung. Schließlich: Daß das Steueraufkommen dem Bestimmungsland zustehen muß, erscheint angesichts all dessen selbstverständlich.

Zum gleichen Schluß kommt man bei der Mineralölsteuer. Hier spielt zwar der Äquivalenzgedanke traditionell eine besonders große Rolle, auch in der Ausgestaltung – die Mineralölsteuer als Wegekostenabgabe im Straßenverkehr, heute zudem als ökologisch begründete Abgabe –, doch ohne Einschränkung ist es stets eine am Verbrauch von Mineralölprodukten (und nicht an deren Produktion) anknüpfende Äquivalenzvorstellung. Die Anlastung der Steuer und die Zuweisung des Steueraufkommens müssen dem folgen. Noch ungelöst ist das Problem der hinreichenden Einbeziehung des grenzüberschreitenden Verkehrs in die Steuerpflicht des Landes, dessen Straßen benutzt werden.

Eine sehr komplexe Frage: Ursprungslandprinzip für die Mehrwertsteuer?

79. Bei der Mehrwertsteuer ist das Entscheidungsproblem angesichts der Alternative Bestimmungslandprinzip oder Ursprungslandprinzip differenzierter zu sehen.

Für das Bestimmungslandprinzip spricht zunächst weiterhin das bekannt gute Argument, daß eine danach ausgestaltete Mehrwertsteuer (mit Vorsteuerabzug und mit Grenzausgleich) vollkommen neutral ist in Sachen internationaler Arbeitsteilung und Spezialisierung, und zwar selbst bei beliebig unterschiedlichen Steuersätzen. Hinzu kommt, daß eine solche Steuer die konsequenteste Form einer (allgemeinen) Steuer vom Konsum darstellt. Nur der Konsum wird besteuert, und der

ganze Konsum wird besteuert (von den Ausnahmetatbeständen abgesehen).

80. Aber auch für eine Mehrwertsteuer, die nach dem Ursprungslandprinzip ausgestaltet ist, läßt sich Gewichtiges vorbringen. Sie wäre gekennzeichnet dadurch, daß der Grenzausgleich in jedem Falle entfällt und daß der Vorsteuerabzug durch den Vorumsatzabzug ersetzt wird. Das machte aus einer (allgemeinen) Steuer auf den Konsum eine (allgemeine) Steuer auf die Produktion, genauer: zu einer Steuer auf die Wertschöpfung, abzüglich der Investitionen (oder, was gesamtwirtschaftlich dasselbe ist, auf die Summe aller Arbeitseinkommen – im weitesten Sinne –, zuzüglich des sogenannten Pure Profit, also der Kapitaleinkommen, soweit diese über eine Normalverzinsung des Kapitals hinausgehen).

Für eine solche Regelung spricht zunächst einmal, daß der – voraussichtlich beträchtliche – Verwaltungsaufwand entfielen, den der bloß äußerliche Wegfall der innergemeinschaftlichen Steuergrenzen bedingt, ohne daß die Scheidung der Besteuerungsräume wirklich aufgehoben werden soll. Das gilt sowohl für die vereinbarte Übergangszeit als auch danach (wenn eine ständige Rückverteilung eines Teils des Steueraufkommens ansteht).

Außerdem entfielen das ungute Nebeneinander von Bestimmungslandprinzip im gewerblichen Waren- und Dienstleistungsverkehr und Ursprungslandprinzip bei privaten Käufen im (innergemeinschaftlichen) Ausland. Hier kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen, ohne daß zugleich ausreichend starke Heilungskräfte mobilisiert werden, weder in Form einer Korrektur der Wechselkurse (die hier das Problem auch nicht beseitigen könnten) noch in Form des politischen Drucks in Richtung Ausgleichung der Steuersätze.

Vor allem ist auch von der Besteuerungsidee her eine Entscheidung für das Ursprungslandprinzip durchaus gut begründbar. Ein großer Teil der Staatsleistungen begünstigt direkt oder indirekt die Produktionsstandorte. Dazu paßt eine allgemeine Produktionssteuer. Selbstverständlich hängen nicht alle Staatsleistungen mit dem Produzieren zusammen. Doch dafür gibt es ja neben der Mehrwertsteuer die Einkommensteuer als zweite Säule des Steuersystems. Und sie wird nach dem Wohnsitzprinzip erhoben. Aus diesen Gründen hat der Kronberger Kreis schon mehrfach geworben für ein Gemeindesteuersystem mit einer Netto-Umsatzsteuer – das ist eine Mehrwertsteuer mit Vorumsatz-

abzug und ohne Freistellung der Exporte – als idealer Gemeindesteuer zur “Abgeltung” gewerbeorientierter Gemeindegeldleistungen, ergänzt um das gemeindliche Recht zum Zugriff auf die örtliche Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Was für das Gemeindesteuersystem in besonderem Maße gilt, läßt sich im Prinzip auch für die Struktur des allgemeinen Steuersystems geltend machen: Es sollte eine große Steuer enthalten, die letztlich eine allgemeine Produktionssteuer ist – um des Äquivalenzgedankens willen, um des Anreizes für Regierung und Parlament willen, über Steuersätze und Staatsleistungen im Bewußtsein des Standortwettbewerbs zu entscheiden. Auch die Einkommensteuer steht selbstverständlich mit in dieser Funktion; aber sie ist doch nicht rundum als allgemeine Produktionssteuer zu sehen (Ziffer 84 ff.).

Zur Produktionsbesteuerung gehört wesentlich auch die Zuweisung des Steueraufkommens an das Land des Produktionsstandorts. Bei der Mehrwertsteuer nach dem Ursprungslandprinzip ist das der Fall. Besteuerungsidee und örtlicher Anfall des Steueraufkommens entsprechen einander. Hingegen ist es ein Mangel der Mehrwertsteuer nach dem Bestimmungslandprinzip, daß das örtliche Aufkommen keinen Kontakt hat mit der zugehörigen Besteuerungsidee. (Sie ist von daher der Musterfall einer Steuer für den Zentralstaat.) Die konsequente Besteuerung des persönlichen Konsums, des konsumtiv verwendeten Teils des Einkommens, um die es bei dieser Steuer geht, ist sicherlich eine der besten Ideen für eine große allgemeine Steuer als Alternative zur Einkommensteuer. Aber damit ist nicht gemeint, daß es auf den Ort des Konsums ankommen sollte, welcher Steuersatz gilt und wem das Steueraufkommen zusteht. Das jedoch ist hier der Fall. Auslandskonsum wird von der Steuer des Landes, zu dem der Tourist gehört, nicht erfaßt. (Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfassen ihn als Teil des Privaten Verbrauchs der Inländer, aber nicht die Mehrwertsteuer.) Das Steueraufkommen steht dem Ausland zu. Von der Besteuerungsidee her gibt es dafür keine Legitimation. Zum Beispiel: Der deutsche Tourist zahlt an Spanien Mehrwertsteuer für in Deutschland oder sonstwo hergestellte Güter, die er in Spanien kauft. Das ist illegitim. Es ist Folge der unvollkommenen Realisierung einer Besteuerungsidee. Legitim wäre die spanische Besteuerung des Nettoumsatzes – von der Idee der Produktionsbesteuerung her. Legitim wäre die Besteuerung des privaten Verbrauchs aller Spanier, wo auch immer sie ihr Geld ausgeben – von der Idee der Konsumbesteuerung her. Die Besteuerung des Bruttoumsatzes an Konsumgütern (Inlandsverkäu-

fe an Endnachfrager) – hierauf läuft es letztlich hinaus – ist weder von der einen noch von der anderen Besteuerungsidee her gerechtfertigt. Die Unvollkommenheit in der Realisierung einer Besteuerungsidee mag unvermeidlich sein. Ins Absurde gesteigert wird sie aber, wenn Spanien, wie es tatsächlich geschieht, neuerdings eine Entlastung begehrt bei den Abgaben, die es nach Maßgabe der gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer nach Brüssel abzuführen hat. Begründung: In Spanien gebe es aus strukturellen Gründen, wegen des starken Tourismus nämlich, untypisch hohe mehrwertsteuerpflichtige Ausgaben im Verhältnis zum Sozialprodukt. Man denke das Substrat des ganzen: Das Land beklagt sich, daß es auch von dem Teil seiner Mehrwertsteuereinnahmen etwas in den gemeinschaftlichen Topf tun soll, der ihm von der Idee der in der Gemeinschaft allgemein geltenden Mehrwertsteuer her eigentlich gar nicht zusteht, der ihm überhaupt nur zufließt, weil eine Besteuerungsidee unvollkommen realisiert ist. Und – verrückte Welt – die Europäische Kommission hat auch noch vor, diesem Begehren zu entsprechen (durch die Begrenzung der abgabepflichtigen Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer auf 50 Prozent des Brutto-Sozialprodukts; vgl. Ziffer 97).

81. Schließt man sich diesen Überlegungen an, so wäre gegen einen Übergang zum Ursprungslandprinzip bei der Mehrwertbesteuerung nicht länger einzuwenden, daß damit die hochgeschätzte Wettbewerbsneutralität der alten Mehrwertsteuer verloren ginge. Unter Beachtung von Mindestsätzen und enger Grenzen hinsichtlich der Differenzierung nach Gütergruppen entschiede jedes Land für sich, mit welchen Steuersätzen es seine Wirtschaft in den internationalen Wettbewerb schickt, welchem Angleichungsdruck es sich dabei fügt oder nicht. Es würde aus eigenem Interesse mit dieser Entscheidung Rücksicht nehmen auf alle übrigen Faktoren, die im Standortwettbewerb eine Rolle spielen, nicht zuletzt das eigene Angebot an Staatsleistungen und die sonstigen selbst gesetzten steuerlichen Regelungen, vor allem im Bereich der Einkommensteuer – alles im Vergleich zu dem, was die Wettbewerber zu bieten haben. Die Beachtung von Mindestsätzen ist nötig, um im Wettbewerb der Steuerpolitik einer Erosion der Steuerquellen vorzubeugen. Enge Grenzen für die Differenzierung der Steuersätze nach Gütergruppen sind nötig, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die auch durch keine Wechselkursanpassung beseitigt werden könnten.

82. Gegen einen solchen reformerischen Kurs bleiben zwei Einwände, Einwände freilich, über deren Gewicht man unterschiedlicher Meinung sein kann. Es geht um einen prinzipiellen Einwand und einen pragmatischen.

Der prinzipielle Einwand gegen eine allgemeine Netto-Umsatzsteuer knüpft an die Idee der Konsumbesteuerung an. Mit dem Übergang zum Ursprungslandprinzip bei der Mehrwertsteuer verläße man – mit guten Gründen zwar, aber eben doch nicht von vornherein mit einem Übergewicht der guten Gründe – den Pfad der reinen Konsumbesteuerung. Konsumbesteuerung ist in der Theorie der optimalen Besteuerung das große Gegenkonzept zur nicht-neutralen Einkommensbesteuerung. Jene ist nicht schädlich für Sparen und Investieren, wie diese es allemal ist. Die Abkehr von der reinen Konsumsteuer im Falle des Übergangs zur Netto-Umsatzsteuer wäre zwar keine vollständige Abkehr, ja, nicht einmal eine Abkehr in der Hauptsache. Eine Mehrwertsteuer im Sinne der Netto-Umsatzsteuer ist ebenfalls wachstumsunschädlich, da auch bei ihr die Investitionen steuerfrei gestellt wären. Vollständig neutral in bezug auf Sparen und Investieren wäre sie jedoch nicht. Die Mehrwertsteuer nach dem Bestimmungslandprinzip ist vollständig neutral in bezug auf Sparen und Investieren, indem sie nicht nur die Investitionen, sondern auch die Exporte steuerfrei stellt, die Importe hingegen in die Belastung einbezieht. Eine Ersparnis, die ins Ausland geht – entsprechend einem Überschuß der Exporte über die Importe –, unterliegt also nicht der Besteuerung, ebenso wie eine im Inland angelegte Ersparnis. Eine Ersparnis hingegen, die aus dem Ausland hereinkommt – entsprechend einem Überschuß der Importe über die Exporte –, unterliegt der Besteuerung, zu Recht, denn in diesem Maße ist der inländische Konsum höher als das, was vom Sozialprodukt nicht investiert wird. Anders bei einer Mehrwertsteuer nach dem Ursprungslandprinzip, die auch auf den Exporten liegt, nicht aber auf den Importen: Sie stellt Ersparnisse, die im Ausland angelegt werden, nicht steuerfrei, wohl aber einen Konsum, der nicht durch inländische Einkommen, sondern durch ausländische Ersparnisse gedeckt ist. Weil dies zugleich zu bedeuten scheint, daß die inländischen Investitionen begünstigt werden (durch Steuerfreiheit über das von inländischen Ersparnissen gedeckte Maß hinaus sowie durch Steuerpflicht für Ersparnisse, die Investitionen im Ausland dienen), mag man meinen, dies sei aus inländischer wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht zu begrüßen, da ja die volkswirtschaftliche Rendite aus Investitionen höher zu veranschlagen sei als die einzelwirtschaftliche. Das kann, muß aber nicht

zutreffen. Im übrigen: In der Gesamtheit der Länder der Europäischen Gemeinschaft bedeutet Begünstigung hier regelmäßig Benachteiligung dort, von Drittlandbeziehungen einmal abgesehen.

In der Tat können nur Länder mit hohen Mehrwertsteuersätzen aus dem Ursprungslandprinzip einen wachstumspolitischen Vorteil der genannten Art ziehen. Länder mit niedrigen Mehrwertsteuersätzen hätten den negativen Gegenposten. Nur wenn erstere aus anderen Gründen typischerweise Kapitalimportländer sind, letztere Kapitalexportländer, profitiert das Wachstum der Gemeinschaft im ganzen. Denn dann werden exportierte Ersparnisse im Exportland im Durchschnitt weniger belastet, als sie im Importland entlastet werden. Verhält es sich umgekehrt, trifft das Gegenteil zu. Da beides im Prinzip gleich wahrscheinlich ist, gewinnt man daraus freilich kein zusätzliches Argument. Soweit der prinzipielle Einwand.

83. Der pragmatische Einwand gegen den Übergang zu einer allgemeinen Nettoumsatzsteuer ist seinerseits ein doppelter: Der Systemwechsel dürfte keinesfalls konsensfähig sein, und er käme in der Phase der Annäherung an den Beginn der Europäischen Währungsunion zu spät.

Die konsequente Einführung des Ursprungslandprinzips bei der Umsatzbesteuerung bescherte einigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hohe Gewinne an Steueraufkommen, anderen hohe Verluste. Gewinnen würde (dauerhaft), wer (strukturelle) Handelsbilanzüberschüsse hat, und zwar um so mehr, je höher seine Steuersätze sind. Umgekehrt würde (dauerhaft) verlieren, wer (strukturelle) Handelsbilanzdefizite hat, und zwar ebenfalls um so mehr, je höher seine Steuersätze sind. Änderungen auf diesem Feld müssen einstimmig beschlossen werden. Unter den genannten Umständen ist kaum vorstellbar, daß es dazu kommt. Um so weniger, als die Verlierer beim Steueraufkommen nicht etwa zum Ausgleich einen Vorteil an anderer Stelle gewinnen, etwa bei der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen.

Die Einführung des Ursprungslandprinzips, das heißt, der Übergang zum Vorumsatzabzug und der effektive Wegfall des Grenzausgleichs, wäre unabweisbar verbunden bzw. zu verbinden mit Wechselkursänderungen. Diese müßten zumindest im Durchschnitt einen Ausgleich schaffen dafür, daß die europäischen Unternehmen, die bis dahin im Wettbewerb standen auf der Basis von Preisen ohne Mehrwertsteuer, plötzlich kon-

kurrieren müssen mit Preisen einschließlich Mehrwertsteuer. Notabene, im internationalen Handel heißt dies, sie müssen konkurrieren mit Preisen einschließlich unterschiedlich hoher Mehrwertsteuer. Gegenüber Drittländern wären die nötigen Wechselkursänderungen gravierend. Sie müßten tendenziell der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung jedes Landes entsprechen. Mit zunehmender Annäherung an den Beginn der europäischen Währungsunion werden innergemeinschaftliche Wechselkursänderungen immer schwieriger. Das mag auch für den in Rede stehenden Fall gelten, da hier Wechselkursänderungen güterwirtschaftlich unproblematisch, ja dringend geboten wären. Dies ist jedoch nicht das Ganze der Geschichte. Eine reale Wechselkursänderung – und um sie ginge es – hat zugleich Auswirkungen auf den Geldwert ausländischer Vermögensanlagen (Gewinne hier, Verluste dort).

Dem doppelten pragmatischen Einwand gegen die Einführung des Ursprungslandprinzips bei der Mehrwertsteuer zu begegnen, gibt es anscheinend nur zwei Möglichkeiten:

- Entweder: Man muß sich beeilen, den Reformplan zu verwirklichen, bevor der Vertrauensschutz im Hinblick auf die nahe Währungsunion ein umfassendes Realignement der Wechselkurse praktisch völlig ausschließt. Außerdem müßten während einer langen Übergangszeit die Umverteilungswirkungen der Reform beim Umsatzsteueraufkommen durch eine gemeinschaftliche Clearing-Stelle kompensiert werden, womöglich degressiv, wenn dies konsensfähig wäre. Nach der Übergangszeit könnte die Kompensation unterbleiben, weil alle genug Zeit gehabt hätten, sich anzupassen. Der Abbau des Grenzausgleichs gegenüber Drittländern müßte in etlichen Stufen vorgenommen werden, um vorgezogene Wechselkursreaktionen im Außenverhältnis der Gemeinschaft in Grenzen zu halten.
- Oder: Die Mitgliedstaaten verabreden fest für einen künftigen, hinreichend fernen Termin den konsequenten Übergang zum Ursprungslandprinzip bei der Umsatzbesteuerung ohne gleichzeitige innergemeinschaftliche Wechselkursänderung und ohne einen auch bloß temporären Ausgleich für Verteilungswirkungen beim Steueraufkommen. Die bindende Regelung per Termin würde dann schon lange vorher eine Tendenz zur spontanen Angleichung der Mehrwertsteuersätze auslösen oder zu terminlich abgestimmten Kompensationsmaßnahmen im

Bereich der Ertragsteuern Anlaß geben. Die List der Idee wäre, daß es am Ende einen Bedarf an inngemeinschaftlichen Wechselkursänderungen so wenig gäbe wie einen Bedarf an Clearing. Freilich: Unberührt bliebe die Notwendigkeit einer gravierenden Abwertung der EG-Währungen gegenüber Drittwährungen und also die Aufgabe, für Allmählichkeit im Abbau des Grenzausgleichs gegenüber Drittländern zu sorgen.

Direkte Steuern: Wettbewerb der Steuerpolitik

84. Bei den direkten Steuern wird es gerade ohne gemeinschaftliche Systemreform zu verstärktem Wettbewerb der Steuerpolitik kommen. Mit zunehmender Mobilität von Kapital und Unternehmenssitz werden die Anreize immer bedeutsamer, aus Gründen der Steuerersparnis in ein Land mit niedrigeren Steuersätzen zu flüchten. So drohen den Ländern mit hohen Sätzen bei den direkten Steuern Aufkommensverluste. Der Wettbewerb um die Steuerzahler wird sie dazu veranlassen, die Steuersätze zu senken.

85. Dieser Wettbewerb ist nicht uneingeschränkt positiv zu sehen. Hohe Steuersätze müssen nämlich nicht bedeuten, daß die Besteuerung unangemessen hoch ist. Vielmehr kann ihnen ein Angebot an staatlichen Leistungen entsprechen, in dem die Unternehmen und die sonstigen Steuerzahler einen Gegenwert sehen, der die Höhe der Steuern rechtfertigt. Auch jene, die ihren Sitz in ein Land mit niedrigeren Steuersätzen verlegen, mögen diese Einschätzung teilen und das Verhältnis zwischen Steuerzahlung und staatlichen Leistungen in dem Land ihrer Besteuerung sogar für ungünstiger halten. Aber es bleibt ihnen unbenommen, in dem Land zu investieren und zu produzieren, in dem das Angebot an öffentlichen Leistungen besser ist. Die Verlegung des Sitzes besagt also nicht, daß keine Bereitschaft bestünde, im Gegenzug zur Bereitstellung der staatlichen Güter und Dienstleistungen die festgesetzten Steuern zu tragen, sondern lediglich, daß Möglichkeiten genutzt werden, Steuern zu sparen. Der Rückgang des Steueraufkommens infolge der Verlegung der Steuerbasis könnte nun dazu führen, daß einzelne Länder ein an sich richtig dimensioniertes Angebot an staatlichen Leistungen einschränken, und im Wettbewerb um die Steuerzahler könnte es in der Gemeinschaft insgesamt zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern kommen. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß es ein Mindestmaß an gemeinsamen Regeln über die Besteuerung geben sollte, die darauf abzielen, daß Steuern dort gezahlt werden, wo staatliche Leistungen beansprucht

werden. Hier ist auch erneut auf das Für und Wider einer Reform der Steuern vom Umsatz zu verweisen (Ziffer 79 ff.). Die äquivalenztheoretischen Argumente für eine Anhebung des Gewichts der Umsatzsteuer im Steuersystem (zu Lasten der Einkommensteuer) wären nach einer Reform der Umsatzsteuer (Übergang zum Ursprungslandprinzip) noch stärker.

86. Sind solche Regeln vorgegeben, so kann man darauf setzen, daß mit der schrittweisen Vollendung des Binnenmarktes und der Verstärkung des Standortwettbewerbs auch der Wettbewerb bei den staatlichen Leistungen und den Staatsausgaben zunehmen wird. Auf der Abgabenseite werden die Regierungen bestrebt sein, die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Anbieter zu verbessern. So sind in Antizipation des Binnenmarktes in vielen Mitgliedsländern die Unternehmensteuern beträchtlich gesenkt worden. Das Bemühen der Mitgliedsländer, als Produktionsstandort attraktiv zu sein, wird sich dämpfend auf den Anstieg der Ausgaben auswirken und die Struktur der Ausgaben zugunsten der produktiven Leistungen verändern. Die Marktreaktionen auf Unterschiede beim Niveau und bei der Struktur der Staatsleistungen sowie bei den Abgaberegungen werden darauf hinwirken, daß das Angebot staatlicher Leistungen stärker den Präferenzen der Mobilen entspricht und daß es kostengünstiger erstellt wird, was das gesamtwirtschaftliche Wachstum fördert.

87. Bei der spontanen Angleichung der verschiedenen Steuern der Mitgliedsländer unter dem Druck der Marktkräfte besteht ein Anreiz, das Niveau der Besteuerung niedrig zu halten. In der Tendenz würde eine solche Strategie wohl auf eine allmähliche Annäherung der nationalen Steuerstrukturen und der Steuersätze hinauslaufen. Die Annäherung wäre um so stärker, je größer die Mobilität ist und je geringer die Unterschiede in den Präferenzen für staatliche Güter in den einzelnen Regionen sind. Gewisse Unterschiede in der Steuerstruktur wird es auch in Zukunft geben. Die Erfahrung in den Vereinigten Staaten zeigt, daß ein Spielraum dafür durchaus vorhanden ist. Selbst nennenswerte Unterschiede in der Besteuerung führen nicht zu massiven Wanderungen der Produktionsfaktoren, wenn entsprechende Unterschiede in den übrigen regionalen Gegebenheiten vorhanden sind.

88. Bei einer Harmonisierung ex ante wäre es nicht möglich, dem Differenzierungsbedarf Rechnung zu tragen, der in der Europäischen Gemeinschaft wegen der ausgeprägten Unterschiede bei Präferenzen, Entwicklungsniveau und sonstigen Faktoren weiterhin besteht.

Falls eine Harmonisierung bei den Sätzen der direkten Steuern überhaupt ins Auge gefaßt wird, sollte sie keinesfalls über die Festlegung von erheblichen Bandbreiten hinausgehen. Der eigentliche Harmonisierungsbedarf liegt hier bei den Regeln, die das Wohnsitzlandprinzip, das bei den direkten Steuern in der Basis wohl fortgelten muß, mit den notwendigen Elementen einer Besteuerung am Ursprung der Einkommen versöhnen. Was das konkret bedeutet, muß einer späteren Studie vorbehalten bleiben.

2. Harmonisierung der Budgetpolitik?

Noch einmal: Währungsunion verlangt stabilitätsbewußte Finanzpolitik ...

89. Die Errichtung einer Währungsunion stellt erhebliche Anforderungen an die Finanzpolitik in den Mitgliedsländern. Insbesondere jene Länder, in denen die Zentralbank bislang nicht unabhängig, sondern dem Finanzministerium untergeordnet war, und in denen Budgetdefizite bisher direkt oder indirekt auch mit Notenbankkrediten finanziert werden konnten, müssen sich umstellen. Die Tatsache, daß die Bedienung der Staatsschulden in der Währungsunion in einem Geld zu leisten ist, das man nicht selbst herstellen kann, dürfte eine disziplinierende Wirkung auf das Verhalten in der Finanzpolitik ausüben. Es gibt allerdings auch Faktoren, die befürchten lassen, daß die Konvergenz zu finanzpolitischer Disziplin nicht stark genug ist, Fehlentwicklungen zu verhindern.

90. Die im Vertrag für die Währungsunion vorgesehenen Beschränkungen der Finanzpolitik in den Mitgliedsländern zielen darauf ab, den Grundsatz einer soliden Finanzierung der öffentlichen Ausgaben durchzusetzen, und nicht darauf, eine Angleichung von Art und Umfang des staatlichen Leistungsangebots zu erreichen. In der Tat würde es den Prinzipien der Eigenverantwortung und der Subsidiarität widersprechen, die öffentlichen Ausgaben auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder den nachgeordneten Ebenen zu harmonisieren. Welche Leistungen der Staat im einzelnen anbieten soll, in welcher Qualität und in welchem Umfang, ist von den Bürgern dieser Gebietskörperschaften zu entscheiden (siehe Ziffer 71).

... vor allem zur Sicherung des Konsenses in der Geldpolitik, ...

91. Für die Funktionsfähigkeit der Währungsunion kommt es auch nicht darauf an, wie stark sich die

Staatsquoten zwischen den Mitgliedsländern unterscheiden, sondern nur darauf, ob die Ausgaben solide finanziert werden. Sofern das der Fall ist, muß nicht damit gerechnet werden, daß Mitgliedsregierungen auf einen zu expansiven Kurs der gemeinsamen Geldpolitik dringen werden, um die Zinslast einer überhöhten Staatsverschuldung künstlich zu senken. Im Unterschied zu Infrastrukturinvestitionen sind staatliche Konsum- und Transferausgaben nicht durch Verschuldung zu finanzieren, sondern durch Steuereinnahmen und Abgaben. Diesen Grundsatz disziplinierter Haushaltsführung haben eine Reihe von Mitgliedstaaten nicht befolgt, sondern sind seit Mitte der siebziger Jahre den vermeintlich leichteren Weg des Ausweichens auf Verschuldung gegangen. Anhaltend hohe Defizite wurden zur Regel und haben inzwischen zu Schuldenständen geführt, die in Ländern wie Belgien, Irland oder Italien bereits die Höhe des Bruttoinlandsprodukts übertreffen. Daher sind in diesen Ländern die staatlichen Zinsaufwendungen auf rund 20 Prozent der Gesamtausgaben angestiegen und sind damit weit höher als das Finanzierungsaufkommen aus der laufenden Neuverschuldung. Aber auch in Mitgliedsländern wie Dänemark, den Niederlanden oder Portugal wird der budgetpolitische Spielraum durch Zinslastquoten von mehr als 10 Prozent inzwischen erheblich beeinträchtigt.

... aber auch aus Fairneß-Gründen

92. Angesichts dieser Ausgangslage sind Befürchtungen nicht von der Hand zu weisen, daß die für eine Währungsunion in Stabilität erforderliche Konvergenz zu finanzpolitischer Disziplin in einer Reihe von Mitgliedsländern nicht zu erreichen sein wird, weil sie tiefgreifende Einschnitte in Besitzstände gesellschaftlicher Gruppen erfordern würde.

Politische Parteien und Gruppierungen mögen sich leiten lassen von der Faszination, daß nun eine Staatsverschuldung zu so viel niedrigeren Zinsen möglich ist, als sie es von früher her gewohnt waren, und zudem unterschätzen, daß ECU-Schulden sich nicht teilweise von selbst tilgen werden, durch inflatorische Entwertung nämlich, wie sie es von früher her gewohnt waren. Man mag sagen, früher oder später werden sie es merken und die Konsequenzen ziehen. Aber vielleicht eher später. Und bevor sie selbst die Konsequenzen ziehen, werden sie zu denen gehören, die zur Vermeidung einer schmerzhaften Konsolidierungspolitik allemal zuerst der Notenbank mit dem Drängen auf eine Politik des leichten Geldes kommen. Das ist der Grund, es sei

wiederholt, warum am Tisch der europäischen Zentralbank, an dem über die Geldpolitik für Europa entschieden wird, niemand sitzen soll, der in einem ständigen Loyalitätskonflikt zwischen seinen europäischen Pflichten und den partikularen Interessen seines Landes steht, das in der Finanzpolitik immer wieder stabilitätswidrige Sonderwege geht. Vor allem in der ersten Phase der Währungsunion ist es wichtig, daß möglichst alle Notenbankgouverneure, die dem europäischen Zentralbankrat angehören, an einem Strang ziehen. Später, wenn eine konsequent stabilitätsbewußte Politik für die europäische Währung eingeübt ist, mag es selbstverständlich werden, daß man über stabilitätswidrige Wünsche jedes einzelnen Landes, und sei es auch ein großes, rigoros hinweg geht.

Im übrigen: Das Ansehen der neuen europäischen Währung, das ihre Qualität ausmacht, muß von allen, die die Europäische Währungsunion bilden werden, gemeinsam geschaffen werden. Dazu gehört eine verläßlich stabilitätsbewußte Finanzpolitik, namentlich eine Politik zurückhaltender Staatsverschuldung. Die Erfolgsprämie in Gestalt relativ niedriger Realzinsen, die der Kapitalmarkt dafür verheißt, kommt gegebenenfalls allen zugute. Es ginge schon aus Fairneß-Gründen nicht an, daß einzelne Länder ständig eine Trittbrettfahrer-Rolle wählen, indem sie voller Verschuldungslust von den niedrigen Zinsen für ECU-Kredite profitieren, ihren eigenen Beitrag zur Gewinnung von Kapitalmarktvertrauen in die neue Währung aber verweigern. Nicht universalisierbares Verhalten einzelner kann auf diesem Felde nicht toleriert werden, jedenfalls nicht dauerhaft, und zu Beginn der Währungsunion noch weniger als später.

93. Weil nicht mit Sicherheit darauf zu rechnen ist, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten aus eigener Kraft und dauerhaft für eine solide Staatsfinanzierung sorgen werden, stellt die Vereinbarung bindender Kriterien durch die Mitgliedstaaten eine bedeutsame Vorsichtsmaßnahme dar. Aus der Sicht des einzelnen Landes bilden die vereinbarten Obergrenzen für Defizit und Schuldenstand eine gewisse Sicherung gegen eine unsolide Finanzpolitik anderer Unionsmitglieder. Aber zugleich handelt es sich um eine Selbstbindung der Mitgliedsregierungen gegenüber ihren Bürgern. Die Tatsache, daß die EG-Kommission beauftragt wurde, die Einhaltung der Kriterien zu überwachen, verstärkt die Selbstbindung und bedeutet noch keine EG-Vormundschaft über nationale Finanzpolitik.

Defizitkriterium von besonderer Bedeutung

94. Dem Defizitkriterium wird bei der Beurteilung der Finanzpolitik der Mitgliedsländer eine herausgehobene Bedeutung zukommen. Dabei sollte klar sein, daß auch die Schattenhaushalte zu berücksichtigen sind. Weiterhin muß ganz eindeutig sein, daß der Referenzwert von 3 Prozent als Obergrenze und nicht als ein tolerierbarer Mittelwert verstanden wird. Bei normaler Konjunkturlage müßte dieser Wert deutlich unterschritten werden, um Spielraum für den Fall eines Konjunkturrückgangs zu lassen. Zudem gilt für Mitgliedsländer, deren Schuldenquote 60 Prozent übersteigt, daß zusätzlich Spielraum für einen allmählichen Abbau der Schuldenquote zu schaffen ist. Schließlich wird darauf zu achten sein, daß die für später vorgesehene Ablösung des in Maastricht vereinbarten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nicht zu einer Aufweichung der jetzt vereinbarten Standards genutzt wird.

Schuldenstandkriterium nicht überall realistisch

95. Für die stabilitätspolitische Beurteilung der Finanzpolitik – für die direkte Gefährdung der Stabilität, die indirekte Gefährdung in Gestalt der Versuchung zur stabilitätswidrigen Geldpolitik – kommt es vor allem auf die Neuverschuldung an. Im Vertrag über die Europäische Währungsunion wird zusätzlich gefordert, die Staatsschulden auf 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen. Auch dies hat seinen guten Grund. Die Relation Schuldenstand zu Bruttoinlandsprodukt ist eine allseits brauchbare Approximation der Zinslastquote im Staatshaushalt. Die Zinslastquote wiederum bestimmt wesentlich mit über den Handlungsspielraum eines Staates. Wird dieser zu eng, wächst die Versuchung, sich durch inflatorische Entwertung der Staatsschulden Luft zu verschaffen – das heißt, die Europäische Zentralbank in die falsche Richtung zu drängen.

Das Problem des für den Schuldenstand festgesetzten Referenzwertes ist, daß er einige Länder überfordert. Es wäre unrealistisch zu erwarten, daß Länder wie Belgien, Irland oder Italien ihre Verschuldung innerhalb eines Jahrzehnts hinreichend abbauen könnten, um eine Schuldenquote in der Nähe des Referenzwertes von 60 Prozent zu erreichen. Diese Länder müssen für sehr erhebliche Primärüberschüsse (Überschüsse der Steuereinnahmen über die Ausgaben ohne Zinsausgaben) sorgen, wenn sie die Defizitobergrenze von 3 Prozent

Schuldenstand, Defizit und erforderlicher Primärüberschuß (Stand 1991)					
Land	Schulden-	Defizitquote ²⁾	Primärüberschuß ³⁾⁴⁾		
			Tatsächlich		Erforderlich zur
			einer 3 vH	der erreichten	
Referenzwerte	60,0	3,0	2,0 ⁵⁾	2,5 ⁵⁾	
Belgien	129,4	6,4	4,5	7,9	6,2
Dänemark	66,7	1,7	5,7	4,4	3,9
Deutschland ⁶⁾	46,2	3,2	-0,5	-0,3	0,8
Frankreich	47,2	1,5	1,7	0,2	2,2
Griechenland	96,4	17,9	-4,7	10,2	n.v.
Großbritannien	43,8	1,9	1,3	0,2	2,3
Irland	102,8	4,1	4,2	5,3	5,0
Italien	101,2	9,9	0,3	7,2	5,6
Luxemburg	6,9	-1,9	2,5	-2,4	0,1
Niederlande	78,4	4,4	1,5	2,9	2,7
Portugal	64,7	5,4	3,1	5,5	2,2
Spanien	45,6	3,9	-0,3	0,6	1,9

1) Staatsverschuldung in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.
2) Netto-Neuverschuldung in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.
3) Staatseinnahmen abzüglich der um Zinsausgaben bereinigten Staatsausgaben in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.
4) Die Berechnungen beruhen auf den Daten des Jahres 1991.
5) Berechnet anhand der EG-Daten für EUR12.
6) Westdeutschland.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Wirtschaft: Jahresbericht 1991-92, Nr.50, Dezember 1991. -

importe, Mehrwertsteuereinnahmen bis zu einer Höhe von 1,4 Prozent einer für alle Länder einheitlich definierten Mehrwertsteuerbasis und eine Abgabe der Mitgliedsländer in Relation zum Bruttosozialprodukt. Die am Bruttosozialprodukt bemessene Abgabe entspricht näherungsweise einer proportionalen Einkommensteuer. Der Satz wird so festgelegt, daß das Aufkommen gerade der Differenz zwischen den übrigen Einnahmen und dem jeweils bewilligten Budget entspricht, unter Beachtung einer Höchstgrenze. Für 1992 ist der Gesamtumfang des Gemeinschaftsbudgets auf 1,2 Prozent des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft begrenzt. Nach den Beschlüssen von Maastricht sollen die Strukturfonds erheblich aufgestockt, ein zusätzlicher Kohäsionsfonds zugunsten der vier Mitgliedsländer mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) eingerichtet und weitere Politikbereiche auf die Gemeinschaftsebene verlagert werden. Dazu braucht die Gemeinschaft zusätzliche Einnahmen. Die Kommission hat in dem sogenannten Delors II-Paket dazu eine Reihe von Vorschlägen gemacht. Danach soll das Gewicht der Mehrwertsteuereinnahmen durch eine Senkung des Hebesatzes von 1,4 auf 1 Prozent und eine Begrenzung der ein-

einhalten oder auch nur einen weiteren Anstieg der Schuldenquote verhindern wollen (siehe Tabelle).

96. Eine weitergehende Bindung der Finanzpolitik ist nicht notwendig. Die Mitgliedsländer sollten autonom über die Höhe und Struktur der Ausgaben und über ihr Abgabensystem bestimmen. Eine gegenseitige Information über geplante Maßnahmen ist sicher nützlich, eine strikte Vormundschaft für die nationale Finanzpolitik hingegen nicht. Das schließt eine ständige Konsultation hinsichtlich der gemeinsamen Interessen sowie eine Koordinationspflicht im Falle gravierender konjunktureller Probleme nicht aus.

3. Eigene Steuern für die Gemeinschaft?

97. Bisher hat die Gemeinschaft Einnahmen aus vier Quellen bezogen: Zolleinnahmen, Abgaben auf Agrar-

heitlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage auf 50 Prozent des Bruttosozialprodukts auf ein Drittel der Gesamteinnahmen verringert werden. Die an das Bruttosozialprodukt gebundene vierte Abgabe soll dagegen kräftig erhöht werden. Darüber hinaus wird die Einführung einer eigenen EG-Steuer diskutiert. Welche Einnahmequellen dem Zugriff der Gemeinschaft offenstehen sollen und in welchem Maße, ist von kaum zu überschätzender Bedeutung.

Auf keinen Fall eine progressive Steuer

98. Vielen Überlegungen zu den künftigen Einnahmen der Gemeinschaft liegt offenbar die Vorstellung zugrunde, diese sei die höchste Ebene eines föderativen Systems. So gesehen liegt es dann nahe, der Gemeinschaft eigene und möglicherweise sogar progressive Steuern zuzuweisen. In den meisten Ländern mit mehr-

stufigem Staatsaufbau sind nämlich die ausgeprägt progressiven Steuern der obersten Ebene vorbehalten. Doch die ist nicht auf die Gemeinschaft zu übertragen. Außerdem ist weder die Aufgabenzuweisung noch die Aufteilung der Steuerquellen in auch nur einem Mitgliedsland der Gemeinschaft in einem föderativen Sinne effizient gelöst. Die Harmonisierung und Zentralisierung geht überall erheblich weiter, als es aufgrund ökonomischer Kriterien gerechtfertigt wäre. Nirgendwo sind Steuerquellen und Steuerkraft auch nur einigermaßen befriedigend zugeordnet.

99. Die Einnahmen aus progressiven Steuern steigen im Zuge des Wirtschaftswachstums in der Regel überproportional. Aller Erfahrung nach wird die günstige Entwicklung der Einnahmen nicht für Steuersenkungen, sondern zur Finanzierung zusätzlicher, nicht zuletzt redistributiver Ausgaben verwendet. Und wenn vermehrter Aufgabenbedarf gesehen wird, wird er zumeist durch Steuererhöhungen finanziert. Das alles führt dazu, daß die zentrale Instanz zunehmend die allokativen Kompetenzen der unteren Instanzen aushöhlt, sei es, daß sie die Aufgaben direkt an sich zieht, sei es, daß sie durch Mitfinanzierung und Mittelzuweisung in die Aufgabenwahrnehmung unterer Ebenen hineinregiert, diese am goldenen Zügel führt (wie auch die Erfahrung mit der Mischfinanzierung in Deutschland zeigt). Auf diese Weise geht die Kostenkontrollfunktion verloren, die man bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung und der Finanzierung aus eigenen Mitteln erwarten kann.

Am besten bleibt es bei der Finanzierung durch Beiträge

100. Außerdem ist die Gemeinschaft nicht die oberste Ebene in einem föderativen System. Sie hat selbst in der künftigen Wirtschafts- und Währungsunion hauptsächlich Koordinierungsfunktionen. Die Kommission kann nur Aufgaben wahrnehmen, die ihr auch zugewiesen sind. Der Rat, genauer: die Mitgliedstaaten treffen gemeinsam die Entscheidungen, die ihnen für das Funktionieren der Gemeinschaft wichtig erscheinen. Korrelat des Fehlens einer echten staatlichen Qualität der Gemeinschaft im Sinne einer obersten Ebene in einem föderativen System ist das Fehlen auch einer eigenen Steuererhebungscompetenz. Noch weniger hat sie den Zugriff auf progressive Steuern. Die Einführung einer Steuer, gar einer progressiven Steuer für die Gemeinschaft, oder auch die bloße Teilhabe an einer nationalen progressiven Steuer, würde deren politische Stellung gegenüber den Mitgliedsländern erheblich stär-

ken. Das ist mit dem Vertrag von Maastricht nicht beabsichtigt.

101. Der Vertrag hat die Gemeinschaft auf das Subsidiaritätsprinzip verpflichtet. Dem entspricht es, daß die Mitgliedsländer darüber entscheiden, welche Finanzmittel sie der Gemeinschaft zur Verfügung stellen wollen. Sie behalten damit die Kontrolle darüber, was in der Gemeinschaft gewollt ist. Erhielte die Gemeinschaft eigene Steuerquellen, so wäre der europäische Bundesstaat mit der für moderne Bundesstaaten typischen Zentralisierungstendenz wohl nicht aufzuhalten.

102. Richtig ist, daß der Wettbewerb der Steuerpolitik in der Gemeinschaft zu einer Erosion der Umverteilungsfunktion der progressiven Steuern führen kann. Teilweise ist das durchaus billigenwert. Auch Progressionswillkür ist eine Gefahr. Wo es nicht billigenwert ist, wäre ihm anders zu begegnen als durch die Verlagerung von redistributiven Aufgaben auf die Gemeinschaftsebene. Solche Aufgaben gehören dort hin erst, wenn gewachsene innergemeinschaftliche Solidarität sie legitimiert. Vorläufig erscheint schon die Idee einer progressiven Ausgestaltung der am Sozialprodukt bemessenen Abgabe der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft eher als eine Überanstrengung, von dem Unsinn einer Kappungsgrenze bei der am Konsumumsatz bemessenen Abgabe ganz abgesehen.