

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Manfred Schäfers/Joachim Starbatty

Das Instrumentarium der EG zur Förderung  
innergemeinschaftlicher Kohäsion

Horst Werner

Ökonomische Probleme der deutschen Einheit  
und europäischen Einigung

Wolfgang Renzsch

Deutsche Länder und europäische Integration  
Kompetenzverluste und neue Handlungschancen  
in einem „Europa der Regionen“

B 28/90  
6. Juli 1990

Manfred Schäfers, Dipl.-Volkswirt, geb. 1961; 1981–1987 Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Bonn und Tübingen; seit 1987 wissenschaftlicher Mitarbeiter innerhalb der interdisziplinären DFG-Forschergruppe „Internationale Wirtschaftsordnung“ an der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit A. Kotios) Soziale Dimension und Kohäsion im EG-Binnenmarkt: Ergänzung oder Widerspruch?, in: Wirtschaftsdienst, 70 (1990) 4; (zus. mit J. Starbatty u. U. Vetterlein) Europäische Technologiepolitik: Entwicklungslinien und Einwirkungsmöglichkeiten aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, erscheint in: Ordo, Bd. 41 (1990).

Joachim Starbatty, Dr. rer. pol., geb. 1940; seit 1983 Ordinarius für Wirtschaftspolitik an der Eberhard Karls-Universität Tübingen; Leiter des Projektbereichs „Europäische Technologiepolitik“ im Rahmen der DFG-Forschergruppe „Internationale Wirtschaftsordnung“ an der Universität Tübingen.

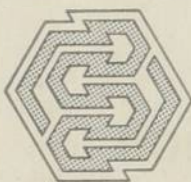
Veröffentlichungen u. a.: Erfolgskontrolle der Globalsteuerung, Frankfurt/M. 1976; Stabilitätspolitik in der freiheitlich-sozialstaatlichen Demokratie, Baden-Baden 1977; (Hrsg. zus. mit B. Readhead) Politische Denker von Plato bis Popper, Stuttgart 1988; (Hrsg.) Klassiker des ökonomischen Denkens, Bd. I: Von Plato bis John Stuart Mill und Bd. II: Von Karl Marx bis John Maynard Keynes, München 1989; (zus. mit U. Vetterlein) Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft – Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, Baden-Baden 1990 (im Erscheinen).

Horst Werner, Dr. rer. pol., geb. 1943; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Die Kontrolle internationaler Kapitalbewegungen (Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Heft 33), Köln 1976; Internationale Kapitalbewegungen. Ordnungsprobleme internationaler Kapitalmärkte, in: Helmut Gröner/Alfred Schüller (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart–New York 1978; Freihandel oder internationaler „Kampf um Produktionsprivilegien“?, in: Ordo, Bd. 32 (1981); Wie liberal ist die deutsche Außenwirtschaftspolitik gegenüber Entwicklungsländern?, in: Benno Engels (Hrsg.), Importe aus der Dritten Welt, Hamburg 1987.

Wolfgang Rensch, Dr. disc. pol., geb. 1949; Wissenschaftlicher Referent im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: Handwerker und Lohnarbeiter in der frühen Arbeiterbewegung, Göttingen 1980; Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Finanzverfassung und Föderalismus, Probleme und Perspektiven, in: Gegenwartskunde, 35 (1986); German Federalism in Historical Perspective: Federalism as a Substitute for a National State, in: Publius, 19 (1989) 4; Föderale Finanzbeziehungen im Parteienstaat. Eine Fallstudie zum Verlust politischer Handlungsmöglichkeiten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 20 (1989).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1985 und 1988 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Das Instrumentarium der EG zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion

## I. Bedeutung und Entwicklung der Kohäsionspolitik in der Europäischen Gemeinschaft

### 1. Wachsende Bedeutung der Kohäsionspolitik

In der EG kristallisiert sich — bislang noch ohne große publizistische und wissenschaftliche Beachtung — als eine neue Gemeinschaftsaufgabe die Kohäsionspolitik heraus, die wachsenden Einfluß auf das zukünftige Aussehen der Gemeinschaft ausübt: Die Kommission und ihre verschiedenen Generaldirektionen sind sich der Notwendigkeit bewußt, die peripheren Volkswirtschaften (Griechenland, Irland, Nordirland, Portugal, Spanien und der Mezzogiorno Italiens) in ihrem wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Aufholprozeß zu unterstützen. Zugleich werden Überlegungen angestellt, welche kohäsionspolitischen Implikationen die bestehenden Gemeinschaftspolitiken (als wichtigste seien nur die Binnenmarkt- und Landwirtschaftspolitik genannt) aufweisen.

Daneben existieren bereits Institutionen und Instrumente, die speziell der Förderung der peripheren Gebiete in der EG dienen. Dazu gehören insbesondere die Europäische Investitionsbank und die Strukturfonds sowie in zunehmendem Maße die Haushalts- und Technologiepolitik. Der (finanzielle) Einsatz der EG auf diesem neuen Politikfeld ist mittlerweile beachtlich. Doch darf über die Fixierung auf die nackten Zahlen nicht übersehen werden, daß die Vollendung des Binnenmarktes mit all seinen vermuteten wohlfahrtsfördernden Wirkungen zumindest gefährdet ist, wenn es zu einer ungebremsten Polarisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten kommt. Ohne eine begleitende Kohäsionspolitik dürfte eine zunehmende wirtschaftliche Integration in der EG nicht zu haben sein. Diese

zentrale Bedeutung der Kohäsionspolitik macht es notwendig, eine erste Bestandsaufnahme des kohäsionspolitischen Instrumentariums vorzunehmen sowie die Elemente einer Erfolgskontrolle zumindest in Umrissen zu skizzieren.

### 2. Ziele und Besonderheiten der Kohäsionspolitik

Kohäsionspolitik will Gebiete, die ganze Volkswirtschaften — d. h. Gebiete mit noch weitgehend autonomer Fiskal-, Geld- und Sozialpolitik — oder zumindest große, in sich geschlossene Teile von Volkswirtschaften darstellen, in wirtschaftlicher, technologischer und sozialer Hinsicht an ein mittleres gemeinschaftliches Wohlstandsniveau heranzuführen; im Gegensatz dazu zielt Regionalpolitik auf die Heranführung von einzelnen genau abgegrenzten Gebieten innerhalb einer Volkswirtschaft, die weitgehend der wirtschaftspolitischen Autonomie entbehren. Diese Unterscheidung ist aus zwei Gründen von Bedeutung:

1. Die jeweilige nationale Wirtschaftspolitik ist für den Erfolg oder Mißerfolg der Kohäsionspolitik mitverantwortlich.

2. Solange Teilmärkte vorliegen, die relativ eng, aber nicht vollkommen, d. h. ohne jede Einschränkung, miteinander verbunden sind, gelten andere Gesetze als bei vollkommenen Märkten; noch immer existieren zwischen den Volkswirtschaften der EG Wechselkurse, Kapitalverkehrsbeschränkungen, Marktzugangsbeschränkungen für Arbeitskräfte, unterschiedliche Außenhandelsregelungen für einige Bereiche (z. B. Automobilmarkt) und unterschiedliche Sozialgesetze. Die Kohäsionspolitik hat, im Unterschied zur Regionalpolitik, diese Faktoren zu berücksichtigen<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Eine eingehende Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Sozialpolitik und Kohäsionspolitik findet sich bei A. Kotios/M. Schäfers, Die soziale Dimension und Kohäsion im EG-Binnenmarkt: Ergänzung oder Widerspruch?, in: Wirtschaftsdienst, 70 (1990) 4, S. 200–206.

*Der Beitrag entstand im Rahmen des Projekts „Der Beitrag der Europäischen Technologiepolitik zu Kohäsion und Integration“ innerhalb der DFG-Forschergruppe „Internationale Wirtschaftsordnung“ in der Universität Tübingen. Die Autoren danken der DFG und dem Land Baden-Württemberg für die gewährte Unterstützung. Den übrigen Projektleitern und Mitarbeitern danken sie für kritischen und konstruktiven Rat. Dank gebührt auch den vielen Mitarbeitern der EG-Kommission, die bereitwillig Rede und Antwort standen und kritische Anmerkungen zur schriftlichen Fassung beisteuerten.*

Mit zunehmender Verflechtung der Volkswirtschaften der EG und der Herausbildung einer gemeinsamen Volkswirtschaft mit einem großen einheitlichen Binnenmarkt wird dann allerdings das Spezifische der Kohäsionspolitik immer mehr verschwinden. Angesichts der bestehenden Entwicklungsunterschiede existieren aber immer noch Vorbehalte bezüglich einer völligen Liberalisierung der nationalen Märkte. Die Kohäsionspolitik soll helfen, die Entwicklungsunterschiede samt der damit verbundenen Vorurteile abzubauen und die damit einhergehenden wirtschaftspolitischen Restriktionen überflüssig zu machen. So verstanden ist Kohäsionspolitik eine wesentliche Voraussetzung für einen Binnenmarkt mit völligem Freiverkehr. Es kann daher vermutet werden, daß der freie Binnenmarkt nur über eine begleitende Kohäsionspolitik zu verwirklichen ist. Nach Vollendung des Binnenmarktes wird die Kohäsionspolitik immer mehr der klassischen Regionalpolitik — wenn auch wahrscheinlich mit einem beträchtlich größeren finanziellen Volumen — ähneln. Der Binnenmarkt ist damit Ziel und zugleich auch Endpunkt der EG-Kohäsionspolitik.

### 3. Von den Gründungsverträgen bis zur Einheitlichen Europäischen Akte

Am Anfang der EG-Kohäsionspolitik stand lange Zeit lediglich eine wohlklingende Präambel: Die sechs Gründerstaaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und die Beneluxländer unterzeichneten den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft „... in dem Bestreben, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“. Eine direkte Kompetenz, eine Politik zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu betreiben, wurde der Kommission jedoch im EWG-Vertrag (EWGV) nicht zugewiesen. Dies sollte erst dreißig Jahre später mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) geschehen.

Doch wurden mit dem Gründungsvertrag zwei Institutionen ins Leben gerufen, die noch heute für die Kohäsionspolitik von Bedeutung sind:

— Der Europäische Sozialfonds (ESF) mit Art. 3 i sowie 123—128 EWGV, der ursprünglich keine regionalpolitische Kompetenz besaß, der aber in mehreren Reformschritten immer mehr auf die För-

derung benachteiligter Gebiete in der Gemeinschaft ausgerichtet wurde<sup>2)</sup>,

— die Europäische Investitionsbank (EIB) mit Art. 3 j sowie 129 und 130 EWGV, die von Anfang an regionalpolitische Aufgaben zugewiesen bekam.

In den fünfzehn Jahren, die der Unterzeichnung der Römischen Verträge folgten, wurde zwar keine in sich geschlossene Kohäsionspolitik in der EG betrieben, dafür aber erschöpfend diskutiert. Resultat von Konvoluten, Kommissionen und Konferenzen war ein erster Vorschlag der Kommission zur Bereitstellung regionalpolitischer Instrumente im Jahr 1969<sup>3)</sup>. Doch erst beim Treffen der Staats- und Regierungschefs in Paris im Oktober 1972 kam wirklich Bewegung in die Europäische Kohäsionspolitik. Der Beitritt von Dänemark, Großbritannien und Irland zum 1. Januar 1973 warf seinen Schatten voraus. Die Staats- und Regierungschefs fühlten sich angesichts des größeren Entwicklungsunterschieds zwischen den Mitgliedstaaten, der infolge der Norderweiterung ins Haus stand, gedrängt, von der Kommission einen Vorschlag zur Schaffung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) erarbeiten zu lassen. Im Juli 1973 präsentierte die Kommission ihren Entwurf<sup>4)</sup> und im März 1975 war es endlich so weit: Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung wurde errichtet<sup>5)</sup>. Er sah feste Dotationen für die Jahre 1975—1977 vor — 300, 500 und 500 Mill. Rechnungseinheiten (RE)<sup>6)</sup> —, die nach festen Quoten auf die Mitgliedstaaten verteilt werden sollten. Angesichts der Fixierung von Mittelausstattung und Verteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten konnte von einer konzeptionell geschlossenen gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik, die eine Heranführung der schwächeren Mitgliedstaaten an die

2) Eine erste regionalpolitische Komponente erhielt der ESF mit der Reform des Jahres 1971. Seitdem finanziert der ESF Arbeitsmarktpolitik in Problemregionen. In der Reform des Jahres 1983 wurden sogar explizit 40 Prozent der Mittel für bestimmte Mitgliedstaaten bzw. große Landesteile dieser Mitgliedstaaten gebunden: Grönland, Griechenland, die französischen überseeischen Departements, Irland, der Mezzogiorno in Italien und Nordirland. Im Jahr 1988 wurde der ESF in der großen Reform der Strukturfonds in die Aufgaben der anderen Fonds, insbesondere des Regionalfonds, in einem noch stärkerem Maße eingebunden. Die einschlägigen Bestimmungen sind: Beschluß des Rates 71/66, Artikel 5 (1), in: Amtsblatt (ABl.) L 28 vom 4. Februar 1971, Beschluß des Rates 83/516, Art. 7 (3), in: ABl. L 289 vom 22. Oktober 1983 und Verordnung 2052/88, in: ABl. L 185 vom 15. Juli 1988.

3) ABl. C 152 vom 28. November 1969.

4) ABl. C 86 vom 16. Oktober 1973.

5) VO 724/75, in: ABl. L 73 vom 21. März 1975.

6) Die RE hatte — basierend auf der alten Dollarparität (September 1969) — im Zeitraum 1969—1977 den Wert von 3,66 DM.

führenden Volkswirtschaften zum Ziel hat, noch keine Rede sein. In dieser Phase wurde mehr oder weniger die jeweilige nationale Regionalpolitik über den Umweg „Brüssel“ finanziert.

Innerhalb weniger Jahre erhielt die EG aber eine wachsende Kompetenz auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik. Der nun folgenden dynamischen Entwicklung liegen drei Ursachen zugrunde:

1. die zunehmende monetäre und reale Integration der Volkswirtschaften der EG, in der vielfach die Notwendigkeit für eine kompensierende (Kohäsions-)Politik gesehen wurde (Integrationsargument);

2. die immer stärkere Stellung weniger entwickelter Mitgliedstaaten im Rat, dem wichtigsten Entscheidungsgremium der EG (Machtargument);

3. Kohäsionspolitik aus Gerechtigkeits- und Solidaritätserwägungen (Gerechtigkeitsargument).

ad 1. Am 5. Dezember 1978 wurde vom Europäischen Rat die Errichtung des Europäischen Währungssystems (EWS) beschlossen. In der Entschliebung nahm das Problem der unterschiedlichen Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten breiten Raum ein, da die monetäre Integration von Wirtschaftsräumen letztlich den Ausgleich von unterschiedlichen Produktivitätszuwächsen über den Wechselkurs ausschließt. Folge der veränderten Wettbewerbssituation sind Arbitragebewegungen (d. h. Ausnutzen von Preisunterschieden) von Kapital und Arbeitskräften in die Boomregionen. Um eine solche Entwicklung zu verhindern, waren in der Entschliebung zur Errichtung des EWS gleichzeitig ergänzende Unterstützungsmaßnahmen zur Stärkung der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten vorgesehen<sup>7)</sup>.

Am 1. Juli 1987 trat die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in Kraft. In ihr ist die Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum Ende des Jahres 1992 das alles überstrahlende Ziel. Der vollständige Abbau bestehender Hemmnisse für den Kapital-, Arbeitskräfte- und Warenverkehr ist mit ihr als vorrangiges Ziel der EG-Politik beschlossen worden. Für Volkswirtschaften mit geringen Produktivitätszuwächsen ist das mit verstärkten Abwanderungen von Produktionsfaktoren aus ihrem Wirtschaftsraum in die dynamischen Wachstumszentren ver-

<sup>7)</sup> Dies waren Darlehen an die „weniger wohlhabenden Teilnehmerstaaten“ in einem Fünfjahreszeitraum: bis zu eine Mrd. ERE (Europäische Rechnungseinheit: Korbwährung, deren Wert täglich neu berechnet wurde; am 2. Oktober 1978 galt z. B. der Kurs von einer ERE = 2,55 DM) pro Jahr mit Zinssubventionen von drei Prozent bei Kosten von höchstens 200 Mill. ERE pro Jahr bei insgesamt eine Mrd. ERE. Vgl. den Wortlaut der gesamten Entschliebung, in: EG-Bulletin 12/1978, S. 10–14.

bunden, wenn dies nicht durch entsprechende Vorteile auf der Kostenseite ausgeglichen wird. Um eine solche Abwanderungsbewegung zu verhindern, muß entweder die nationale Wirtschaftspolitik angepaßt werden (d. h. Schaffung entsprechender Kostenvorteile) oder es muß, wenn dies aufgrund einer europaweiten Harmonisierung der Fiskal-, Geld- und Sozialpolitik nicht möglich ist, mit Hilfe von strukturpolitischen Maßnahmen ein staatlicher finanzieller Ausgleich für die Unternehmen in den Problem-Volkswirtschaften geschaffen werden.

Die Forderung nach einem Ausgleich von Nachteilen, die die peripheren Volkswirtschaften mit der völligen Öffnung ihrer Binnenmärkte erleiden, unterstellt jedoch implizit, daß die Mitgliedstaaten in der Kernregion der EG Vorteile besitzen, die auf ihre Lage zurückzuführen sind (z. B. geringere Informations- und Transaktionskosten). Daher würden die Mitgliedstaaten im Kerngebiet der EG ohne korrigierende Staatseingriffe automatisch ein größeres Produktivitätswachstum aufweisen als die in der Peripherie. Dieser Ansicht, die sich in der Tradition der Polarisierungstheorie befindet, steht die neoklassische These vom Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede über Preis- und Kostendifferentiale bei mehr Freizügigkeit der Produktionsfaktoren gegenüber. Die Vorstellung, daß die Peripherie nur mit steuernder oder, anders formuliert, interventionistischer Hilfe der Gemeinschaft zur Kernregion aufschließen könne, hat im politischen Alltagsgeschäft der EG anscheinend eine größere Überzeugungskraft besessen als ihre Alternative, die auf die Selbstregulierung von Märkten setzt<sup>8)</sup>. Hinter der gleichzeitigen Verankerung der Ziele „Binnenmarkt“ sowie „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ im EWG-Vertrag und der nachfolgenden Entscheidung, die Mittelausstattung der Strukturfonds zu verdoppeln und auf die weniger entwickelten Volkswirtschaften zu konzentrieren, dürfte wohl hauptsächlich diese Vorstellung bzw. Überzeugung gestanden haben.

ad 2. Mit den verschiedenen Erweiterungen der EG fand kontinuierlich eine Verschiebung der Stimmenverhältnisse zugunsten der weniger entwickelten Volkswirtschaften statt. Es liegt nahe, daß diese Länder den gewonnenen Einfluß im Ministerrat zugunsten ihrer Volkswirtschaften einsetzen. Die integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) sind der klassische Fall eines Kohäsionsinstruments, das nur

<sup>8)</sup> Eine kompakte Darstellung der beiden Positionen findet sich bei Christiane Krieger u. a. (Hrsg.), Regionales Wirtschaftswachstum und Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft, Tübingen 1985, S. 7 ff.

aufgrund politischen Drucks entstehen konnte<sup>9)</sup>. Insbesondere Griechenland nutzte seine starke Position bei den Aufnahmeverhandlungen der EG mit Spanien und Portugal und ließ sich seine Zustimmung erst mit den IMP „abkaufen“. Aber auch die Verdoppelung der Strukturfonds dürfte — zumindest teilweise — auf den gemeinsamen politischen Druck der kleineren Mitgliedstaaten zurückzuführen sein, ohne deren Zustimmung die EEA nicht in Kraft treten konnte<sup>10)</sup>.

ad 3. Die Entwicklungsunterschiede zwischen den Volkswirtschaften der EG können infolge der Süderweiterung (Beitritt von Griechenland zum 1. Januar 1981, Spanien und Portugal zum 1. Januar 1986) ein solches Ausmaß angenommen haben, daß

sie tief verwurzelten Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit widersprechen. Die Präambel des EWG-Vertrages atmet sicherlich solchen Geist. Aber auch das Programm zur Entwicklung der portugiesischen Industrie (PEDIP)<sup>11)</sup> oder die Reform der Finanzordnung der EG<sup>12)</sup> dürften von solchen Gerechtigkeitsvorstellungen geprägt sein.

Das kohäsionspolitische Instrumentarium als Produkt dieser drei Begründungsmuster entspricht, wie wir noch sehen werden, freilich nicht den Kriterien, an denen die Qualität einer Wirtschaftspolitik gemessen werden sollte: Einfachheit, Überschaubarkeit und Klarheit. Das ist natürlich bedauerlich; ob es auch unvermeidlich ist, wäre erst noch zu prüfen.

## II. Das finanzielle Instrumentarium der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik

### 1. Kreditvergabe durch die Europäische Investitionsbank<sup>13)</sup>

Die EIB wurde als rechtlich eigenverantwortlich handelnde Organisation gleichzeitig mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch den Vertrag von Rom errichtet. Eigentümer sind die Mitgliedstaaten der EG. Von ihrer Aufgabenstellung und Organisationsstruktur her erinnert die EIB an die Weltbank. Sie hat Mittel bereitzustellen, mit denen Investitionen in der Gemeinschaft finanziert werden können, die zu einer ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung in der EG beitragen. Dabei kommen traditionell die wirtschaftlich schwächeren Regionen an der Peripherie der EG in den Genuß des Großteils der Mittel.

An der Spitze der EIB steht der Rat der Gouverneure (je ein Minister aus den Mitgliedstaaten), der die Grundlinien der Geschäftspolitik der EIB vorgibt. Die nächste Ebene in der Hierarchie nimmt der Verwaltungsrat mit 22 Mitgliedern ein (von denen 21 aus den Mitgliedstaaten und einer von der Kommission benannt werden). Der Verwaltungsrat

entscheidet auf Empfehlungen des Direktoriums über die Gewährung von Darlehen, Aufnahme von Anleihen und Festlegung der Zinssätze der EIB. Die laufenden Geschäfte werden von dem siebenköpfigen Direktorium geführt, das einem Mitarbeiterstab von etwa 720 Leuten vorsteht.

Die EIB nimmt zur Finanzierung der von ihr gewährten Darlehen Anleihen auf den Kapitalmärkten auf. Da die EIB keinen Erwerbzweck verfolgt, berechnet sie ihren Kreditnehmern nur ihre Beschaffungs- und Verwaltungskosten. Der Darlehensnehmer kommt auf diese Weise in den Genuß des erstklassigen Kreditratings (Kreditwürdigkeit) der EIB. So ist es nicht erstaunlich, daß ihre Geschäftstätigkeit geradezu explodiert ist: Von etwa 3,5 Mrd. ECU im Jahr 1980 stieg das jährliche Finanzierungsvolumen der EIB auf über 10 Mrd. ECU im Jahr 1988. Wichtigstes Ziel mit einem Anteil von 50 Prozent am Finanzvolumen ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EG (4,9 Mrd. ECU). Andere Ziele sind die Versorgungssicherheit bei Energie (1,8 Mrd. ECU), der Infrastrukturausbau (1,7 Mrd. ECU), der Umweltschutz (1,2 Mrd. ECU) und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der klein- und mittelständischen Industrie (0,8 Mrd. ECU)<sup>14)</sup>.

Indem die EIB gezielt staatliche und private Investitionen in den Mitgliedstaaten der EG in unterschiedlichem Ausmaß finanziert, wirkt sie als ein

<sup>9)</sup> Die IMP wurden am 23. Juli 1985 mit VO 2088/85, in: ABl. L 197, eingeführt.

<sup>10)</sup> Entsprechend der Vorgabe des Art. 23 EEA bzw. 130 d EWGV wurde am 24. Juni 1988 die große Reform der Strukturfonds beschlossen (VO 2052/88, in: ABl. L 185 vom 15. Juli 1988).

<sup>11)</sup> VO 2053/88, in: ABl. L 185 vom 15. Juli 1988.

<sup>12)</sup> Beschluß 88/376, in: ebd.

<sup>13)</sup> Dazu zählen zum einen die eigenen Mittel der Bank (eingezahlte Mittel und die Mittel aus Anleihen, die die Bank begeben hat) und zum anderen die Mittel aus dem Neuen Gemeinschaftsinstrument, bei dem die EIB Darlehen auf Mittel gibt, die die Kommission im Namen der EWG auf den Kapitalmärkten aufgenommen hat.

<sup>14)</sup> Doppelzählungen bei den Zielsetzungen führen dazu, daß die Addierung der Einzelbeträge für die jeweiligen Zielsetzungen zu einem Gesamtbetrag führt, der über der realisierten Finanzierung liegt, vgl. EIB, Jahresbericht 1988, Luxemburg 1989, S. 24 ff.

Instrument der Kohäsionspolitik. Ob sie mit ihrer Politik dazu beiträgt, daß die wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Zielsetzung geringer werden, hängt aber auch davon ab, wie die Produktivitätswirkung der geförderten Investitionsprojekte für die betroffenen Volkswirtschaften ausfällt und ob durch sie mittelbar oder unmittelbar andere Investitionspläne beeinträchtigt werden, die deswegen nicht oder nicht in dem ursprünglich geplanten Ausmaß realisiert werden.

Von der regionalpolitisch motivierten Finanzierung entfällt ein Drittel auf Gebiete, die vom Rückgang herkömmlicher Industrien betroffen sind. Der Rest fließt in Gebiete, die einen Entwicklungsrückstand aufweisen. Italien nimmt mit seinem Anteil von 40 Prozent an den Mitteln zur Regionalentwicklung traditionell einen unangefochtenen Spitzenplatz ein. Es folgen Spanien (14,7 Prozent), Frankreich 9,9 Prozent), Portugal (9,2 Prozent) und Großbritannien (8,4 Prozent) sowie die restlichen Länder mit einer Quote von unter 5 Prozent<sup>15)</sup>.

Deutlicher wird die unterschiedliche Bedeutung, die die Finanzierung von Investitionen durch die EIB für die einzelnen Mitgliedstaaten hat, wenn der Gesamtwert der Investitionen, an deren Finanzierung die EIB beteiligt ist, auf die Gesamtinvestitionen in diesen Ländern bezogen wird. Da die Beteiligung der EIB zwischen 20 und 50 Prozent des Investitionsbetrages ausmacht, liegt der Wert der über die EIB finanzierten Investitionen deutlich über den EIB-Krediten. So sind dann auch die folgenden von der EIB gelieferten Zahlen für 1988 zu verstehen: Der Anteil der von der EIB finanzierten Investitionen an den Gesamtinvestitionen in der Gemeinschaft liegt bei 3 Prozent; aufgeschlüsselt nach den Mitgliedstaaten betragen die entsprechenden Werte für Italien 6,5 Prozent (und beachtliche 11,5 Prozent für Süditalien), 7,2 Prozent für Griechenland und Irland, 10 Prozent für Spanien sowie 13 Prozent für Portugal<sup>16)</sup>.

Die Frage nach der wirtschaftspolitischen Relevanz der EIB-Kredite für die peripheren Volkswirtschaften läßt sich freilich nicht mit diesen Zahlen erschöpfend beantworten. Der direkte Nutzen für einen einzelnen Kreditnehmer bei der EIB besteht in den geringeren Kreditkosten, die infolge der unterschiedlichen Bonität von Kreditnehmer und EIB entstehen. Entsprechendes gilt auch für Volkswirtschaften, in denen die Gebietskörperschaften und private Investoren einer schlechteren Beurteilung auf den Kreditmärkten unterliegen. Je schlechter

die Bonität eines Landes, desto größer der Nutzen, den es aus der Finanzierungsmöglichkeit bei der EIB zieht. Sinken auf diese Weise die Finanzierungskosten für eine Volkswirtschaft, so kann dieses Land entsprechend der durchschnittlichen (Real-)Kapitalrentabilität vermehrt investieren.

Wie hoch dieser Zinsvorteil ausfällt, hängt auch davon ab, in welchem Land die EIB sich refinanziert, d. h. welchen Kapitalmarkt sie mit ihrer Kapitalnachfrage belastet<sup>17)</sup>. Sind die Kapitalmärkte unvollkommen, d. h. behindern nationale Vorschriften die Kapitalmobilität, so sind Zinsdifferenzen zwischen den Kapitalmärkten der Mitgliedstaaten möglich. Bestehen hingegen keine Grenzen zwischen Kapitalmärkten, werden auftretende Zinsdifferenzen von den Kapitalanlegern sofort ausgenutzt. Als Folge dieses rationalen Anlegerverhaltens würden Zinsunterschiede innerhalb kürzester Frist wegschmelzen. Auf vollkommenen Kapitalmärkten würde die geographische Verteilung der Kapitalbeschaffung der EIB keine Rolle spielen, da es doch nur einen Markt mit einem Zins (plus je nach Bonität des Schuldners variabler Risikoprämie) geben würde.

Die reale „Welt“ der Gemeinschaft ist jedoch von einem solchen Zustand weit entfernt. Noch ist der „Gemeinsame Markt“ für den Kapitalverkehr keine Wirklichkeit. Vielmehr haben wir es mit gespaltenen Märkten zu tun, auf denen Zinsunterschiede zu beobachten sind. Damit wird die Refinanzierungspolitik der EIB für Mitgliedstaaten bedeutsam. In dem Mitgliedstaat, der „Nettokreditnehmer“<sup>18)</sup> der EIB ist, wird der Zins unterhalb des Zinses liegen, der sich ohne die Existenz der EIB ergeben hätte. In dem Mitgliedstaat hingegen, der „Nettokreditgeber“ der EIB ist, wird sich der Marktzins entsprechend erhöhen. Je abgeschotteter die Volkswirtschaften mit ihren Kapitalmärkten in der EG sind, desto größer können die Entlastungs- oder Belastungswirkungen sein, die sich aus der Finanzierung bei der EIB ergeben. Werden hingegen die Beschränkungen im Kapitalverkehr in der EG reduziert, so vermindert sich der Vorteil, den eine einzelne Volkswirtschaft aus einer vermehrten Finanzierung bei der EIB ziehen kann, und es verbleibt allein der Vorteil aus der unterschied-

<sup>17)</sup> Bei der Refinanzierung ist die Deutsche Mark (über 20 Prozent) die wichtigste Anleihewährung, es folgen ECU (knapp 15 Prozent) sowie Französischer Franc und Britisches Pfund (beide über 10 Prozent), die Nicht-Gemeinschaftswährungen machen zusammen etwa 16 Prozent aus, vgl. EIB-Informationen Nr. 59 vom Februar 1989, S. 4.

<sup>18)</sup> Darunter verstehen wir eine Volkswirtschaft, die mehr Kredite bei der EIB, als die EIB in ihr zur Refinanzierung aufnimmt.

<sup>15)</sup> Vgl. EIB, Jahresbericht 1988, Luxemburg 1989, S. 24.

<sup>16)</sup> Vgl. EIB, Die Europäische Investitionsbank 1988, Luxemburg 1989, S. 5.

lichen Bonitätseinschätzung durch die Kapitalmarktanleger<sup>19)</sup>.

## 2. Finanzhilfen der Strukturfonds

Auf ihrer Tagung im Februar 1988 in Brüssel bekräftigten und konkretisierten die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft ihre im Vorjahr bekundete Absicht, die Mittel der Strukturfonds real bis zum Jahr 1993 im Vergleich zum Jahr 1987 zu verdoppeln. Zu den Strukturfonds zählen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) – Abteilung Ausrichtung<sup>20)</sup>. In der mittelfristigen Haushaltsplanung wurde das Volumen für diese Fonds von 7,7 Mrd. ECU (1988) um jährlich 1,3 Mrd. ECU auf 12,9 Mrd. ECU (1992) erhöht; zusätzlich wurde beschlossen, im Jahr 1993 entsprechend zu verfahren, um so die Verdoppelung gegenüber dem Jahr 1987 tatsächlich zu erreichen<sup>21)</sup>.

Um diesen gewaltigen Anstieg der zur Verfügung stehenden Mittel verkraften zu können, wurde eine Verordnung mit dem vielsagenden Titel „über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente“ im Juni 1988 vom Ministerrat verabschiedet, der die entsprechenden Durchführungsverordnungen im Dezember folgten<sup>22)</sup>. Damit wurden die bestehenden Strukturfonds reformiert und deren Ausgabenbearbeitung verstärkt miteinander koordiniert. Die Förderung von Regionen mit Entwicklungsrück-

stand wurde als zentrales Ziel („Ziel Nr. 1“) der Strukturpolitik festgeschrieben<sup>23)</sup>.

Die neue Regelung sieht vor, daß der Rahmen für die Interventionen des EFRE in „gemeinschaftlichen Förderkonzepten“ (GFK) abgesteckt wird. Diese GFK sollen in enger Abstimmung zwischen Kommission und betroffenen Mitgliedstaaten und, wie es erläuternd heißt, „unter Berücksichtigung der makroökonomischen Bedingungen“ entwickelt werden. Dabei kann die Initiative sowohl von einem Mitgliedstaat als auch von der Kommission ausgehen. Den Aktionen wird entweder ein „regionaler Entwicklungsplan“ oder ein „operationelles Regionalprogramm“ zugrunde gelegt, in dem die Ziele, Maßnahmen und vorgesehenen Finanzmittel beschrieben werden. In verstärktem Maße soll dabei in enger Abstimmung und mit finanzieller Beteiligung der anderen Fonds oder mit anderen Elementen gemeinschaftlicher Strukturpolitik (z. B. EIB oder Technologiepolitik) vorgegangen werden. Vergleichbar den integrierten Mittelmeerprogrammen<sup>24)</sup> soll im Wege eines „integrierten Konzepts“ eine Zusammenführung und Koordination von Einzelmaßnahmen der verschiedenen Fonds (so sind alle drei Fonds gleichermaßen dem „Ziel Nr. 1“ zugeordnet) oder sonstiger Finanzinstrumente ermöglicht werden. Hinter diesem „babylonischen Sprachwirrwarr“ europäischer Strukturpolitik verbergen sich im einzelnen folgende herkömmliche Instrumente:

– Programme zur Regionalentwicklung, die von den Mitgliedstaaten entworfen und durchgeführt werden, aber von der Gemeinschaft mitfinanziert werden – die ehemaligen nationalen Programme von gemeinschaftlichem Interesse (NPGI) –,

– Entwicklungsprogramme, die von der Kommission entworfen und durchgeführt werden – Gemeinschaftsprogramme –,

– Kofinanzierung von nationalen Beihilferegelungen und Einzelprojekten, insbesondere Infrastrukturmaßnahmen,

– Globalzuschüsse an intermediäre Stellen in den Mitgliedstaaten, die die Mittel verwalten und auf die verschiedenen Investitionsobjekte relativ frei verteilen.

<sup>19)</sup> Denkbar ist allerdings, daß sich die EIB für die gesamte Gemeinschaft in einer höheren Spar- und damit Investitionsquote auswirkt. Dies gilt für den Fall, daß die Kapitalmarktanleger eine sichere Geldanlage dem privaten Konsum und den Konsum wiederum einer risikobehafteten Geldanlage vorziehen. Doch dürfte dieser Fall mehr von theoretischem Interesse denn großer praktischer Relevanz sein.

<sup>20)</sup> Zusätzlich werden Finanzhilfen im Zuge der Abwicklung der Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) und des Programms zur industriellen Entwicklung Portugals (PEDIP) gewährt. Vgl. zu diesen Programmen VO 2088/85, in: ABl. L 197 vom 27. Juli 1985 und VO 2053/88, in: ABl. L 185 vom 15. Juli 1988.

<sup>21)</sup> Für das Jahr 1989 lagen die Verpflichtungsermächtigungen bei knapp 9,3 Mrd. ECU, von denen der EFRE mit knapp 4,5 Mrd. ECU das größte Volumen erreicht, es folgen der ESF mit knapp 3,4 Mrd. ECU und der EAGFL – Abteilung Ausrichtung mit etwas über 1,4 Mrd. ECU, vgl. 22. Gesamtbericht der Kommission, Brüssel–Luxemburg 1989, S. 65, Tabelle 2.

<sup>22)</sup> Verordnung 2052/88 vom 24. Juni 1988, in: ABl. L 185 vom 15. Juli 1988 und Verordnungen 4253/88, 4254/88, 4255/88 und 4256/88, allesamt in: ABl. L 374 vom 31. Dezember 1989.

<sup>23)</sup> Diesem Ziel schließen sich die Ziele Nr. 2–5 an: Umstellung von Regionen mit schwer rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel Nr. 2), Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel Nr. 3), Eingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben (Ziel Nr. 4) und die Anpassung der Agrarstrukturen (Ziel Nr. 5 a) sowie die Entwicklung des ländlichen Raumes (Ziel Nr. 5 b), vgl. Artikel 1 der Verordnung 2052/88.

<sup>24)</sup> Verordnung 2088/85, in: ABl. L 197 vom 27. Juli 1985.



Um die Mittel, die zur Verfolgung des „Ziels Nr. 1“ ausgegeben werden, gezielt einzusetzen, wurden die potentiellen Fördergebiete genau festgelegt. Kriterium für eine Berücksichtigung in der Verordnung 2052/88 war das pro-Kopf-Bruttosozialprodukt der betreffenden Verwaltungsregion (kleiner als 75 Prozent des EG-Durchschnitts). Die Bundesrepublik Deutschland fällt z. B. aus der Förderung nach „Ziel Nr. 1“ ganz heraus. Eine ins Gewicht fallende Umverteilung bei der Verausgabung der Mittel des Regionalfonds wird sich jedoch durch die Reform nicht ergeben; denn bereits ein Jahr vor der Reform (1987) flossen rund 75 Prozent der Mittel des EFRE an Regionen, die jetzt unter das „Ziel Nr. 1“ fallen<sup>25)</sup>.

Was bedeutet die Reform der Strukturfonds für die Kohäsionspolitik, wie wir sie definiert haben? Zunächst werden allein Regionen in bestimmten Volkswirtschaften gefördert. Bei Betrachtung der Verteilung dieser Regionen in der EG zeigt sich rasch, daß nicht ein Flickenteppich von kleinen, unabhängigen Regionen gefördert wird; vielmehr fallen ganze Mitgliedstaaten an der Peripherie der EG oder zumindest große Landesteile unter das „Ziel Nr. 1“: Portugal, Griechenland und Irland mit ihrem gesamten Staatsgebiet, daneben Nordirland, der Mezzogiorno Italiens und etwa dreiviertel Spaniens (Korsika und die französischen überseeischen Departements sind vollständigshalber auch noch zu erwähnen). Über die regionale Förderung fließen einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Mittel zu, die ihre Zahlungsbilanz entlasten und wie eine Erhöhung des inländischen Sparens wirken; damit werden zusätzliche Investitionen ermöglicht. Werden die Mittel auch für regionale Zwecke gebunden verteilt, so ist zu vermuten, daß weniger die einzelnen Regionen als die dahinterstehenden Volkswirtschaften das Ziel der Umverteilungsaktion sind.

Im September des Jahres 1989 wurde über die Verteilung des „Kuchens“ (d. h. der Mittel der Strukturfonds) innerhalb der Kommission weitgehend Einigung erzielt<sup>26)</sup>. Rund zwei Drittel der gesamten Mittel der Strukturfonds wurden für Regionen mit einem Entwicklungsrückstand reserviert. Treffender wäre es deshalb, von der Förderung von Mitgliedstaaten mit einem Entwicklungsrückstand zu sprechen. Von den 38,3 Mrd. ECU, die im Zeitraum von 1989 bis 1993 innerhalb der Strukturfonds für das „Ziel Nr. 1“ anfallen, sind 2,1 Mrd. ECU für Gemeinschaftsprogramme eingeplant, bei de-

nen die Kommission initiativ wird. Der Rest, beachtliche 36,2 Mrd. ECU, wurde auf die beteiligten Länder verteilt: Danach erhält (in gerundeten Werten) Spanien 9,8 Mrd. ECU, Italien 7,5 Mrd. ECU, Portugal 7 Mrd. ECU, Griechenland 6,7 Mrd. ECU, Irland 3,7 Mrd. ECU und Frankreich und Großbritannien für ihre Problemregionen 900 Mill. bzw. 800 Mill. ECU. Man kann sich leicht vorstellen, mit welch harten Bandagen um diese Beiträge gekämpft wurde und anscheinend auch weiterhin noch gekämpft wird<sup>27)</sup>. Die Regionalpolitik der EG steht auf diese Weise im Dienste einer Verteilungspolitik nach Nationen, eben der Kohäsionspolitik. Sie kann mithin auch als eine Art von indirektem Finanzausgleich über die Ausgabenseite des EG-Haushalts angesehen werden. Entsprechendes kann auch über die Einnahmenseite vorgenommen werden, indem die schwächeren Volkswirtschaften der Gemeinschaft bei der Finanzierung des gemeinsamen Haushalts entlastet werden.

### 3. Reform der Finanzordnung

Neben der Reform und Aufstockung der Strukturfonds wurden von den Staats- und Regierungschefs auf ihrem Brüsseler Gipfel die Grundzüge einer Reform der Finanzordnung der EG beschlossen<sup>28)</sup>. Intention der Reform war es, eine Verschiebung bei den Finanzierungslasten des EG-Haushalts von den weniger entwickelten Mitgliedstaaten zu den wirtschaftlichen Vorreitern in der EG zu erreichen. Die Lastenverschiebung soll mittels der neu geschaffenen, vom Bruttosozialprodukt abhängigen vierten eigenen Einnahme der EG erreicht werden. Damit wächst die Bedeutung der Finanzreform im Rahmen der EG-Kohäsionspolitik in dem Maße, wie die Finanzbeiträge der wirtschaftlich schwächeren Volkswirtschaften an der Peripherie zum gemeinsamen Haushalt geringer werden (zumindest relativ).

Gleichzeitig mit der Einführung der BSP-abhängigen eigenen Einnahme verabschiedete der Europäische Rat in Brüssel ein ganzes Maßnahmenbündel zur Konsolidierung der Haushaltspolitik. Er beschloß im einzelnen:

— Obergrenzen für das Ausgabenwachstum bis zum Jahr 1992 einzuführen,

<sup>25)</sup> Vgl. EG-Bulletin 12, 1988, S. 92.

<sup>26)</sup> Vgl. Europe, hrsg. v. agence internationale d'information pour la presse, Luxemburg — Brüssel, Nr. 5098 vom 27. September 1989, S. 11f. und Nr. 5110 vom 13. Oktober 1989, S. 11.

<sup>28)</sup> Vgl.: EG-Bulletin 2, 1988, insbesondere S. 13f., 21ff. und den offiziellen Beschluß des Rates 88/376, in: ABl. L 185 vom 15. Juli 1988.

— diese Begrenzung in Anteilen des Bruttosozialprodukts der EG auszudrücken<sup>29)</sup>,

— bei der Mehrwertsteuer eine Ausnahmeregelung für Länder mit besonders hohem Endverbrauch einzuführen (Berücksichtigung des Endverbrauchs nur bis zu einem Anteil von 55 Prozent am BSP eines Mitgliedstaates bei der Berechnung seiner Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer),

— die bestehende Ausnahmeregelung (Entlastung) für Großbritannien zunächst weiterzuführen, deren Finanzierungslast jetzt aber, anders als zuvor, BSP-abhängig auf die Mitgliedstaaten verteilt wird, d. h. geringere Finanzbeiträge der wirtschaftlich weniger entwickelten Mitgliedstaaten im Vergleich zu der zuvor bestehenden Mehrwertsteuerregelung (besondere Modalitäten gelten für die Bundesrepublik Deutschland, Spanien und Portugal).

Die Reform der Finanzordnung bedeutet für die Peripherie folgendes: Eine BSP-abhängige Größe gibt die Obergrenze der Ausgaben (bzw. Verpflichtungen) vor. Zur Deckung dieser Ausgaben stehen der EG nun vier Einnahmearten zur Verfügung. Ein erster Teil wird durch die herkömmlichen Einnahmen (Abschöpfungen, Zölle und MwSt-Anteil) gedeckt. Zur Finanzierung des anderen Teils der Ausgaben wird ein Satz auf das gemeinschaft-

liche Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen festgelegt. Je höher das Aufkommen aus den ersten drei Einnahmearten ist, desto geringer fällt die BSP-abhängige Belastung für die Mitgliedstaaten aus.

Die Mitgliedstaaten an der Peripherie haben durchgängig einen höheren Anteil des Endverbrauchs am BSP als die entwickelten Mitgliedstaaten im Kerngebiet der EG. Bei einer Besteuerung des Endverbrauchs schneiden sie daher relativ schlechter ab als bei einer Besteuerung des BSP, die die Volkswirtschaften mit hohen Nicht-Endnachfragekomponenten am BSP, d. h. nicht MwSt.-abhängigen Transaktionen, stärker belastet. Eine Reduzierung dieses also eher regressiv wirkenden MwSt.-abhängigen Einnahmeelements und eine steigende Bedeutung der entsprechend eher progressiv wirkenden BSP-abhängigen Einnahmen am EG-Haushalt kann daher beträchtliche Umverteilungswirkungen zwischen den Volkswirtschaften der EG zu Gunsten der Peripherie zur Folge haben. Je größer der Anteil der vierten Einnahmekomponente am EG-Haushalt sein wird, desto größer wird dieser indirekte Finanzausgleich zwischen den wohlhabenden und den weniger entwickelten Mitgliedstaaten der EG ausfallen.

### III. Technologiepolitik im Dienste der Kohäsionspolitik

Neben der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zur Abwehr außenwirtschaftlicher Herausforderungen, insbesondere durch Japan und USA, verfolgt die EG in zunehmendem Maße ein weiteres Ziel mit der durch die EEA im EWG-Vertrag verankerten Technologiepolitik: Die gezielte Einbindung von Forschungseinrichtungen aus den peripheren Mitgliedstaaten bei der Abwicklung der einzelnen Technologieprogramme und zusätzlich spezielle Fördermaßnahmen zugunsten der technologisch weniger entwickelten Regionen. Diese „binnengerichtete Technologiepolitik“, wie wir sie nennen wollen, wird dabei sowohl innerhalb der gemeinschaftlichen Rahmenprogramme im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung 1987–1991 und 1990–1994<sup>30)</sup> als auch im Rahmen der aus dem Regionalfonds (EFRE) finanzierten Strukturpolitik betrieben.

Bei der Umsetzung des Rahmenprogramms in einzelne Programme wird von der Kommission auf eine möglichst umfassende Beteiligung von Forschungseinrichtungen und Unternehmen aus den peripheren Mitgliedstaaten geachtet. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, daß diese Institutionen an den Ergebnissen der gemeinschaftlichen Forschungsprojekte partizipieren. Ebenfalls der Verbreitung, aber auch der Nutzung gemeinschaftlicher Forschungsergebnisse dient das im Juni 1989 vom Forschungsministerrat verabschiedete Programm VALUE<sup>31)</sup>. Informationen über Ergebnisse gemeinschaftlicher Forschung, die nach Einschätzung der Kommission nicht ausreichend genutzt werden, sollen verstärkt mit Hilfe verschiedenster Medien verbreitet werden, falls sie keinem Rechtsschutz unterliegen. In diesem Fall würde die Kommission versuchen, bei der Umsetzung der Forschungsergebnisse die Forschungseinrichtungen sowie Klein- und Mittelunternehmen mit Rat und Tat zu unterstützen. Dabei wird als Ziel des Programms VALUE ausdrücklich die Förderung des

<sup>29)</sup> Die entsprechenden Sätze steigen von 1,15 Prozent im Jahr 1988 auf 1,2 Prozent im Jahr 1992.

<sup>30)</sup> Beschluß 87/516, in: ABl. L 302 vom 24. Oktober 1987; Beschluß 90/221, in: ABl. L 117 vom 8. Mai 1990.

<sup>31)</sup> Entscheidung 89/412, in: ABl. L 200 vom 13. Juli 1989.

wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts genannt.

Das gleiche Ziel wird im Kommissionsentwurf zur Begründung des Programms SPRINT angeführt, das nicht Bestandteil des Rahmenprogramms ist<sup>32)</sup>. Mit Hilfe dieses Programms soll zum einen der Technologietransfer über die Einrichtung von „Netzwerken“, die den gesamten Wirtschaftsraum der Gemeinschaft überziehen, gestärkt werden. Dazu wird die Zusammenarbeit von Technologieberatungsstellen, Technologietransfereinrichtungen und Unternehmensberatern auf europäischem Niveau bezuschußt. Zum anderen werden spezifische Projekte für technologisch rückständige Sektoren und Regionen der EG unterstützt. Auch der Einsatz ausgesuchter Technologien, die grundlegender Natur sind und einen weiten Anwendungsspielraum besitzen, also die herkömmlichen Pilot- und Demonstrationsprojekte, kann von der Kommission gefördert werden.

Neben den Generaldirektionen (GD) XII (Wissenschaft, Forschung und Entwicklung) und XIII (Telekommunikation, Informationsindustrie und Innovation) wird auch von der GD XVI (Regionalpolitik) Technologiepolitik betrieben. So wurden im Oktober 1986 erstmals zwei aus dem EFRE finanzierte Gemeinschaftsprogramme beschlossen, die konkret die technologische Förderung peripherer Gebiete zum Ziel haben<sup>33)</sup>. Daneben arbeitet die GD XVI schon des längeren intensiv am Entwurf eines Programms, das der Förderung der technologischen Entwicklung besonders benachteiligter Gebiete in der EG gewidmet werden soll. Gedacht wird an ein Vierjahresprogramm STRIDE (Science and Technology for Regional Innovation and Development) mit einem Mittelansatz von 400 Mill. ECU, von denen 80 Prozent für die Peripherie reserviert werden sollen. Vermutlich haben Probleme, die bei der Festlegung der Förderkriterien und bei der Abgrenzung zu den anderen Technologieprogrammen der Generaldirektionen XII und XIII entstanden sind, bislang die Vorlage dieses Programmentwurfs durch die Kommission immer wieder verzögert.

Die steigende Bedeutung, die dieser „binnengerichteten Technologiepolitik“ zugemessen wird, zeigt sich auch in ihrer Behandlung im Forschungsministerrat. Im November 1988 wurde dort der Zusammenhang von Kohäsionspolitik und Technologiepolitik explizit angesprochen und eine entspre-

chende Mitteilung des damaligen griechischen Vorsitzenden ausführlich diskutiert. Die Mitgliedstaaten der Peripherie, für die der griechische Vorsitzende, so darf unterstellt werden, stellvertretend argumentierte, wissen um die Bedeutung von Forschung und Technologie für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes und damit auch für die Beseitigung der Disparitäten in der EG<sup>34)</sup>. Die Gründe, die für eine stärkere Ausrichtung der Technologiepolitik auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten an der Peripherie sprächen, sind schwerwiegend:

1. Die stärkere Einbeziehung der Technologiepolitik in die Kohäsionspolitik führe zu einer verbesserten Nutzung der menschlichen und natürlichen Ressourcen in der EG; dies sei ebenfalls wichtig für eine Steigerung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

2. Falls nicht rechtzeitig mit einer entsprechenden Technologiepolitik gegengesteuert werde, würde infolge der Deregulierungen im innergemeinschaftlichen Handel bei der Realisierung des Binnenmarktes zunächst der Absatz moderner Technik in der Peripherie seitens der industriell starken Mitgliedstaaten gesteigert, und zwar auf Kosten der dortigen Industrien. Dies würde jedoch auf Dauer sogar negativ auf die weiter entwickelten Mitgliedstaaten zurückwirken, da ein (realer) Kaufkraftrückgang der Peripherie wegen des Fehlens von „Zukunftsindustrien“ mit einer Kontraktion des gesamten Binnenmarktes einhergehe.

3. Ohne Änderung der Technologietechnik sei die Teilnahme der Peripherie an den gemeinschaftlichen Technologieprogrammen wegen ihrer fehlenden Infrastruktur in Frage gestellt. Eine weitere Ausdünnung des vorhandenen wissenschaftlichen und technischen Potentials der Peripherie werde die Folge sein und damit deren Entwicklungsrückstand fortschreiben und gar noch verstärken.

Zur Stärkung des wissenschaftlich-technischen Potentials der Peripherie bedürfe es der speziellen Förderung von Forschungseinrichtungen, der Förderung des Transfers und der Assimilierung neuer Technologien sowie des Aufbaus einer materiellen Infrastruktur in der Peripherie, um einen „brain drain“ (d. h. Abwanderung der qualifizierten Forscher und Techniker) zu verhindern.

Ob sich die peripheren Volkswirtschaften ganz mit ihren Vorstellungen durchsetzen können, ist zumindest zweifelhaft. Zu stark kontrastieren ihre Inter-

<sup>32)</sup> Beschluß 89/286, in: ABl. L 112 vom 25. April 1989.

<sup>33)</sup> Zum einen STAR: Anbindung an moderne Kommunikationsdienste, und zum anderen VALOREN: Erschließung des endogenen Energiepotentials (VO 3300/86 und VO 3301, beide in: ABl. L 305 vom 31. Oktober 1986).

<sup>34)</sup> Entsprechend der Mitteilung des Ratsvorsitzenden für die November-Tagung des Forschungsministerrates (Dok. 9103/88 Rech 200).

essen mit den Mitgliedstaaten, die an einer ungeschmälernten Förderung der Spitzentechnologien festhalten möchten<sup>35</sup>). So verweisen die technologisch fortgeschrittenen Mitgliedstaaten im Kerngebiet der EG auf die positiven gesamteuropäischen Wirkungen der Spitzenforschung. Die Spitzentechnologien seien es, die Märkte im Ausland erobereten und Pioniergewinne ermöglichten, die über „trickle-down-Effekte“ auch der Peripherie zugute kämen. Der Gewinn aus der Spitzenforschung an technologischem Wissen und Wohlstand werde somit auf die Peripherie „herabtropfen“. Eine vorzeitige Verbreitung der Technologien verringere die Gewinne, die mit ihrer Hilfe zu erzielen seien, und weitere notwendige Investitionen von Unternehmen in die Forschung würden, da weniger rentabel, immer mehr unterlassen. Staatliche Forcierung der

Diffusionsgeschwindigkeit verschlechtere mithin die Angebotsbedingungen für den dynamischen Unternehmer auf dem so wichtigen Feld technologieintensiver Güter und Produktionsverfahren. Infolgedessen werde die Wirtschaftsdynamik im gemeinschaftlichen Wirtschaftsraum erlahmen; dies bleibe nicht ohne nachhaltige Folgen auch auf die Wirtschaftsentwicklung der peripheren Volkswirtschaften.

Obwohl das letzte Wort in diesem Konflikt noch nicht gesprochen sein dürfte, so deutet die Tendenz in der EG-Technologiepolitik auf eine stärkere Berücksichtigung der Belange der Peripherie — sei es auch nur, weil auf diese Weise Mittel der Strukturfonds für die Technologiepolitik zugänglich gemacht werden können.

#### IV. Umriss einer kohäsionspolitischen Erfolgskontrolle

Die Kohäsionspolitik hat das Ziel, den wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Abstand der Volkswirtschaften an der Peripherie zu denen im Zentrum der EG zu verringern. Dabei besteht ein enger Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und technologischer Entwicklung. Die Investitionen wirken gleichsam als Bindeglied: Sie determinieren das zukünftige Produktionspotential und sind zugleich der wichtigste Träger des technischen Fortschritts. Aber auch die soziale Entwicklung ist nicht unabhängig von dem wirtschaftlichen und technologischen Verlauf. Infolge des Wirtschaftswachstums erhöhen sich die Staatseinnahmen und damit der Finanzierungsspielraum der Gebietskörperschaften für zusätzliche soziale Leistungen. Zugleich verläuft die Entwicklung der Arbeitsproduktivität (und davon wiederum abhängig das Lohnniveau) in Abhängigkeit von der Realisierung technischen Fortschritts. Die soziale Entwicklung folgt in aller Regel der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung eines Landes.

Zentrale Größe für die Kohäsion sind demnach die Investitionen in der Peripherie in moderne Anlagen und Produktionsverfahren, aber ebenso in die Ausbildung der Arbeitskräfte: Die dauerhafte Hebung des Investitionsvolumens der Peripherie ist die notwendige Bedingung, die dauerhafte Hebung ihrer Produktivitätsentwicklung über die Produktivitätssteigerungen der technologisch führenden Länder

in der EG ist die hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Kohäsionspolitik. Dies sind die wesentlichen Kriterien einer Erfolgskontrolle.

##### 1. Steigerung des Investitionsvolumens als notwendige Bedingung

Um die notwendigen Investitionen in der Peripherie finanzieren zu können, ist ein entsprechender Konsumverzicht notwendig. Dieser kann entweder vom Inland oder vom Ausland geleistet werden. Im ersten Fall sind dazu eine höhere Sparquote der privaten Haushalte, höhere einbehaltene Gewinne der Unternehmen und ein entsprechender Budgetüberschuß (bzw. ein geringeres Budgetdefizit) des Staates erforderlich. Reicht das inländische Sparaufkommen zur Finanzierung der Investitionen nicht aus, muß eine ergänzende Finanzierung durch das Ausland erfolgen. Bei entsprechenden Gewinn- und Renditeerwartungen werden private Anleger aus dem Ausland bereitwillig die Last des Konsumverzichts, d. h. die Investitionsfinanzierung, übernehmen. Eine andere Möglichkeit stellt die Finanzierung durch einzelne ausländische Staaten (z. B. im Wege von Wechselkursinterventionen) oder durch eine Staatengemeinschaft dar. Genau das geschieht über die EG-Kohäsionspolitik: Transferleistungen aus den Strukturfonds, „Quasi-Transferleistungen“ durch „ersparte“ Zahlungen an den EG-Haushalt im Zuge der Finanzreform und Darlehensgewährung durch die EIB erhöhen den investiven Spielraum der peripheren Volkswirtschaften. Daneben wird unter anderem mit der „binnengerichteten Technologiepolitik“ versucht, die Pro-

<sup>35</sup>) Eine ausführliche Darstellung dieses technologiepolitischen Konflikts findet sich bei Joachim Starbatty/Uwe Vetterlein, Spitzentechnologie oder innere Kohäsion: Ein technologiepolitischer Zielkonflikt in der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa-Archiv, 44 (1989) 5, S. 145 ff.

duktivität des investierten Kapitals positiv zu beeinflussen.

Führt nun die Kohäsionspolitik zu einer dauerhaften Hebung der Investitionsquote der peripheren Volkswirtschaften? Die Frage, ob diese notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Kohäsionspolitik erfüllt ist, ist nicht so einfach und schnell zu beantworten, wie es auf den ersten Blick erscheint. Sicherlich sind die Kreditgewährung der EIB und die Zuschüsse der Strukturfonds an bestimmte Investitionsprojekte gebunden. Aber schon bei den zusätzlichen Mitteln, die den peripheren Volkswirtschaften im Wege der Reform der Finanzordnung zur Verfügung stehen, ist dieser Zusammenhang nicht mehr unmittelbar gegeben. Diese Mittel können unwirksam in einer Steigerung der staatlichen Konsumausgaben verpuffen.

Aber auch der investitionsgebundene Mittelzufluß hat nicht in seinem vollen Umfang eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote zur Folge. Ihm kann ein (negativer) Sekundäreffekt entgegenstehen, der die erste positive Wirkung auf das Investitionsvolumen vermindert oder gar aufhebt: In dem Maße, in dem private Investitionsprojekte infolge von Kapazitäts- oder Finanzierungsproblemen, die sich in direkter Folge aus der Kohäsionspolitik ergeben, nicht realisiert werden, ist der ursprüngliche berechnete Investitionseffekt zu korrigieren.

Kapazitätsbedingtes „crowding-out“ heißt: Die staatlich initiierten Investitionsprojekte (staatliche Investitionen oder private Investitionen, die staatlich gefördert werden) bewirken eine solche Auslastung der Investitionsgüterindustrie, daß zusätzliche private Nachfrage nach Investitionsgütern nicht befriedigt werden kann. Sie wird durch steigende Preise „verdrängt“, die sich jetzt infolge der hohen Kapazitätsauslastung der Investitionsgüterindustrie durchsetzen lassen (daher auch: inflationsbedingtes „crowding-out“).

Zum anderen nimmt womöglich die Fähigkeit oder Bereitschaft privater ausländischer Kapitalanleger ab, risikoreiche Investitionen in der Peripherie zu finanzieren. Eine Steuererhöhung zur Finanzierung der EG-Kohäsionspolitik kann die Fähigkeit potentieller Kapitalanleger beeinträchtigen, Mittel in den Volkswirtschaften der Peripherie anzulegen, eine gesteigerte Kreditaufnahme der EIB zu ihrer Refinanzierung kann deren Bereitschaft senken. Das Ergebnis ist ein verringertes privates Kapitalangebot, das zu steigenden Zinsen auf den Kapitalmärkten dieser Länder führt. Am Ende dieser Kette stehen die privaten Investitionen, die sich bei den gestiegenen Zinsen nicht mehr rentieren und folglich zurückgestellt werden (zinsbedingtes

„crowding-out“). Das Ausmaß der Verdrängung hängt von den Verhaltensweisen, oder anders formuliert, den Verhaltensparametern der Anleger, aber auch der Investoren ab.

Obwohl die Bedeutung des „crowding-outs“ als Folge der Kohäsionspolitik der EG nicht allein mittels Plausibilitätsüberlegungen zu klären ist, so ist zumindest davon auszugehen, daß Mechanismen existieren, die den Erfolg der Kohäsionspolitik in bezug auf die Hebung des Investitionsvolumens relativieren.

## **2. Höheres Produktivitätswachstum in peripheren Volkswirtschaften als hinreichende Bedingung**

Damit die Kohäsionspolitik zu einer Annäherung in der Wirtschaftskraft der verschiedenen Mitgliedstaaten der EG führt, muß sie einen merklichen Beitrag zur Hebung des Produktivitätswachstums der Peripherie über das der übrigen EG-Volkswirtschaften leisten: Steigert die Kohäsionspolitik das Produktivitätswachstum der Peripherie, so wirkt sie in die richtige Richtung; bremst sie es gar ab, dann wird nicht mehr, sondern weniger Kohäsion die Folge sein.

Der erste von fünf Aspekten, die unter diesem Abschnitt von Interesse sind, bezieht sich auf einen Vergleich von Produktivitätsniveaus und mündet in die Frage: Sind die über das kohäsionspolitische Instrumentarium finanzierten Investitionen produktiver als jene (privaten) Investitionen, die mittelbar oder unmittelbar gerade wegen dieser Politik verdrängt worden sind? Gegen einen solchen Produktivitätsvorsprung der über Brüssel und Luxemburg finanzierten Investitionen sprechen die hohen Informationskosten, die mit dieser aufwendigen Finanzierungsart verbunden sind: Diese Mittel werden unproduktiv verbraucht, schlagen also für die wirtschaftliche Entwicklung der Peripherie nicht zu Buche.

Der zweite Aspekt betrifft die wachsende „rent-seeking-mentality“ der Unternehmen in den Zielländern, die im Gefolge staatlicher Förderpolitik auftritt und die die Produktivitätsentwicklung einer Volkswirtschaft stark belastet. Es besteht die Gefahr, daß als Folge der Kohäsionspolitik sich die Unternehmen immer weniger an den Signalen des Marktes orientieren, entsprechend schwächer ihre Forschungs- und Entwicklungsetats dotieren und statt dessen vermehrt ihre Mittel in die Erforschung der zukünftigen Aktivitäten der Kommission investieren. Dieses Unternehmerverhalten wird sicherlich keinen Produktivitätsschub für die Peripherie bewirken.

Der dritte Aspekt betrifft die Auswahl der Investitionsobjekte und Technologien, die in der Peripherie gefördert werden sollen. Wie generell bei der Technologiepolitik sind die Fragen von zentraler Bedeutung, was förderungswürdig ist und wer darüber entscheiden soll. Der empirische Beweis, daß dies über eine staatliche Steuerung besser funktioniert, steht noch aus. Auch in der Technologiepolitik gilt: Die staatlichen Organe sind nicht mit mehr Weitsicht ausgestattet als private Investoren.

In einem engen Zusammenhang mit dem Selektionsproblem steht der nun folgende vierte Aspekt: Sind die Unternehmen in der Peripherie infolge ihrer geographischen Situation oder schlicht wegen ihres (zu geringen) unternehmerischen Potentials überfordert, wenn sie auf gewandelte Marktbedingungen reagieren müssen, z. B. infolge einer geänderten Bedürfnisstruktur der Nachfrager oder einer gewandelten Kostensituation? Und, direkt daran anschließend, ist die Kommission quasi automatisch gezwungen, in diese „Unternehmerlücke“ zu springen? Zur Bestätigung ihrer These von der Notwendigkeit einer besonderen technologischen Förderung der Peripherie wird seitens der Kommission besonders gern auf den „kleinen, überforderten Besitzer eines Handwerksbetriebs“ verwiesen, der weder die Managementfähigkeiten noch die Zeit und die nötige Forschungs- und Entwicklungskapazitäten in seinem Unternehmen besitze. Doch ist es sehr fraglich, ob dieser Unternehmertyp eine solche zentrale Rolle in den peripheren Volkswirtschaften spielt und ob auf ein solches Klischee aufbauend, die Kohäsionspolitik betrieben werden sollte. Die Unternehmen, die nicht in der Lage sind, die für sie richtige Technologie, wenn nicht selbst zu erfinden, dann doch wenigstens auf dem Weltmarkt selbst zu finden, werden sämtlicher Programme und „Infusionen“ zum Trotz nicht lebensfähig. Bevor dem staatlich organisierten Technologietransfer euphorisch das Wort gesprochen wird, sollten zunächst die Mängel im herkömmlichen marktmäßigen Technologietransfer aufgezeigt werden, der schließlich auch und in der Regel gut funktionierend existiert: Lizenzhandel, Kauf von Investitionsgütern, Unternehmensberatungsgesellschaften oder ausländische Direktinvestitionen seien hier als wichtigste Möglichkeiten genannt.

Der fünfte Aspekt betrifft die nationalen Verwaltungseinheiten in ihren Beziehungen zur EG-Kommission. Unterstellt man den Gebietskörperschaften in der Peripherie rationales Handeln, dann werden sie sich nicht anders als Unternehmen verhalten. Auch sie werden bei der Planung von Infrastrukturinvestitionen eher auf die Re-Finanzierungsmöglichkeiten in Brüssel als auf die Dringlichkeit einzelner Investitionsvorhaben achten: Man

könnte hier von einer „transfer-seeking-mentality“ sprechen. Auch die Gebietskörperschaften investieren dann eher in die Informationsbeschaffung durch eine verstärkte Präsenz in Brüssel als in die Erkundung nationaler oder regionaler Infrastrukturbedürfnisse. Konsequenz wäre, daß nicht die Investitionen, die den größten Nutzen für die peripheren Volkswirtschaften bringen, die größte Chance haben, realisiert zu werden, sondern vermehrt jene, die in einem aufwendigen Abstimmungsprozeß zwischen regionalen, nationalen und europäischen Planungsorganen mehr oder minder voluntaristisch bestimmt werden.

Doch sind nicht sämtliche Maßnahmen innerhalb der binnengerichteten Technologiepolitik kontraproduktiv. Die Verbesserung der (technologischen) Infrastruktur in den peripheren Volkswirtschaften ist vielfach eine notwendige Voraussetzung für eine enge wirtschaftliche und technologische Zusammenarbeit, aber auch für eine fruchtbare Konkurrenz von Unternehmen aus der Peripherie mit Unternehmen aus den Mitgliedstaaten im Kerngebiet der EG: Eine so verstandene binnengerichtete Technologiepolitik kann damit zu einer „conditio sine qua non“ für ein beschleunigtes Innovations- und Produktivitätswachstum der Peripherie werden.

Eine zusammenfassende Beurteilung der binnengerichteten Technologiepolitik und der anderen finanziellen Instrumente der Kohäsionspolitik fällt schwer. Es ist nicht exakt zu beziffern, welchen Beitrag die EG zum Produktivitätswachstum der Peripherie leistet und ob dadurch die Lücke im Produktivitätswachstum in einen Vorsprung umgewandelt werden kann. Hier wird man sich auf einen Indizienbeweis einlassen müssen, bei dem die Antworten auf folgende Unterfragen eine bedeutende Rolle spielen werden:

1. Wie groß ist der Effekt einzuschätzen, der sich aus der starken Ausdehnung der Staatstätigkeit für die Anreizstruktur der peripheren Volkswirtschaften — ihre Wettbewerbsordnung mit ihren Folgen für Wachstum und Produktivitätsentwicklung — ergibt?
2. Wie groß ist der Effekt, der sich für die peripheren Volkswirtschaften aus der stärkeren wirtschaftlichen und technologischen Einbindung in das wirtschaftliche Geschehen der EG einstellt?

### 3. Zur empirischen Überprüfbarkeit

Die Wirkung der Kohäsionspolitik auf die Höhe der Investitionen in der Peripherie ist mit ihren „crowding out“-Effekten sicherlich nur unvollkommen zu quantifizieren. Zwar kann die Investitionshöhe ei-

nes Landes direkt ihrer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entnommen werden, aber das allein sagt noch nicht viel, da der Gesamteffekt, zusätzliche über das Kohäsionsinstrumentarium finanzierte Investitionen und geringere durch Kohäsionspolitik verdrängte Investitionen, den Erfolg der Kohäsionspolitik darstellt. Aus den amtlichen Statistiken ist nicht ersichtlich, in welchem Umfang Investitionen auf die Kohäsionspolitik zurückzuführen sind und in welchem Umfang Investitionen aus dem gleichen Grund nicht verwirklicht wurden. Daher bedarf es weiterer Informationen, die Aufschluß über die Hintergründe der Investitionsentwicklung in der Peripherie geben. Dabei ist an die Zinssätze am Kapitalmarkt, die Auslastung der Investitionsgüterindustrie oder die Preissteigerungen im Investitionsgütersektor in Relation zur allgemeinen Preissteigerungsrate zu denken. Diese Indikatoren mögen, sorgfältig interpretiert, Hinweise auf das Ausmaß der Investitionen geben, die als Folge der Kohäsionspolitik nicht verwirklicht wurden.

Mit der Erfassung der qualitativen Seite der Kohäsionspolitik tut man sich noch schwerer. Verlängerungen der Informationswege, wachsende „rent-

seeking-mentality“ von Unternehmern, Fehlselektionen von Technologien, Aufpäppeln nicht-lebensfähiger Unternehmen oder Veränderungen in dem Verhalten staatlicher Organe können nicht in einer griffigen Maßzahl ausgedrückt werden, die für die Summe der negativen ordnungspolitischen Aspekte der Kohäsionspolitik steht. Ebenfalls kaum quantifizierbar ist der positive Effekt verbesserter Transaktionsmöglichkeiten der Peripherie mit dem Zentrum der EG, der in den verbesserten Kooperationsmöglichkeiten und den positiven Wirkungen eines stärkeren Wettbewerbs besteht.

Die Veränderung des ordnungspolitischen Rahmens für die Peripherie kann mithin nicht in eine quantitative Gesamtgröße gefaßt werden. Eine genaue Quantifizierung der Auswirkung der Kohäsionspolitik auf die Produktivitätsentwicklung in der Peripherie samt anschließendem Vergleich mit den Kernstaaten der EG, kurz unsere hinreichende Bedingung, wird ein Fernziel bleiben, wenn es überhaupt realisierbar ist. Die kohäsionspolitische Wirkungsanalyse wird sich wohl für diesen Bereich auf mehr oder minder gesicherte Vermutungen beschränken müssen.

## V. Perspektiven für die EG-Kohäsionspolitik

Das umfangreiche Instrumentarium der Kohäsionspolitik zeigt: Der politische Wille, die peripheren Volkswirtschaften in ihrem wirtschaftlichen Anpassungsprozeß zu unterstützen, ist in der EG vorhanden. In der finanziellen Vorausschau bis zum Jahr 1993 sind in den EG-Haushalt für dieses politische Ziel beträchtliche Summen eingeplant worden. Seitens der EG werden damit wichtige (Vor-)Leistungen für den Aufholprozeß der Peripherie erbracht.

Aber es bleiben Vorleistungen, die nicht darüber hinwegtäuschen sollten, daß die Hilfe der Gemeinschaft nur subsidiär sein kann. Denn von größter Bedeutung für einen Erfolg der Kohäsionspolitik ist die Wirtschaftspolitik der Zielländer. Ohne eine entsprechende wirtschaftspolitische Weichenstellung werden sich die peripheren Volkswirtschaften im Zug der allgemeinen Liberalisierung im Vorfeld des Binnenmarktes nicht behaupten können. Eine Kapital- und (Schumpeter-)Unternehmer anziehende nationale Wirtschaftspolitik bleibt notwendig. Ohne eine Fiskalpolitik, die den peripheren Unternehmen den finanziellen Anreiz und Raum

für innovative Investitionen beläßt, ist selbst eine noch so umfassend ausgestaltete Kohäsionspolitik, wie sie in der Gemeinschaft betrieben wird, zur Erfolglosigkeit verurteilt.

Die Mitgliedstaaten an der Peripherie werden dafür sorgen, daß auf absehbare Zeit die Kohäsionspolitik auf der Tagesordnung in Brüssel bleibt. Es spricht manches für die Notwendigkeit einer solchen Politik. Aber darüber sollte nicht übersehen werden, daß die Kohäsionspolitik nur erfolgreich sein kann, wenn sie sich an den Marktkräften orientiert. Es wäre ein verhängnisvoller Fehler, wenn sie sich in der Kompensation verfehlter nationaler Wirtschaftspolitiken inklusive dem Ausgleich permanent defizitärer Zahlungsbilanzen erschöpfte. Für diesen Fall ist abzusehen, daß — mit der gemeinschaftlichen Landwirtschaftspolitik vergleichbar — die Kohäsionspolitik zu einer schweren Belastung für die EG wird. Als Konsequenz förderte sie im Gegensatz zu ihrer Intention nicht die wirtschaftliche Annäherung und die politische Integration in der EG — vielmehr würde das Gegenteil immer wahrscheinlicher.

# Ökonomische Probleme der deutschen Einheit und europäischen Einigung

Die Einigung Europas ist nach den politischen Veränderungen in Osteuropa und nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschaftssysteme eine reale historische Chance. Seit den Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 und der Bestätigung des Wahlergebnisses durch die Kommunalwahlen in der DDR vom 7. Mai 1990 haben die Bürger in der DDR letzte Zweifel ausgeräumt: Die Einheit Deutschlands ist nur noch eine Frage überschaubarer Zeit und des zweckmäßigen Weges zur deutschen Einheit. Zu lösen sind Probleme der Friedens- und der Wirtschaftsordnung, die im globalen Zusammenhang gesehen werden müssen. Die neue Ordnung in Europa muß ein Beitrag zur Integration der Weltwirtschaft sein, denn insbesondere die Entwicklung und Überwindung der Armut in der

Dritten Welt sind entscheidende Voraussetzungen für eine weltweit friedliche Entwicklung. Trotz aller Anpassungsprobleme durch fortschreitende Integration in Europa und durch den Übergang zu marktwirtschaftlichen Ordnungen in Osteuropa darf die innere Integration Europas nicht zur Abschottung gegenüber Drittländern führen. Der für 1990 geplante Abschluß der Uruguay-Runde für weltweite Handelsliberalisierungen im Rahmen des GATT<sup>1)</sup> wird ein Test auf die Bereitschaft der Europäischen Gemeinschaft (EG) zum Abbau ihrer Abschottung in den Teilbereichen sein, in denen sie bisher vor allem wettbewerbsfähige Anbieter aus Entwicklungsländern vom Gemeinsamen Markt der EG auszuschließen versuchte<sup>2)</sup>.

## I. Wirtschaftsordnung und Integration

### 1. Deutsche Einheit: Perspektiven für Europa und die Weltwirtschaft

Nach dem dramatischen Wandel, der sich in Osteuropa seit 1989<sup>3)</sup> vollzogen hat, ist die bevorstehende Verwirklichung der deutschen Einheit das bisher konkreteste Ergebnis dieser Veränderungen für Europa und die Weltwirtschaft geworden. Der Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und So-

zialunion bildet vor den gesamtdeutschen Wahlen den wichtigsten Schritt zur Herstellung der staatlichen Einheit nach Artikel 23 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Beginnend mit der Währungsunion zum 1. Juli 1990 bedeutet dieser Staatsvertrag insbesondere, daß „die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung“ in ganz Deutschland verwirklicht werden wird (Artikel 1).

Eine solche Hinwendung zur Marktwirtschaft – wenn auch auf einem anderen Wege – wird ebenso für das übrige Mittel- und Osteuropa erwartet. Neben den neuen Perspektiven für eine Friedensordnung in Europa bestimmt dieser Wandel der Wirtschaftsordnung die Perspektiven für die wirtschaftliche Einigung Europas und für die Weltwirtschaft. In der politischen Diskussion werden diese Perspektiven ebenso einprägsam wie unscharf mit dem Schlagwort „Chancen und Risiken“ umrissen.

Die Frage nach den Chancen für die europäische Einigung muß jedenfalls nach einer Hinwendung zur Marktwirtschaft eindeutig positiv beantwortet werden: Bisher konnte es in Wirklichkeit nur um eine begrenzte westeuropäische Integration gehen, wenn von europäischer Integration die Rede war. Das gilt insbesondere für die „Europäischen Ge-

<sup>1)</sup> Vgl. zum GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), das am 1. Januar 1948 in Kraft getreten ist, Richard Senti, GATT. System der Welthandelsordnung, Zürich 1986; ders., Die wirtschaftliche Relevanz des GATT, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, (1987) 3, S. 193–206. Zu den in der Uruguay-Runde (8. Liberalisierungsrunde im Rahmen des GATT) behandelten Problemen vgl. GATT, Focus-Newsletter, lfd. Jg. seit 1986. Für die Entwicklungsländer ist die Liberalisierung der Weltagrarmärkte wichtigster Verhandlungspunkt. Weltbank und OECD schätzen die Kosten der Agrarprotektion auf jährlich über 200 Mrd. Dollar.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu Horst Werner/Dorit Willms, Zollstruktur und Effektivzölle nach der Tokio-Runde, Teil III (Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik, Nr. 63), Köln 1984; Rolf Hasse, Ökonometrie als Instrument der Interessenpolitik. Zum Aussagewert der UNCTAD-Berechnungen über die Handlungswirkungen der Tokio-Runde für die Entwicklungsländer (Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik, Nr. 64) Köln 1985.

<sup>3)</sup> Vgl. zur Chronologie der Ereignisse in Osteuropa: Europa-Archiv, (1990) 7, S. D 187 f.



meinschaften“ und das Projekt des Europäischen Binnenmarktes 1992. Erst jetzt hat die wirtschaftliche Integration ganz Europas eine Chance, denn eine marktwirtschaftliche Ordnung ist notwendige Voraussetzung für jede echte wirtschaftliche Integration, also für eine freie Bewegung von Menschen, Waren, Dienstleistungen und Kapital bei freiem Zahlungsverkehr.

Bei den Risiken, die aus der deutschen Einheit folgen könnten, dominierte in der politischen Diskussion bis vor kurzem die Befürchtung, daß ein geeintes Deutschland mit der Wirtschaftskraft von 80 Millionen Menschen eine noch stärkere Stellung in Europa einnehmen werde, als dies bereits im Rahmen der EG wiederholt befürchtet worden war, vor allem von französischer Seite. Ohne daß dies immer so deutlich geworden wäre, war dabei allerdings eher das politische Gewicht gemeint, das der wirtschaftlich größte Integrationspartner bei Entscheidungen in der EG einsetzen könnte, zumal das Endziel der EG-Integration die Politische Union ist.

Nach dem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs der EG vom 28. April 1990 in Dublin scheinen solche Befürchtungen jedenfalls auf diplomatischer Ebene ausgeräumt worden zu sein. Deutsche Einheit und Reformen in Osteuropa gelten nun als „Katalysator“, als Impulse für eine Beschleunigung der EG-Integration, werden aber nicht als ein zusätzliches Risiko empfunden. Diesen Stimmungswandel deuten die Dubliner Erklärungen an. Die EG-Außenminister werden darin beauftragt, bis zum nächsten EG-Gipfeltreffen im Juni 1990 sämtliche Initiativen zur Politischen Union der EG zusammenzutragen und eine Analyse zu erstellen.

Zu diesen Initiativen gehört der deutsch-französische Plan, Anfang 1993 nach Vollendung des Binnenmarktes zeitgleich mit dem zweiten Schritt zur EG-Währungsunion die Politische Union der EG zu etablieren. Die laufenden Vorarbeiten zur Wirtschafts- und Währungsunion der EG sollen beschleunigt werden; gegenüber den Reformstaaten Osteuropas und den EFTA-Staaten ist eine Öffnung der Märkte durch neue Handelsabkommen (Assoziierungsabkommen) geplant. Damit könnte der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) mit „binnenmarktähnlichen Verhältnissen“ zwischen den 18 Mitgliedstaaten von EG und EFTA Wirklichkeit werden, der nach dem erfolgreichen Abschluß der Vorverhandlungen zum 1. Januar 1993 geplant ist; die Inhalte des Vertrages sollen bis Ende 1990 feststehen, so daß der Zeitplan für die Annahme des Vertrages durch die nationalen Parlamente bzw.

durch Volksabstimmung in der Schweiz eingehalten werden könnte<sup>4</sup>).

Eng verbunden mit der Furcht vor der „wirtschaftlichen Größe“ eines geeinten Deutschland wird ein weiteres Risiko darin gesehen, daß Deutschlands Interesse an einer Verwirklichung der Wirtschafts-, Währungs- und Politischen Union der EG abnehmen könne:

— Einerseits könnten Schwierigkeiten auf dem Wege zur deutschen Einigung die Konzentration der Kräfte auf die nationale Einheit als der intensivsten Form der Integration von zuvor selbständigen Staaten mit nur gering verflochtenen Wirtschaftsräumen erfordern. Fortschritte bei der Vollendung der EG könnten gehemmt werden, so daß die Integration im Wirtschaftsraum und politischen Raum der zwölf EG-Staaten gefährdet würde.

— Andererseits könnte ein geeintes Deutschland sein gewachsenes wirtschaftliches und politisches Gewicht zugunsten einer zwar umfassenderen, aber weniger intensiven gesamteuropäischen Integration einbringen, auf Kosten vor allem des Ziels einer Währungs- und Politischen Union der EG. Anstöße dazu könnten von den besonders intensiven wirtschaftlichen Verflechtungen eines geeinten Deutschland mit den Reformländern Osteuropas ausgehen, die mit der DDR im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)<sup>5</sup>) handelspolitisch verbunden sind.

Durch die Absichtserklärungen auf dem Dubliner Sondergipfel der EG zur gleichzeitigen Intensivierung der EG-Integration und zur Öffnung der EG für eine engere wirtschaftliche Integration mit den europäischen Drittländern scheinen solche Konflikte politisch lösbarer geworden zu sein. Überraschend war vor allem die Zustimmung von Bundeskanzler Helmut Kohl zu einer wesentlich beschleunigten Vollendung der EG-Währungsunion<sup>6</sup>). Sie steht im Gegensatz zur bisherigen Haltung der deutschen Regierung und der Deutschen Bundesbank. Beide nannten im Interesse der gewünschten

<sup>4</sup>) Handelspolitisch ist die EFTA (European Free Trade Association) eine Freihandelszone: Zwischen den Mitgliedstaaten ist der Handel frei, gegenüber Drittländern behält jeder Mitgliedstaat autonome Handelsschranken, die unterschiedlich hoch sein können. Dagegen ist die EG handelspolitisch eine Zollunion, hat also gemeinsame (einheitliche) Zölle gegenüber Drittländern. In einem EWR wollen die EFTA-Staaten weiterhin gegenüber Drittländern autonom bleiben.

<sup>5</sup>) Vgl. als Überblick über Integrationskonzept, Funktionsweise des RGW und Beziehungen zwischen RGW und EG den Sonderdruck Nr. 3 der Deutschen Bundesbank, Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft, Frankfurt/M. 1986, S. 289 f.

<sup>6</sup>) Vgl. o. V., Noch eine Währungsunion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Mai 1990.

Währungsunion als Vorbedingungen für den Einstieg in die Endphase der Währungsunion die Vollendung des Binnenmarktes, außerdem die eindeutige Bereitschaft aller Mitgliedsländer, eine unabhängige und auf die Wahrung der Geldwertstabilität verpflichtete Europäische Zentralbank zu errichten<sup>7)</sup>. Diese Bereitschaft ist weiterhin nicht zu erkennen. Es spricht also vieles dafür, daß die Zustimmung des Bundeskanzlers zu einer noch schnelleren Vollendung der EG-Währungsunion, als sie der Delors-Plan vorsieht, die Zustimmung der EG-Partner zu einer schnellen deutsch-deutschen Währungsunion begünstigt hat. Das bedeutet aber nicht, daß eine schnelle Währungsunion in Deutschland auch tatsächlich die Chancen für eine schnellere Vollendung der EG-Währungsunion erhöhen wird. Erst recht ist zweifelhaft, ob eine beschleunigte Intensivierung der EG-Integration durch eine Währungsunion die Öffnung der EG gegenüber Drittländern begünstigen würde.

## 2. Größe des Integrationsraums, Intensität und Tempo der Integration

Was aus der Perspektive der EG als ein Risiko für die Intensität und das Tempo der EG-Integration erscheint, könnte sich als Chance für schnellere Fortschritte zu mehr Integration im größeren Wirtschaftsraum Europa erweisen. Schnellere und intensivere Integration in Teilen des Integrationsraums kann die Integration im gesamten Währungsraum prinzipiell ebenfalls fördern, aber das ist zumindest kurzfristig nicht so sicher, wie dies die Erklärungen auf dem Dubliner Sondergipfel der EG beschwören.

Problematisch sind vor allem Parallelen zwischen dem positiven Beitrag einer schnellen deutschen Einheit für die EG-Integration und der Hoffnung auf schnellere gesamteuropäische Integration durch eine schnellere Vollendung von EG-Wirtschafts- und Währungsunion. Dafür sind die Ausgangsbedingungen im geteilten Deutschland einerseits und in den zwölf EG-Staaten andererseits zu unterschiedlich: Eine EG-Zentralbank, die unabhängig und eindeutig auf Geldwertstabilität verpflichtet ist, läßt sich nicht so leicht durchsetzen, wie die Bereitschaft zu einer einheitlichen Währungsverfassung mit einer Bundesbank für Gesamtdeutschland

<sup>7)</sup> Bundesbank-Präsident Pöhl z. B. bleibt auch nach dem Dubliner Sondergipfel skeptisch, wenn es um die Frage geht, ob sich die EG-Währungsunion wenigstens so schnell erreichen läßt, wie dies nach dem Stufenplan von EG-Kommissionspräsident Delors vorgesehen ist. Für diese Skepsis spricht die jüngste Diskussion im Europäischen Parlament. Vgl. o. V., Kosten der deutschen Einheit mit Anleihen oder Steuern finanzieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Mai 1990.

gewonnen werden konnte; ebenso ist die Bereitschaft zu einem Finanzausgleich bei unwiderruflich festen Wechselkursen zwischen den Ländern einer EG-Währungsunion bei weitem nicht so groß wie zwischen den Ländern eines geeinten Deutschland. Selbst hier ist Skepsis angebracht, wenn man von den Argumenten und Ergebnissen bei den Landtagswahlen vom 13. Mai 1990 ausgeht: „NRW darf nicht Zahlmeister der Einheit werden“<sup>8)</sup> als Wahlkampf-Schlagwort brachte dies auf den Punkt.

Die Chancen, die die deutsche Einheit und die Reformen in Osteuropa für eine europaweite Integration eröffnet haben, müssen auch in ihrer zeitlichen Dimension gesehen werden. Einseitig wird die Integrationsdiskussion seit 1989 von dem Zeitdruck beherrscht, unter den die Vollendung der EG-Integration gesetzt ist, trotz der Fortschritte, die bei der Vollendung des Binnenmarktes im zweiten Halbjahr 1989 erzielt worden sind<sup>9)</sup>.

Während allgemein der EG-Integrationsprozeß als unumkehrbar eingeschätzt wird, kann der Erfolg von demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen in Mittel- und Osteuropa nicht als gesichert angenommen werden. Eine schnelle Öffnung der EG gegenüber diesen Ländern würde die Erfolgchancen für die Reform erhöhen, bei denen es nicht nur um zukünftigen Wohlstand geht. Vom Erfolg der Reformen hängt für Europa und den Weltfrieden mehr ab als von der Restintegration in der EG, deren Bürger durch demokratische Freiheitsrechte und Marktwirtschaft bereits in hohem Maße geeint sind.

Die zeitlichen Prioritäten im europäischen Integrationsprozeß sind also zu überprüfen, auch im Interesse der Vollendung der EG-Integration, wie dies der tschechoslowakische Präsident Václav Havel vor dem amerikanischen Kongreß am 21. Februar 1990 selbst für die Strukturen des europäischen Integrationskonzepts zu bedenken gab: „Die Tschechoslowakei wendet sich nach Europa. . . . Wir tun was wir können, um diese Heimkehr zu koordinieren, und zugleich tun wir, was wir können, damit Europa in der Lage ist, uns wirklich zu akzeptieren — seine verlorenen Kinder — was bedeutet, daß es sich uns öffnen und beginnen könnte, seine Strukturen, die formal europäisch sind, faktisch jedoch westeuropäisch, in dieser Richtung zu verändern,

<sup>8)</sup> Zeitung am Sonntag (ZaS), Sozialdemokratische Sonntagszeitung für NRW vom 13. Mai 1990, Überschrift auf der Titelseite.

<sup>9)</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Fünfter Bericht von der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes vom 28. März 1990.

aber auf eine solche Art und Weise, daß es nicht zu seinem Schaden, sondern eher zu seinem Vorteil ist.“<sup>10)</sup>

Von einer solchen Beweglichkeit ist das Integrationskonzept der EG auch nach dem Dubliner Sondergipfel weit entfernt, obwohl die elementaren Zusammenhänge zwischen der Größe des Integrationsraums und der Intensität der Integration klar sind: Je mehr Bedingungen ein Staat oder eine Gemeinschaft für einen Beitritt stellt („Intensität“ der Integration), desto stärker wird die Zahl der Staaten eingeschränkt, die bereit oder in der Lage sind, diese Bedingungen zu erfüllen („Größe“ des Integrationsraums)<sup>11)</sup>. Das gilt auch für die „funktionelle Integration“, also für die Integration der Märkte durch freie Bewegung von Menschen, Gütern, Kapital und Zahlungsmitteln. Denn ein Integrationspartner kann z. B., wie gegenwärtig die EFTA-Staaten, eine schnellere Integration der Gütermärkte in Gesamteuropa anstreben, nicht jedoch in gleichem Maße oder zur gleichen Zeit die freie Bewegung von Menschen oder die Niederlassungsfreiheit für Unternehmen.

Als weitaus gewichtigeres Beitrittshindernis haben sich aber die Anforderungen der „institutionellen Integration“ durch gemeinsame Organisation wie politische Entscheidungsgremien, Behörden oder die bürokratische Organisation des „Gemeinsamen Agrarmarktes“ der EG erwiesen. Dies machten vor allem die Diskussion um den britischen Beitritt und die auch nach dem Beitritt (1. Januar 1973) anhaltenden Widerstände Großbritanniens gegen weitere Fortschritte in diesem Bereich deutlich<sup>12)</sup>. Das hohe Maß „institutioneller Integration“ war insbesondere auch ein Hindernis für die neutralen Staaten Schweden, Schweiz und Österreich, der EG beizutreten. Die Neutralitätsfrage dürfte jedoch in einem neuen europäischen Sicherheitssystem an Bedeutung verlieren.

Auch im Mai 1990 gab es klare politische Anhaltspunkte für einen Konflikt zwischen Intensität und Tempo der EG-Integration einerseits und der Ausdehnung des Integrationsraums andererseits: Für ein Beitrittsgesuch Österreichs werden von der EG schon im Vorfeld der Verhandlungen geringe Chancen signalisiert. Wenig positiv ist in der EG auch die

Resonanz auf Beitrittsüberlegungen Schwedens, die zudem die Bereitschaft Norwegens wiederbeleben könnten, nachdem der Beitritt Norwegens in Brüssel bereits 1972 unterzeichnet, durch Volksentscheid mit 53,7 Prozent Nein-Stimmen jedoch abgelehnt worden war. Für diese und die drei übrigen EFTA-Staaten Schweiz, Finnland und Island ist aber auch die Alternative einer schnellen Verwirklichung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) gefährdet, an dem marktwirtschaftliche Länder Osteuropas beteiligt sein könnten.

Priorität hat offenbar die schnellstmögliche Vollendung der EG-Wirtschafts- und Währungsunion. Die skeptische Beurteilung der Chancen des Projekts einer schnellen Verwirklichung des Europäischen Wirtschaftsraums stützt der EG-Kommissionspräsident Delors nicht nur auf den sehr kleinen gemeinsamen Nenner, auf den sich die EFTA-Staaten bisher für die Herstellung „binnenmarktähnlicher Verhältnisse“ im Europäischen Wirtschaftsraum einigen konnten. Hier sind immerhin Fortschritte möglich, die mehr gesamteuropäische Integration bedeuten würden, wenn auch zunächst bei geringerer Intensität der Integration: Der „gemeinsame Nenner“ dürfte jedenfalls bei einer Teilnahme marktwirtschaftlich reformierter Länder Osteuropas vorerst kaum größer werden als zwischen den EFTA-Ländern.

Die EG-Kommission beklagt aber auch ein Defizit an Institutionen und Organen der EFTA, die nicht einmal über ein permanentes Sekretariat verfügt. Damit sind nicht nur verhandlungstechnische Schwierigkeiten auf dem Wege zum Europäischen Wirtschaftsraum angesprochen. Vielmehr scheint eine Integration ohne umfangreichen institutionellen Apparat die Vorstellungskraft der EG-Kommission zu überfordern<sup>13)</sup>.

### 3. Trugschlüsse des „Begriffsrealismus“ im Integrationsprozeß

Ein solcher Mangel an Vorstellungskraft überrascht, denn vor aller Augen vollzieht sich *ohne* Hilfe irgendeiner zentralen Institution oder Behörde der größte Integrationsschritt seit der Grün-

<sup>10)</sup> Diese Rede ist in Auszügen abgedruckt in: Europa-Archiv, (1990) 7, S. D 183 ff., Zitat S. D 186.

<sup>11)</sup> Vgl. dazu und zu den Grundproblemen der Integration und Wirtschaftsordnung Wilhelm Röpke, Internationale Ordnung — heute, (1954) Bern—Stuttgart 1979<sup>3</sup>, insbesondere S. 70 ff., 101 ff., 308 ff.

<sup>12)</sup> Einen praktischen Überblick über die Stationen der EG seit 1950 bietet die vor allem für Schulen bestimmte Broschüre der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Eine Reise durch die EG, Luxemburg 1988.

<sup>13)</sup> Vgl. zu den einzelnen Verhandlungspunkten und zur Haltung der EG-Kommission sowie den Widerständen in der EFTA o. V., Scheitern die Verhandlungen zwischen EG und EFTA?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Mai 1990. Zur zunächst optimistischen Einschätzung des EWR-Konzepts von Delors durch den EFTA-Generalsekretär Georg Reisch und zur Integration der ehemals sozialistischen Länder vgl. o. V., Ein Europäischer Wirtschaftsraum als Ziel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. April 1990.

derung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG): Mit dem Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft in der Sowjetunion bzw. in Mittel- und Osteuropa werden viele Behörden sogar überflüssig.

Diese Sicht der Reformen in den sozialistischen Ländern ist noch ungewohnt; Integrationsfortschritte werden meist als *Folge* der Reformen erwartet, wenn die höhere Produktivität in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, bei steigender Wettbewerbsfähigkeit verbesserter Exportgüter, den Anteil der osteuropäischen Länder am europäischen Handel oder am Welthandel erhöht. Tatsächlich liegt aber der entscheidende Integrationsschritt bereits in der Abkehr von der sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft selbst: Die einzelnen Bürger dieser Länder können dann an der internationalen Arbeitsteilung unmittelbar teilhaben, sind also in die internationale Arbeitsteilung „integriert“.

Bisher haben sich die sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften durch ihre innere Wirtschaftsordnung in hohem Maße selbst von der europäischen und weltwirtschaftlichen Integration ausgeschlossen, weil nicht die Verbraucher und Unternehmen entschieden, was sie zu welchen Preisen wann und wo kauften oder verkauften. Ein staatlicher Gesamtplan legte den Import wichtiger Engpaßgüter fest, die im Inland nicht verfügbar waren. Sie wurden vor allem als „komplementäre“ Güter für die Inlandsproduktion zentral eingeplant und zentral über die Dienststellen des Außenhandelsmonopols in Marktwirtschaften oder anderen Zentralverwaltungswirtschaften mit eigenem, autonomem Zentralplan beschafft, vor allem in anderen RGW-Ländern<sup>14)</sup>. Außerdem mußte der internationale Handel als „Lückenbüßer“ die Löcher stopfen, die durch regelmäßige zentrale Fehlplanung bei der Versorgung von Verbrauchern und Betrieben entstanden waren.

Entsprechend legte der zentrale Gesamtplan die Güter fest, die über das Außenhandelsmonopol exportiert werden mußten, um die Importe zu bezahlen, sei es über direkten Tausch von Gütern („Kompensationshandel“; z. B. Erdgas gegen Erdgasleitungen) oder gegen westliche Devisen, mit denen das Außenhandelsmonopol die

<sup>14)</sup> Zu den RGW-Ländern und zur Technik der „Integration“ zwischen diesen Ländern vgl. Deutsche Bundesbank (Anm. 5), S. 289 ff. sowie die dort zusammengestellte Literatur auf S. 307.

eingeplanten Importgüter frei auf dem Weltmarkt kaufen konnte. Ebenso mußten Exporte des Außenhandelsmonopols für die Rückzahlung von aufgenommenen Devisenkrediten zentral eingeplant werden<sup>15)</sup>.

Die Bürger selbst sind also an der internationalen Integration durch Handel und Kapitalverkehr in den sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften nicht unmittelbar beteiligt. Sie sind durch Zentralplan und Außenhandelsmonopol gewissermaßen entmündigt, weil ihre autonome private Planung von Käufen und Verkäufen den zentralen Staatsplan unterlaufen würde: Eine solche „Doppelplanung“ könnte nicht funktionieren, wie das Beispiel des Zusammenbruchs der DDR-Staatsplanung nach der den DDR-Bürgern gewährten Reise- und begrenzten Handelsfreiheit eindrucksvoll gezeigt hat.

Wenn man unter Integration die unmittelbare Integration der Menschen versteht, wie dies in der Forderung des EG-Binnenmarktkonzeptes nach einem „Europa der Bürger“<sup>16)</sup> klar zum Ausdruck kommt, sind also marktwirtschaftliche Reformen und demokratische Bürgerfreiheiten der entscheidende Schritt zu wirklicher Integration. In reinen Zentralverwaltungswirtschaften handelt systematisch „die Sowjetunion“ mit „der DDR“. In Marktwirtschaften ist eine solche Formulierung ein „Begriffsrealismus“: Es sind die einzelnen Bürger, die miteinander handeln.

Zunächst sind „Begriffsrealismen“ oft bequeme sprachliche Verkürzungen von komplexen Zusammenhängen, die wir alle benutzen. Erst gedankenloser Umgang mit solchen „Begriffsrealismen“ oder ihr gezielter Einsatz zur Irreführung z. B. in der Politik oder bei wirtschaftspolitischen Beurteilungen führt zu Trugschlüssen („fallacies of misplaced

<sup>15)</sup> Dies sind die Grundzüge eines zentralverwaltungswirtschaftlichen Außenwirtschaftssystems. Zu Einzelheiten und den Modifizierungen durch „weiche Pläne“ vgl. Janos Kornai, *Economics of Shortage*, Amsterdam 1980 sowie die Beiträge von Gutmann/Schüller, Thalheim, Drix/Haendcké-Hoppe und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bundestags-Drucksache 11/11 vom 18. Februar 1987, Kapitel I, V, IX und Teil B, 6. Zu den Planungsproblemen und der Entwicklung nach marktwirtschaftlichen Reformschritten vgl. Wojciech Kostrzewa, *Polens neue Währungsordnung: Vom Devisenschwarzmarkt zur beschränkten Währungskonvertibilität*, in: *Außenwirtschaft*, (1989) 3/4, S. 178–205.

<sup>16)</sup> Vgl. Horst Werner, *Perspektiven und Probleme des Gemeinsamen Marktes 1993*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24–25/89, S. 10.

concreteness“) 17). Mit der Furcht vor der „wirtschaftlichen Größe Deutschlands“ ist oben ein solcher „Trugschluß des Begriffsrealismus“ bereits angesprochen worden, dem in der europäischen Integrationsdiskussion viele erlegen sind. Dem hat der tschechoslowakische Staatspräsident Václav Havel in bester philosophischer Tradition eine klare Absage erteilt: Ob Deutschland sechzig oder achtzig Millionen Einwohner habe, sei ihm gleichgültig, wenn es nur ein friedliches und demokratisches Deutschland sei.

Da Havel zudem für eine marktwirtschaftliche Ordnung eintritt, hätte er auch „friedliches, demokratisches und marktwirtschaftliches Deutschland“ sagen können, um noch deutlicher auch vor anderen Facetten von Trugschlüssen des Begriffsrealismus zu warnen. Weil „der Staat“, „die Partei“ oder „der Kapitalismus“ in sozialistischen Wirtschaftssystemen im Sprachgebrauch noch häufiger als bei uns wie konkrete Personen gedacht oder weil ihnen gedankenlos Eigenschaften von Menschen zugeordnet werden, nimmt die Gefahr solcher Denkfehler gerade in der Integrationsdiskussion zu: Mit der Wiedervereinigung treffen auch zwei Sprachwelten aufeinander, die sich so weit voneinander entfernt haben, wie die beiden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen verschieden gewesen sind. So spielt „der Ausverkauf der DDR“ weiterhin eine große Rolle, wenn vor den unsozialen Fehlentwicklungen „des Kapitalismus“ beim Übergang zur Marktwirtschaft in der DDR gewarnt wird, als kaufe tatsächlich „der Kapitalismus“ „die DDR“ auf, wenn Herr Müller oder Mrs. Smith eine Fabrik in Jena von Herrn Schmidt kaufen.

Trugschlüsse des Begriffsrealismus sind eine ernste Gefahr für Integrationsvorhaben, weil mit ihnen Widerstände mobilisiert werden können. Das geschieht auf zwei Wegen:

1. Mit der Personifizierung eines abstrakten Begriffs wie z. B. „das Kapital“ wird als Ursache das Abstraktum gewissermaßen zum Täter gemacht, den es konkret natürlich nicht geben kann. Von den

17) Wilhelm Röpke hat den „Trugschluß des Begriffsrealismus“ zur Erklärung von gefährlichen Denkfehlern herangezogen, die insbesondere in der Außenwirtschafts-, Entwicklungs- und Integrationspolitik verbreitet sind. Vgl. ders. (Anm. 11), S. 118, 241. In der Philosophie nimmt dieser Trugschluß bei Whitehead eine zentrale Rolle ein. Whitehead, der zusammen mit Bertrand Russell auch Autor der *Principia Mathematica* ist, hat die aussagekräftigere englische Originalformulierung „fallacy of misplaced concreteness“ geprägt, die in seiner deutschen Übersetzung etwas holprig mit „Trugschluß der unzutreffenden Konkretheit“ direkt übertragen worden ist. Vgl. Alfred North Whitehead, *Science and the Modern World*, New York 1926, Kapitel III; s. a. ders., *Prozeß und Realität (Process and Reality)*, 1929), Frankfurt/M. 1987, S. 39, 57, 184f.

tatsächlichen Ursachen und den zu lösenden Problemen wird damit abgelenkt. Politisch ist das oft sehr bequem für diejenigen, die für Fehlentwicklungen verantwortlich sind. Aufschub von Problemlösungen bedeutet jedoch Verschärfung der Probleme; zugleich kann durch den so erreichten Aufschub verantwortlich gemacht werden, wer die verschärften Probleme lösen muß. Gegen ihn richten sich die Widerstände.

Im „Ausverkaufsbeispiel“ könnte Herr Schmidt zusammen mit vielen Meiers und Schulzens tatsächlich seinen Betrieb zu einem sehr ungünstigen Preis verkauft haben: Herrn Müllers Eigentumsrechte könnten unvollständig bestimmt worden sein, der Kaufvertrag könnte unvollkommen sein, weil Informationen fehlen. Mangelnde Alternativen zum Verkauf des Betriebes könnten Ursache sein, weil z. B. in der Durststrecke der Umstellung des Betriebes auf eine neue Wettbewerbssituation für Herrn Schmidt kein Zugang zu einem funktionsfähigen Kapitalmarkt besteht, wohl aber für die Käuferin Mrs. Smith aus London.

Macht man nun „das Kapital“ oder „die Ellenbogengesellschaft“ für den ungünstigen Verkaufspreis verantwortlich, dann wird man an die tatsächlichen Ursachen des ungünstigen Verkaufs, die in Mängeln der Eigentumsordnung, der Wettbewerbsordnung, der Währungsordnung oder des Kapitalmarktes liegen können, nicht oder mit Verzögerung herangehen. Ohne ordnungspolitische Reformen und bei Verzögerungen könnten trotz steigender Nachfrage die Preise bei Angebotsdruck weiter fallen, so daß Widerstände gegen die Integration – z. B. die deutsche Einheit – mobilisiert werden, weil in diesem Falle das Integrationsergebnis einzel- und volkswirtschaftlich schlechter wäre als bei schnellen ordnungspolitischen Reformen. Daß auch ein solches Ergebnis noch besser sein dürfte als Herrn Schmidts Situation im alten Wirtschaftssystem und ohne Integration, wird erfahrungsgemäß verdrängt.

2. Während solche Widerstände gegen Integration meist mit Verzögerung als Früchte ungelöster Probleme auftreten, können mit den Trugschlüssen des Begriffsrealismus auch sehr kurzfristig Widerstände mobilisiert werden. Integration bedeutet nicht zuletzt den Abbau von Grenzen zwischen Menschen, die durch Unterschiede der politischen, rechtlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Ordnung gezogen sein können. Solange die alten Grenzen im Integrationsprozeß das Verhalten der Menschen bestimmen, können Menschen viel leichter pauschal in Kollektive eingeteilt werden; sie werden dann als abstraktes „Ausland“ oder z. B. „Kapital“ behandelt. Auch wenn kein Motiv bestünde, den

einzelnen Menschen zu diskriminieren, können damit für den als „Ausland“ ausgegrenzten Menschen andere Gesetze und „Wahrheiten“ gelten: „Was diesseits der Pyrenäen Wahrheit ist, ist Irrtum jenseits“<sup>18)</sup> charakterisiert dieses Phänomen.

Im „Ausverkaufbeispiel“ müssen Gegner der Integration dann beim Verkauf des Jenaer Betriebes an Mrs. Smith dieser Dame nur den Begriff „England“ oder „Kapital“ zuordnen und schon kann sie behandelt werden wie jemand von „jenseits der Pyrenäen“. Der Verkauf wird zum „Ausverkauf“ oder zur „Ausbeutung“, auch wenn die leibhaftige Mrs. Smith höchst sympathisch wäre und der Betrieb z. B. auf im Vertrag nicht erfaßten Altlasten stünde. Widerstände gegen die Integration wären

sicher, weil kein vernünftiger Mensch für Ausbeutung sein kann.

Ein ähnlich fruchtbarer Boden für die Mobilisierung von Widerständen gegen Integration ist für die Trugschlüsse des Begriffsrealismus die Konkurrenzangst<sup>19)</sup>. Sie richtet sich wie beim oben charakterisierten Phänomen bevorzugt gegen „das Ausland“ oder „die BRD“. Dies ist um so wahrscheinlicher, je geringer die Rolle wirtschaftlichen Wettbewerbs im Inland ist. Nach über 50 Jahren nationalsozialistisch und sozialistisch geprägter Schulen, Wirtschaftsordnung und Propaganda gegen eine marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung mit Gleichsetzung von Wettbewerb und Anarchie ist dies in der DDR ein Problem.

## II. Deutsche Einheit: Kurzfristig nur Kosten für Deutschland und Europa?

### 1. Schneller Übergang zur Marktwirtschaft – Notwendigkeit und Herausforderung

Die Widerstände gegen eine schnelle Verwirklichung der deutschen Einheit sind gewachsen, besonders in der Bundesrepublik. Sie sind nach Unterzeichnung des Staatsvertrages am 18. Mai 1990 und nach der Entscheidung für einen Sonderfonds „Deutsche Einheit“ – mit einem Volumen von über 100 Mrd. DM für die „Anschubfinanzierung“ in der DDR – so stark geworden, daß das Gesamtkonzept der wirtschaftlichen Wiedervereinigung gefährdet ist: Nach intensiver wirtschaftswissenschaftlicher Beratung<sup>20)</sup> hatte sich die Bundesre-

gierung für Verhandlungen mit der DDR über einen möglichst schnellen Weg der Umstellung von einer nicht mehr funktionsfähigen Zentralverwaltungswirtschaft auf eine Marktwirtschaft entschlossen<sup>21)</sup>.

Ausgangsdaten für das Konzept eines schnellen Übergangs zur Marktwirtschaft in der DDR über die Einführung der Währungsunion mit der DM als Einheitswährung am 1. Juli 1990 waren der Zustrom von täglich über 2 000 Menschen aus der DDR und der beschleunigte Verfall der DDR-Wirtschaft durch den Zusammenbruch des Planungssystems: DDR-Betriebe und Investoren erhalten in einer Übergangsphase von Zwischenlösungen weder vom Zentralplan noch vom marktwirtschaftlichen Preismechanismus eindeutige Signale für ihre Planungen und Entscheidungen. Ein langsames Vorgehen über schrittweise Zwischenlösungen würde bei solchen Ausgangsdaten *nicht* mehr soziale Abfederung des Übergangsprozesses bedeuten haben, sondern zunehmende Wohlstandseinbußen vor allem in der DDR, steigende Kosten der Wiedervereinigung und unzumutbare Lebensbedingun-

<sup>18)</sup> Blaise Pascal, Gedanken (Pensées; 1670), Bissfelden-Basel o. J., Nr. 319, S. 157 (Zählung nach der Strowski-Ausgabe; entspricht Nr. 294 der Brunsvicig-Ausgabe).

<sup>19)</sup> Vgl. W. Röpke (Anm. 11), S. 118, 245 ff.

<sup>20)</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten, Sondergutachten vom 20. Januar 1990; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Bundesrepublik im Verhältnis zur DDR, Stellungnahme vom 18. Dezember 1989; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Reform der Wirtschaftsordnung in der DDR und die Aufgaben der Bundesrepublik, Stellungnahme einer deutsch-deutschen Arbeitsgruppe, Wochenbericht 6/90 vom 8. Februar 1990; H. Gebhardt/U. Heilemann/H. D. von Loeffelholz, Finanzhilfen der Bundesrepublik für die DDR: Umfang, Formen, Wirkungen, in: RWI-Mitteilungen, (1989) 4, S. 323–348; Horst Siebert, Die Wahlmöglichkeiten einer deutsch-deutschen Geld- und Währungspolitik, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 159, März 1990; Hans Willgerodt (unter Mitwirkung von Barbara Dluhosch und Malte Krüger), Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Gutachten im Auftrage des Bundeskanzleramtes, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 15/90 vom 21. März 1990.

<sup>21)</sup> Mit Ausnahme von Jürgen Becher (Karl-Marx-Universität Leipzig) befürworteten auf einem Symposium „Prioritäten nach der Wahl in der DDR und die Zukunft der europäischen Wirtschaftsbeziehungen“ in Leipzig die DDR-Ökonomen einen schnellen Übergang; beispielhaft Günter Nötzold: „Wir haben keine Zeit, jeder weitere Tag Verzögerung auf dem Weg zur Währungs- und Wirtschaftsunion kostet enorme Summen für beide Länder, bringt der Wirtschaft der DDR weitere Destabilisierung.“ Zitiert von Axel Schomberg, in: Der Morgen vom 23. März 1990. Ähnlich kommentiert wurde auch in anderen DDR-Zeitungen: Stunde der Ökonomen im Hotel „Merkur“, in: Leipziger Volkszeitung vom 23. März 1990; Marktwirtschaft ohne Schonfrist, in: Sächsisches Tageblatt vom 29. März 1990.

gen für eine weiter steigende Zahl von Übersiedlern in den Gemeinden der Bundesrepublik<sup>22)</sup>.

Es sind also die besonderen Ausgangsbedingungen der deutschen Einigung, die eine schnelle Einführung der DM als Einheitswährung notwendig machen. Im Falle der geplanten Europäischen Währungsunion sind die Ausgangsbedingungen völlig anders: Ein Zeitdruck wie in der verfallenden DDR-Wirtschaft besteht nicht; die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu einer autonomen und auf Geldwertstabilität verpflichteten Europäischen Zentralbank fehlt weiterhin, während das hohe Prestige der DM in der DDR, die dort schon längst Parallelwährung ist, Probleme bei der Zustimmung zur Deutschen Bundesbank als gemeinsamer Währungshüterin verhindert hat.

Die prinzipiellen Überlegungen der politökonomischen Regulierungstheorie sprechen ebenfalls für ein zügiges Vorgehen beim Übergang von Zentralverwaltungswirtschaften zu Marktwirtschaften:

— Bei *zügigem* Vorgehen wird allen die ordnungspolitische Wende bewußt; Unsicherheit über die Ernsthaftigkeit des Abschieds von der vertrauten sozialistischen Planwirtschaft kommt nicht auf, überfällige Strukturanpassungen für mehr Wachstum und Beschäftigung werden nicht vertagt. Widerstände gegen marktwirtschaftliche Reformen können in der kurzen Frist nicht so leicht organisiert werden.

— Bei *schrittweisem* Vorgehen haben die Marktteilnehmer bei längeren Übergangsfristen mehr Zeit, sich auf die neue Wirtschaftsordnung einzustellen; der Anpassungsdruck wird zeitlich gestreckt. „Abfederung“ und „sanfte Landung“ sind die hierfür verwendeten Bilder. Mehr Zeit haben dann allerdings auch diejenigen, die marktwirtschaftliche Reformen und Anpassung verhindern wollen, weil ihnen das alte System Vorteile bietet: sie landen dann sanft und abgedeutet, während die Volkswirtschaft insgesamt weiter verfällt<sup>23)</sup>.

Die Erfahrungen aller Zentralverwaltungswirtschaften mit früheren Reformschritten durch „ökonomische Hebel“, aber auch die Widerstände der

Bürokratie gegen die seit der Perestrojka eingeleiteten Reformen in Mittel- und Osteuropa sprechen eindeutig für einen schnellen Übergang zur Marktwirtschaft<sup>24)</sup>. Das heißt nicht etwa, daß mit einem solchen Tempo z. B. die etwa 22 000 Gesetze und Verordnungen der DDR an marktwirtschaftliche Bedingungen angepaßt oder gar die Verhaltensweisen voll auf Marktwirtschaft eingestellt werden müßten. Notwendig sind für die Menschen in der DDR aber eindeutige Signale für einen Aufbruch. Sie haben kein Verständnis für das Zögern und Zaudern oder die Kostenrechnungsakrobatik in der Bundesrepublik, denn niemand bestreitet, daß Marktwirtschaft und deutsche Einheit Wohlstand und Beschäftigung in Deutschland und Europa fördern werden. Daher sind Signale wie die Zustimmung zum Staatsvertrag, die Einführung der DM und möglichst frühzeitige gesamtdeutsche Wahlen so wichtig für den Erfolg der Reformen.

## 2. Das Beschäftigungsproblem

Hohe Kosten des Übergangs zur Marktwirtschaft und deutschen Einheit mit negativen Fernwirkungen für Europa und die Weltwirtschaft werden häufig aber für die kurze Frist des Übergangs angenommen. So wird von manchen der Staatsvertrag abgelehnt, solange nicht Schutzregelungen für „überlebensfähige“ DDR-Betriebe vorgesehen werden, also Subventionen oder Protektion in irgendeiner Form in der Übergangszeit.

Prinzipiell falsch ist, daß bei aller Angst, die mit den *Kosten* der deutschen Einheit verbreitet wird, der *Nutzen* oft nicht gegenübergestellt wird. Der Nutzen läßt sich allerdings noch weitaus schwerer quantifizieren als die Kosten, obwohl die sehr unterschiedlichen Kostenrechnungen die Schwierigkeiten auch bei deren Quantifizierung verdeutlichen. Vor allem bei den kurzfristigen Kosten der Übergangsphase wird zudem meist nicht der richtige Vergleich gewählt: Verglichen werden müssen die volkswirtschaftlichen Kosten, die entstehen würden, wenn man die Reformen unterlassen oder verzögern würde. Diese Kosten wären weitaus höher<sup>25)</sup>.

Schätzungen der Beschäftigungswirkungen in der Übergangsphase zur Marktwirtschaft in der DDR bestätigen jedoch nicht die verbreitete Erwartung von kurzfristig starken Beschäftigungseinbrüchen. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für

<sup>22)</sup> Vgl. dazu im einzelnen H. Willgerodt (Anm. 20), S. 5 ff. Wie der SPD-Wirtschaftssprecher Wolfgang Roth urteilte am 28. März 1990 auch die SPD-Finanzsprecherin Ingrid Matthäus-Maier: „DM-Währungsunion — Terminverschiebung beschleunigt Verfall der DDR-Wirtschaft.“ Zitiert von Klaus J. Schwahn, Oskar und der Staatsvertrag — da braucht die SPD viel Zeit, in: Die Welt vom 22. Mai 1990.

<sup>23)</sup> Vgl. zu den politökonomischen Theorien für die Frage des zweckmäßigen Anpassungstempos Juergen B. Donges, Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Berlin 1989, mit Literaturhinweisen zu den Grundlagen der Regulierungstheorie.

<sup>24)</sup> Vgl. dazu mit umfangreichen Literaturhinweisen Jan Winnicki, Eastern Europe: Challenge of 1992. Dwarfed by Pressures of System's Decline, in: Außenwirtschaft, (1989) 3/4, S. 345.

<sup>25)</sup> Vgl. dazu im einzelnen H. Willgerodt (Anm. 20), S. 14 f.

Wirtschaftsforschung (DIW) stehen Beschäftigungseinbußen in einer Reihe von Branchen Beschäftigungszuwächsen in anderen Branchen gegenüber, vor allem bei den privaten Dienstleistungen, wo etwa 300 000 zusätzliche Arbeitsplätze geschätzt werden. Insgesamt wird allerdings mit einer geringeren Beschäftigung nach der ersten Konsolidierungsphase in Höhe von von etwa 1 Million gerechnet. Gemessen an der Zahl von 9,3 Millionen Beschäftigten 1989 entspräche dies einem Rückgang von über 10 Prozent<sup>26)</sup>.

Dabei ist allerdings zu beachten, daß sich die erwarteten Beschäftigungseinbrüche auch auf Branchen konzentrieren, in denen vielen Betrieben wegen ihrer Umweltgefährdung nach deutschen und europäischen Umweltnormen die Produktion untersagt werden müßte: Viele Chemiebetriebe, Kraftwerke oder z. B. Schweinemastbetriebe mit bis zu 180 000 Schweinen pro Betrieb würden Kontrollen des Gewerbeaufsichtsamtes und Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht standhalten; sie dürften in dieser Form längst nicht mehr produzieren. Auf die Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil solcher umweltgefährdender Betriebe entfallen immerhin fast die Hälfte der Beschäftigungsrückgänge. Etwa 350 000 Arbeitsplätze dürften bei staatlichen Organisationen, Verbänden, Parteien usw. eingespart werden, was ebenfalls eine Art „Altlast“ eines bürokratischen Systems der Zentralverwaltungswirtschaft mit ihren „Wasserköpfen“ und Kontrolleuren ist. Wie in anderen Industrieländern auch, dürften Teile der landwirtschaftlichen Produktion und z. B. des Textil- und Bekleidungsgebietes bei freiem Handel gegenüber den Anbietern aus Entwicklungsländern nicht wettbewerbsfähig sein, so daß eine möglichst schnelle Strukturanpassung mit sozialer Absicherung ohnehin sinnvoll wäre. Die Kostenentlastung der DDR-Betriebe durch die Abschaffung des bisherigen Abgabensystems, Zuschüsse zur Arbeitslosenversicherung über die Anschubfinanzierung durch die Bundesrepublik sowie weitere Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung bei Renten und Gesundheitsversorgung machen nach Einschätzung des DIW eine soziale Flankierung des Übergangs ohne Finanzierungsprobleme möglich<sup>27)</sup>.

### 3. Umweltprobleme und Infrastruktur

Geht man von den einzelnen Problembereichen aus, so ergibt sich der stärkste Zwang zu schnellen Veränderungen aus den Umweltproblemen, bei denen die Verursacher in der DDR und anderen so-

<sup>26)</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Quantitative Aspekte einer Reform von Wirtschaft und Finanzen in der DDR, in: Wochenbericht 17/90 vom 28. April 1990, S. 241 ff.

<sup>27)</sup> Vgl. ebd., Tabelle 11 und S. 221–226.

zialistischen Planwirtschaften liegen, die Auswirkungen aber in ganz Europa spürbar sind. Ein möglichst schneller Übergang zur Marktwirtschaft und Umweltunion ist Voraussetzung für schnelle Abhilfe. Knappe Ressourcen dürfen nicht länger durch die unrationelle Produktion in der Zentralplanwirtschaft vergeudet werden; effektiverer Einsatz knapper Produktionsfaktoren muß dazu beitragen, daß mehr Kapital für vordringliche Umweltinvestitionen zur Verfügung gestellt werden kann, damit die Umweltstandards einer Umweltunion so schnell wie möglich verwirklicht werden können. Jede Verzögerung in diesem Bereich erhöht drastisch die Folgekosten auch für die Nachbarländer der DDR<sup>28)</sup>.

Das Problem besteht nun darin, daß angesichts der katastrophalen Umweltschäden in der DDR und den anderen sozialistischen Staaten hier eine besondere Dringlichkeit besteht, dringliche Umweltinvestitionen aber z. B. auch in der Bundesrepublik im Regelfall nicht zurückgestellt werden können. Versäumnisse im Umweltschutz im Westen und das systematische Vertuschen von Umweltproblemen im Stile von Orwells „1984“ in den sozialistischen Staaten haben zu einem Investitionsstau geführt; Produktionskapazitäten für Umwelttechnologien lassen sich nicht beliebig schnell ausweiten. Vor allem konkurrieren die Umweltinvestitionen mit Investitionen in Infrastruktur und produktivere Betriebe, die dazu beitragen müssen, daß die Mittel erwirtschaftet werden, aus denen der Umweltschutz gezahlt werden muß.

Außerdem hat sich für die DDR bereits erwiesen, was wahrscheinlich in ähnlichem Umfang auch für andere sozialistische Länder gelten dürfte: Die Böden sind durch industrielle Altlasten so stark verseucht, daß neue Betriebe „auf der grünen Wiese“ angesiedelt werden. Flächenversiegelung und andere Naturschäden nehmen zu und können nicht schnell durch Abriß alter Fabriken und Straßen, Altlastenbeseitigung und Renaturierung kompensiert werden. Für Einsparungen zur Entschärfung von Umweltproblemen besteht zwar wie in jeder sozialistischen Vergeudungswirtschaft ein gewaltiges Potential, das durch den Übergang zur Marktwirtschaft genutzt werden kann.

Die Umweltschäden und die sozialen Probleme im „Arbeiter- und Bauernstaat“, die ähnlich wie die Umweltprobleme vertuscht worden sind, werden jedoch ohne zusätzliches Wachstum, also ohne mehr Produktion, nicht zu bekämpfen sein. *Alles* kann nicht aus dem Verzicht auf den häufig zitierten „Jäger 90“ oder anderen Verteidigungsausgaben geleistet werden. Die so eingesparten Mittel wären

<sup>28)</sup> Vgl. zu diesen Zusammenhängen H. Willgerodt (Anm. 20), Kapitel VI.



bereits mehrfach für Entwicklungshilfe, Sozialleistungen und Umweltschutz verplant. Es geht darum, daß unter den Ordnungsbedingungen einer Marktwirtschaft, die systematisch für den sparsamsten Umgang mit knappen Ressourcen sorgen, politische Prioritäten gesetzt werden: Ein hinreichend großer Teil der Produktionsfaktoren muß für Einsparmaßnahmen einerseits und mehr Umweltgüter andererseits eingesetzt werden. Umweltvorsorge ist Aufgabe eines jeden Bürgers und zugleich klassische Staatsaufgabe. Für Umweltvorsorge müssen also politisch die Prioritäten gesetzt werden; die Marktwirtschaft sorgt unter den notwendigen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen dafür, daß die bei gesetzten Prioritäten produzierten Güter möglichst sparsam, also auch umweltschonend produziert werden. Schlagworte wie „ökosoziale Marktwirtschaft“ in einer deutschen Umweltunion und in Europa verdunkeln eher diese Zusammenhänge und lenken vom Staatsversagen beim Umweltschutz ab<sup>29)</sup>.

#### 4. Inflationsprobleme durch schnelle Einführung der Währungsunion?

Ein Scheinproblem sind dagegen für Deutschland und die im Europäischen Währungssystem verbundenen EG-Länder die immer wieder befürchteten Inflationsgefahren beim Übergang zu freien Preisen in einer deutsch-deutschen Währungsunion. Ähnlich wie bei der Währungsreform von 1948 werden dabei die offenen Preissteigerungen nach Abschaffung von staatlichen Höchstpreisregulierungen und Subventionen für Mieten und Lebensmittel mit Inflation gleichgesetzt. Tatsächlich kommt es bei einer Freigabe von Preisen nach „zurückgestauter Inflation“ zu einem Anstieg des Preisniveaus, wenn das Gewicht der im Anpassungsprozeß sinkenden Güterpreise geringer ist als das der steigenden Preise. Das ist bei einer großen Zahl künstlich niedrig gehaltener Preise zu erwarten. Die Entzerrung des Preisniveaus ist notwendig, damit Verbrauch und Produktion die richtigen Knappheitssignale erhalten: Kaninchen in der DDR mit subventioniertem Brot und Haferflocken zu füttern, für 50 Mark an den Staat zu verkaufen und dann wiederum subventioniert für 20 Mark im Laden zu kaufen, ist nur

<sup>29)</sup> Vgl. zu den Umweltproblemen in der DDR und zur ökosozialen Marktwirtschaft BUND, Vorstand, Grenzenlose Überlebenspolitik; Ludwig Trautmann-Popp, Energisch umdenken, beide Beiträge in: *Natur & Umwelt*, (1990) 2, S. 2 ff. Zu den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen vgl. Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern-Tübingen 1952, XVI. Kap. Zum grenzüberschreitenden Umweltproblem vgl. Horst Siebert, Natürliche Ressourcen und Weltwirtschaft, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, (1990) 1, S. 1–24.

ein besonders absurdes, für „zurückgestaute Inflation“ aber typisches Beispiel<sup>30)</sup>.

Der offene Anstieg des Preisniveaus ist ein wesentlicher Fortschritt gegenüber der „zurückgestauten Inflation“, weil die Verzerrung der Preise immerhin dadurch gemildert wird. Nach dem einmaligen Anstieg im Anpassungsprozeß hat es die Bundesbank in der Hand, das Preisniveau gemäß ihrer Verpflichtung zur Sicherung des Geldwertes durch Einsatz ihres geldpolitischen Instrumentariums stabil zu halten<sup>31)</sup>. Die für das Europäische Währungssystem befürchtete Destabilisierung wird nicht eintreten. Nach der jahrelangen Kritik an der Bundesbank und der DM als angeblich zu stabiler „Ankerwährung“ im Europäischen Währungssystem mußte die Befürchtung einer schwächeren DM ohnehin überraschen, denn sie käme nach dieser Argumentation ja den Mitgliedsländern mit geringerer geldpolitischer Disziplin entgegen. Spekulationen über eine Schwächung der DM durch die Übergangsprobleme der deutschen Einigung könnten den Zweck haben, nach beachtlichen Erfolgen Frankreichs bei der Geldwertstabilisierung, den Franc als europäische Ankerwährung hoffähiger zu machen<sup>32)</sup>, indem die alte Ankerwährung DM als geschwächt erscheint.

Nach den Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) soll es aber nicht einmal im Übergang für die Gesamtheit der Haushalte in der DDR zu einem wesentlichen Anstieg des Preisniveaus kommen (2 Prozent), geschweige denn im gesamten Währungsraum Deutschlands. Ein starker Anstieg des Preisniveaus wird für die Rentnerhaushalte berechnet. Dieser Anstieg ist allerdings ein soziales Problem, nicht ein Problem für das Europäische Währungssystem. Durch einen monatlichen Rentenzuschlag von 250 DM würde bei dem Umstellungskurs von 1 : 1 das Problem für die Rentner gelöst<sup>33)</sup>.

<sup>30)</sup> Vgl. zum Übergang von der „zurückgestauten Inflation“ über offene Preissteigerungen zur Geldwertstabilität Wilhelm Röpke, *Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Analyse und Kritik*, Stuttgart-Köln 1950, S. 16 ff. (Wilhelm Röpke war wichtiger wirtschaftspolitischer Berater von Ludwig Erhard und Konrad Adenauer beim Übergang der Bundesrepublik Deutschland zur Marktwirtschaft).

<sup>31)</sup> Vgl. zu diesen Instrumenten und ihren Wirkungen Deutsche Bundesbank, *Die Deutsche Bundesbank. Geldpolitische Aufgaben und Instrumente*, Sonderdruck 7, Frankfurt/M. 1987.

<sup>32)</sup> Zum Europäischen Währungssystem (EWS) und zum Kurswechsel der französischen Wirtschaftspolitik vgl. H. Werner (Anm. 16), S. 6 ff. In der Londoner City wurden sogar dubiose Berechnungen herumgereicht, wonach ab dem 1. Juli monatlich 10 Mrd. DM von der Bundesrepublik in die DDR fließen müßten. Damit sollte offenbar Unruhe erzeugt werden. Vgl. o. V., *Die D-Mark wird zum Prügelknaben*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21. Mai 1990.

<sup>33)</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Anm. 26), S. 239.

### III. Europäische Einigung und internationaler Standortwettbewerb

#### 1. Wachstum durch offene Märkte

Während sich die politische Diskussion in der Bundesrepublik auf die Anpassungskosten der deutschen Einheit konzentriert, warten die meisten Bürger in der DDR und die Unternehmen in der Bundesrepublik auf die deutsche Währungsunion als definitives Startzeichen für einen schnellen Aufholprozeß bei Entlohnung, Güterversorgung und Investitionen. Bisher wurde zwar viel über Kooperationen und Investitionen in der DDR gesprochen, es ist aber kaum Kapital in die DDR geflossen. Der Strom von Übersiedlern ging allerdings nach Ankündigung einer schnellen Währungsunion abrupt und anhaltend zurück, wie dies auf Transparenten von DDR-Bürgern angekündigt worden war: „Kommt die DM, bleiben wir; kommt sie nicht, dann gehen wir!“

Trotz des starken Lohngefälles zwischen der DDR und der Bundesrepublik von durchschnittlich etwa 1 : 2 bei den Nettolöhnen<sup>34)</sup> bleiben die DDR-Bürger nun in ihrer Heimat. Eine Rolle spielt dabei sicherlich auch die geringe Aufnahmefähigkeit des Wohnungs- und Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik. Entscheidend dürfte aber sein: Die Menschen in der DDR trauen sich und ihrem Wirtschaftsstandort bei konsequenten Reformen einen erfolgreichen Aufholprozeß zu<sup>35)</sup>.

Von den Wachstumsimpulsen dieses Aufholprozesses erwarten Anbieter von Waren und Dienstleistungen in Deutschland, in Europa und auch in den erfolgreichen Entwicklungsländern Ostasiens kräftig steigende Absatzchancen. Da die Reformländer Ungarn, Polen und ČSFR neben anderen marktwirtschaftlichen Reformen (Eigentums- und Wettbewerbsordnung) auch schrittweise die Konvertierbarkeit ihrer Währungen einführen, werden diese Länder wie die DDR mit der voll konvertiblen DM als Handelspartner attraktiver: Wer z. B. durch Exporte konvertible Forint, Zloty oder Kronen verdient hat, kann sie frei gegen Waren, Dienstleistungen, Immobilien oder Dollar eintauschen („konvertieren“)<sup>36)</sup>.

Im Vorgriff auf diese Wachstumsimpulse der deutschen Einheit und der marktwirtschaftlichen Reformen in Mittel- und Osteuropa haben sich Wachs-

tum und Beschäftigung in der Bundesrepublik deutlich günstiger entwickelt, als dies bei nachlassender Inlandsnachfrage und steigenden Zinsen zuvor erwartet worden war<sup>37)</sup>. Dem liegen positive Absatz- und Investitionserwartungen der Unternehmen zugrunde, die offenbar von den Chancen der offeneren Märkte in Mittel- und Osteuropa bestimmt werden, ähnlich wie nach der Ankündigung des EG-Binnenmarktes 1992.

#### 2. Entwicklungsländer im Abseits?

Die Sorge, daß die internationalen Kapitalströme künftig verstärkt in die offeneren Wachstumsmärkte Mittel- und Osteuropas gelenkt werden, nicht aber wie bisher in Entwicklungsländer, ist zum Dauerthema fast jeder Entwicklungsländerdiskussion geworden. Viele Entwicklungsländer fühlen sich durch die Veränderungen in Europa ins Abseits gedrängt. Angeregt wird die Phantasie vor allem durch die gigantischen Zahlen über den Investitionsbedarf in der DDR und in den anderen Reformländern. So wird für die DDR ein Investitionsbedarf von 500 bis 1 000 Mrd. DM geschätzt. Hochgerechnet auf Mittel- und Osteuropa ohne die Sowjetunion werden bis zum Jahre 2000 3 500 bis 7 000 Mrd. DM geschätzt, also 350 bis 700 Mrd. DM pro Jahr<sup>38)</sup>.

Solche Phantasien und die damit verbundenen Sorgen werden kaum durch Überlegungen zum Zeitbedarf für die Auswahl und Koordinierung von Investitionsprojekten oder durch Kapazitätserwägungen gebremst, obwohl gerade in Entwicklungsländern die Beispiele von elektrischen Melkanlagen ohne Stromversorgung und Hafenanlagenbau ohne hinreichende Auslastung durch internationalen Warenverkehr bekannt sind. Vor allem aber werden Zusammenhänge zwischen Kapitalbewegungen und Güterbewegungen sowie die Transferprobleme von der Aufbringung der Finanzmittel bis zur Übertragung der Transfersumme in Güterform<sup>39)</sup> nicht beachtet: Wenn verstärkt Kapital nach Osteuropa fließt, so daß Osteuropa netto Kapital importiert, dann muß Osteuropa wegen der Logik einer stets ausgeglichenen Zahlungsbilanz bei flexiblen Wechselkursen in Höhe des Nettokapitalimports Güter

<sup>34)</sup> Vgl. ebd., S. 221 f.

<sup>35)</sup> In diese Richtung weist auch eine empirische Untersuchung von Walter Friedrich, Mentalitätswandel der Jugend in der DDR, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16-17/90, S. 34 ff.

<sup>36)</sup> Vgl. dazu Fritz W. Meyer/Hans Willgerodt, Art. Devisenbewirtschaftung, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 2, Stuttgart u. a. 1980, S. 159-168.

<sup>37)</sup> Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, *Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1990*, in: Ifo-Institut, *Wirtschaftskonjunktur*, (1990) 4, S. A 8.

<sup>38)</sup> Vgl. Hans-Eckart Scharrer, *Europäische Wachstumsperspektiven*, in: *Wirtschaftsdienst*, (1990) III, S. 114 f.

<sup>39)</sup> Vgl. zum Transferproblem Gottfried Haberler, *Der internationale Handel* (1933), Reprint, Berlin-Heidelberg-New York 1970, S. 58 ff., 198 f.

importieren („Leistungsbilanzdefizit“). Bei festen Wechselkursen könnten auch die Devisenreserven nach zusätzlichen Kapitalimporten steigen, doch ist dies bei dem hohen Kapital- und Güterbedarf dieser Länder nicht sehr wahrscheinlich<sup>40)</sup>.

Diese Netto-Güterimporte brauchen die DDR und die europäischen Reformländer für den Aufholprozeß. Für Exporteure in Entwicklungsländern ist dies zunächst eine Chance, Devisen durch zusätzliche Exporte zu verdienen, um ihre Importe auf diesem Wege und nicht über zusätzliche Kapitalimporte zu bezahlen. Das folgt aus der Zahlungsbilanzlogik, gilt also für jedes Land, nicht nur für die ostasiatischen Entwicklungsländer. Finanzierung von Importen durch Kapitalimporte heute bedeutet Rückzahlung der Kredite in Güterform durch Exporte morgen. Gerade für schon stark verschuldete Entwicklungsländer müßten die Chancen, mehr Devisen durch Güterexporte verdienen zu können, eher eine Hoffnung sein, verglichen mit der Alternative, bei geschlosseneren Gütermärkten für Entwicklungsländer mehr Kapital zu importieren und so die Auslandsverschuldung weiter zu erhöhen. Das wäre vor allem so lange problematisch, wie der Kapitalmangel nicht das entscheidende Problem ist, sondern vielmehr die Fehlleitung von Kapital durch Mängel der Wirtschaftsordnung in Entwicklungsländern<sup>41)</sup>.

### 3. Keine Lösung ohne Liberalisierungen in der Uruguay-Runde

Die marktwirtschaftlichen Reformen, die Kapital in die mittel- und osteuropäischen Reformländer lenken, sollten auch in Entwicklungsländern die Kräfte stärken, die eine Lösung der Entwicklungsprobleme vorrangig im eigenen Lande durch wirtschaftliche und politische Reformen sehen. Inso-

<sup>40)</sup> Vgl. zu den Zahlungsbilanzzusammenhängen Hans Willgerodt, Kapitalbilanz und Devisenströme, in: F. Greiß/F. W. Meyer, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961, S. 459–470.

<sup>41)</sup> Vgl. H. Willgerodt (Anm. 20), S. 10 ff.

fern ist der Druck durch intensiveren internationalen Standortwettbewerb ebenso eine Chance wie das positive Beispiel der Reformen in Europa. Zu hoffen ist, daß der Papst auf seiner Reise nach Mexiko nicht mißverstanden worden ist, als er in Durango vor Unternehmern den „liberalen Kapitalismus“ für die Probleme der Dritten Welt verantwortlich gemacht hat. Eine *marktwirtschaftliche* Ordnung in den Entwicklungsländern und in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen kann er jedenfalls bei diesem Appell an Moral und Ethik im wirtschaftlichen Verhalten seiner einzelnen Zuhörer nicht gemeint haben<sup>42)</sup>.

Gemeint ist vielmehr die jetzige Weltwirtschaftsordnung. Das heißt: Die Weltwirtschaftsordnung ist weiterhin in hohem Maße protektionistisch und eben nicht nur marktwirtschaftlich. Wenn insgesamt marktwirtschaftliche Elemente in der Weltwirtschaftsordnung dominieren, dann hilft das denen wenig, die durch Ausnahmeregelungen bei Agrarprodukten, Textilien und Bekleidung und anderen „sensiblen“ Produkten systematisch diskriminiert werden. Das sind in erster Linie Entwicklungsländer<sup>43)</sup>. Die Fortschritte, die in der Uruguay-Runde von Handelsliberalisierungen nach jahrelangen Verhandlungen noch immer nicht erreicht sind, müssen bis Ende 1990 gegen protektionistischen Anpassungswiderstand erkämpft werden. Der etwas weitere Blick auf die Wachstumsimpulse offenerer Märkte sollte die nötigen Liberalisierungen erleichtern. Nur dann können die Entwicklungsländer die Chancen durch marktwirtschaftliche Reformen in Europa zügig in Entwicklungserfolge der Dritten Welt ummünzen.

<sup>42)</sup> Vgl. o. V., Niedergang des Sozialismus kein Sieg des Kapitalismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Mai 1990.

<sup>43)</sup> Vgl. dazu insbesondere die Beiträge von Rolf Langhammer, Stefan Tangermann, Horst Werner und Hans Willgerodt in: Die Neuordnung des GATT. Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Berlin 1987.

# Deutsche Länder und europäische Integration

## Kompetenzverluste und neue Handlungschancen in einem „Europa der Regionen“<sup>1)</sup>

Die Initiativen der Bundesländer zu europapolitischen Fragen sind in der jüngsten Zeit von ihrem Bestreben geprägt worden, die innerstaatliche Willensbildung zur Europapolitik verstärkt zu beeinflussen<sup>2)</sup>, und von ihrem Bemühen, in der sich bildenden Europäischen Union föderativen Grundsätzen Geltung zu verschaffen. Die politische und wissenschaftliche Diskussion thematisierte in diesem Zusammenhang den Kompetenzverlust der Länder infolge von Souveränitätsabtretungen an die Europäischen Gemeinschaften und die möglichen Zugewinne an Handlungschancen der Landespolitik durch die europäische Integration in einem angestrebten, dreistufig föderativ verfaßten „Europa der Regionen“.

Die Landesregierungen verfolgen das Ziel, durch intensivierte Einflußnahme auf die Europapolitik der Bundesregierung den Abbau ihrer ohnehin schon stark reduzierten Kompetenzen, den sie infolge der europäischen Integration erleiden, auszugleichen. Sie haben die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte als Mittel benutzt, um ihre Mitwirkung bei der innerstaatlichen Willensbildung in der EG-Politik zu stärken<sup>3)</sup>. Mit Hilfe eines vom

Bundesrat gestellten Antrages zur Änderung des Artikel 24 Abs. 1 Grundgesetz<sup>4)</sup> versuchen sie, zukünftige Souveränitätsabtretungen an die Zustimmung des Bundesrates zu binden. Ein kürzlich gefaßter Bundesratsbeschluß<sup>5)</sup> verlangt die Beteiligung der Länder an der Erarbeitung der deutschen Verhandlungsposition für die bevorstehenden Regierungskonferenzen zur Schaffung der Wirtschafts- und Währungsreform sowie den institutionellen Reformen der EG, als deren Ziel die Politische Union gilt.

Neben dem Ziel, mehr Einfluß auf europäische Entscheidungen ausüben zu können, wollen die Länder aber auch in einem föderativ verfaßten vereinigten Europa ihre autonomen Rechte durch klare Abgrenzungen der Zuständigkeiten gesichert sehen. Mit großer Genugtuung haben die Landesregierungen die Stellungnahmen des Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, vom Mai 1988 beim Treffen mit den deutschen Ministerpräsidenten<sup>6)</sup> und bei späteren Gelegenheiten<sup>7)</sup> aufgenommen, in denen Delors seine Entschlossenheit bekundete, die Regionen bzw. Länder als integralen Bestandteil einer entstehenden Europäischen Union anzuerkennen und das Subsidiaritätsprinzip zu wahren. Der Bundesrat griff zudem die Regionalismus-Charta<sup>8)</sup> des Europäischen Parlaments vom November 1988 auf, um in Zusammenarbeit

1) Überarbeitete Fassung meines Vortrages „Recent Attitudes of German Länder Towards European Integration“, gehalten auf der Konferenz „Federal-Type Solutions and their Implications for European Integration“ im Europa-Kolleg Brügge, 26.–28. Oktober 1989.

2) Nicht nur im Zuge der europäischen Integration, sondern auch bei der Vereinigung der beiden deutschen Staaten pochen die Länder verstärkt auf ihre Rechte und ihre Mitwirkung, vgl. Bundesrat, Pressespiegel 3/90: Verhandlungen zur deutschen Einheit nicht ohne die Länder.

3) Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten vgl. Eberhard Grabitz, Die deutschen Länder in der EG-Politik: Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986, S. 169 ff.; Christian Tomuschat, Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988, S. 21 ff.; Hans-Jochen Vogel, Zu einigen verfassungspolitischen Problemen im Bund-Länder-Verhältnis, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, hrsg. von Walter Fürst, Roman Herzog, Dieter C. Umbach, Bd. 2, Berlin-New York 1987, S. 1059 ff.; Jochen Abr. Frowein, Bundesrat, Länder und europäische Einigung, in: Vierzig

Jahre Bundesrat. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11. bis 14. April 1989, hrsg. vom Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 285 ff.; Evelyn Haas, Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben. Neuere Entwicklungen im Gefolge der Luxemburger Akte, in: Die Öffentliche Verwaltung, 41 (1988), S. 613 ff.; Theodor Eschenburg, Bundesstaat im Staatenbund, in: Die Zeit, Nr. 44 vom 24. Oktober 1986, S. 13.

4) Vgl. Bundesrats-Drucksache Nr. 703/89 (Beschluß), Bundesrat, 610. Sitzung, 16. März 1990, S. 83 ff.

5) Vgl. Bundesrats-Drucksache Nr. 198/90 (Beschluß).

6) Vgl. Europa-Archiv, (1988) 17, S. D 337 ff.

7) Rede Delors vom 17. 1. 1990 vor dem Europäischen Parlament, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1/90: Arbeitsprogramm der Kommission für 1990, S. 15 f.

8) Vgl. Europäisches Parlament, Dok. A2-218/88 vom 18. November 1988.

mit diesem im Zuge der anstehenden institutionellen Reformen, insbesondere im Zusammenhang mit der Stärkung der demokratischen Teilhabe der

Bürger, auch die regionale Autonomie in einer föderativen Struktur und die Teilhabe an den Entscheidungen der EG-Organe zu sichern<sup>9)</sup>.

## I. Die Eigenstaatlichkeit der Länder ist bedroht

Europäische Integration heißt notwendigerweise Abtretung von bundesdeutschen Hoheitsrechten an die Europäischen Gemeinschaften, wie es Artikel 24 Abs. 1 Grundgesetz vorsieht. Der Bund, dem sowohl die Integrationskompetenz nach Artikel 24 Abs. 1 Grundgesetz wie auch die Zuständigkeit für die Außenpolitik nach Artikel 32 Abs. 1 Grundgesetz obliegt, kann Zuständigkeiten, die nicht seine eigenen, sondern solche der Länder sind, ohne deren Zustimmung oder eine Zustimmung des Bundesrates auf europäische oder andere zwischenstaatliche Organisationen übertragen. Damit betrifft das Integrationshandeln des Bundes nicht nur seine eigenen Institutionen, sondern hat auch Auswirkungen auf die Länder und den Bundesrat. Es gibt keine verfassungsrechtlich fixierte Grenze, die eine mögliche weitere Ausdünnung der ohnehin stark reduzierten autonomen Gesetzgebungskompetenzen der Länder beschränkt, außer der des Artikels 79 Abs. 3 Grundgesetz, in dem die Existenz der Länder selbst sowie deren Mitwirkung an der Gesetzgebung garantiert werden<sup>10)</sup>.

Mit zunehmender Intensität der Integration sehen sich die Länder, die mehr und mehr von Brüsseler Entscheidungen betroffen sind, in ihrer verfassungsrechtlich garantierten Eigenstaatlichkeit bedroht. Der auch von den Ländern gewollte Integrationsprozeß hat eine Dynamik, die sich nicht an der bundesdeutschen vertikalen föderalstaatlichen Gewaltenteilung orientiert, und die Souveränitäts-

übertragungen lassen sich aus europäischer Sicht kaum auf Bundeskompetenzen beschränken.

Die Bundesregierung, die das EG-Mitglied Bundesrepublik Deutschland in Brüssel vertritt, erhält zudem mit der Übertragung von autonomen Landeskompetenzen auf die EG über ihre Mitwirkung in den EG-Institutionen Kompetenzgewinne in Bereichen, die ihr von Verfassung wegen im innerstaatlichen Verhältnis verschlossen bleiben. Unter diesen Gesichtspunkten geben Bund und Länder nicht gleichermaßen Kompetenzen ab, sondern der Bund verzeichnet den Ländern gegenüber einen Gewinn, für den die Länder keinen Ausgleich erhalten<sup>11)</sup>.

Durch die europäische Integration verlieren die Länder nicht nur Zuständigkeiten, auch das innerstaatliche Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern verändert sich zu ihrem Nachteil. Die Kompetenzabgrenzungen sind im Grundgesetz erschöpfend und umfassend geregelt. Änderungen dieser Balance verlangen im Regelfalle eine Verfassungsänderung, die der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit auch des Bundesrates bedarf. Anders ist es bei der Übertragung von Zuständigkeiten der Länder auf die Europäischen Gemeinschaften. Über die Rechte, die Artikel 24 Abs. 1, die „offene Flanke des deutschen Föderalismus“, dem Bund verleiht, wird in das innerstaatliche Kompetenzgefüge eingegriffen, ohne daß die Klauseln greifen, die die Verfassung dafür üblicherweise vorsieht.

<sup>9)</sup> Vgl. Bundesrats-Drucksache Nr. 279/89 (Beschluß).

<sup>10)</sup> Nicht nur die Länder und der Bundesrat haben durch die europäische Integration an Zuständigkeiten verloren. Betroffen ist — wie andere nationale Parlamente — auch der Bundestag, denn die europäische Gesetzgebung erfolgt primär durch Verhandlungen der nationalen Regierungen.

<sup>11)</sup> Vgl. Georg-Berndt Oschatz/Horst Risse, Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: Europa-Archiv, (1988) 1, S. 9 ff.; Günter Einert, EG-Entwicklung unter Ländervorbehalt, in: R. Hrbek/U. Thaysen (Anm. 3), S. 47.

## II. Mehr Ländereinfluß auf die Politik der Bundesregierung in den Europäischen Gemeinschaften

Es kann daher nicht überraschen, daß die Landesregierungen, trotz ihrer umfassenden und unzweideutigen Unterstützung der europäischen Integration, wegen der Beschneidung ihrer Kompetenzen besorgt sind. Nachdem sie seit 1949, insbesondere durch die Verfassungsreform von 1969, Zuständigkeiten an den Bund abgetreten haben<sup>12)</sup>, im Gegenzug jedoch über den Bundesrat zunehmend mehr Einfluß auf die Bundespolitik gewannen — Kritiker sprechen bereits von einem unitarischen System hinter einer föderalen Fassade<sup>13)</sup> —, befürchten sie nun, Zuständigkeiten ohne Gegenleistung, ohne Sicherung ihres Einflusses abgeben zu müssen. Sie sehen die Gefahr, bloße Selbstverwaltungsorgane ohne politische Entscheidungsrechte zu werden. Daher hat der Bundesrat die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte, deren Zustimmungspflichtigkeit zweifelhaft war<sup>14)</sup>, genutzt, um mehr Einfluß auf die Politik der Bundesregierung in den europäischen Gremien zu gewinnen. Er verlangte Mitsprache bei der Formulierung der bundesdeutschen Politik im EG-Ministerrat, wenn es um Politikbereiche geht, die nach deutschem Verfassungsrecht der Zuständigkeit der Länder unterliegen oder von großem Interesse für sie sind<sup>15)</sup>.

Die Sorgen der Länder über eine Beschneidung ihrer Zuständigkeiten reichen zurück bis in das Jahr 1951, als die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet wurde<sup>16)</sup>. Seit den Anfängen der europäischen Integration versuchten die Länder, die Europapolitik der Bundesregierung zu beeinflussen, wenn es um Angelegenheiten ging, die ihrer Zuständigkeit unterlagen. Bereits 1951 willigte die Bundesregierung ein, einen Unterausschuß des Ausschusses für Auswärtige Angelegen-

heiten des Bundesrates über europapolitische Fragen zu informieren. Die Forderung nach laufenden Informationen wurde bei der Ratifizierung der Römischen Verträge 1957 wiederholt und rechtlich abgesichert. 1979 dann erlangten die Länder das Recht auf umfassende Informationen und — das war neu — das Recht, eigene Stellungnahmen abzugeben, die die Bundesregierung bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen hat. Darüber hinaus konnten die Länder nun das Hinzuziehen von eigenen Vertretern bei den Verhandlungen in Brüssel verlangen<sup>17)</sup>.

Weil sich dieses Verfahren jedoch als wenig effizient erwies, intensivierten die Länder 1986 ihre Beteiligung an der Europapolitik des Bundes abermals. Das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte verpflichtet die Bundesregierung, den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften zu unterrichten, die von Interesse für die Länder sein könnten. Bei Angelegenheiten, die der Gesetzgebung der Länder unterliegen, ermöglicht die Bundesregierung den Ländern eine Stellungnahme vor einer Entscheidung in den EG-Institutionen. Die Bundesregierung hat die Stellungnahme der Länder zu berücksichtigen. In Angelegenheiten der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder darf die Bundesregierung von der Stellungnahme der Länder nur aus unabweisbaren außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichen. Weicht sie davon ab, hat sie die Gründe dafür anzugeben. Wenn möglich, hat sie auf Verlangen der Länder zwei Vertreter der Landesregierungen an den Verhandlungen mit der EG-Kommission oder in dem Ministerrat zu beteiligen<sup>18)</sup>.

Im Unterschied zu den bisherigen basiert das neue Verfahren vorrangig aus Gründen der politischen Pragmatik und Effizienz auf dem Bundesratsprinzip und nicht — wie die vorhergehenden — auf einer „echten“ Länderbeteiligung. Die Beteiligung des Bundesrates anstelle der Landesregierungen hat eine bedeutsame rechtliche Folge: Der Bundesrat, der Bundesorgan und Teil der Legislative des Bundes und kein Länderorgan ist, entscheidet unter Anwendung des Mehrheitsprinzips. Damit wird erstmals in Angelegenheiten, die innerstaatlich der Gesetzgebung der Länder unterliegen, vom Grund-

<sup>12)</sup> Es darf hier allerdings nicht übersehen werden, daß die Länder durch innerstaatliche Übertragungen von Kompetenzen auf den Bund, durch extensive Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und durch eine detaillierte Rahmengesetzgebung mehr autonome Zuständigkeiten verloren haben als durch die europäische Integration, vgl. Klaus Otto, *The Foreign and European Policy of the German Länder*, in: *Publius. The Journal of Federalism*, 19 (1989) 4, S. 175 f.

<sup>13)</sup> Vgl. Hartmut Klatt, *Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/86, S. 3 ff.

<sup>14)</sup> Vgl. J. A. Frowein (Anm. 3), S. 290 f.

<sup>15)</sup> Vgl. Rudolf Hrbek, *Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die Länder im EG-Entscheidungsprozeß*, in: R. Hrbek/U. Thaysen (Anm. 3), S. 17 ff.

<sup>16)</sup> Vgl. Günter Jaspert, *Der Bundesrat und die europäische Integration*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/82, S. 17 ff.; Rudolf Morawitz, *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften*, Bonn 1981.

<sup>17)</sup> Vgl. Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz vom 19. und 26. September 1979, in: *Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente*, hrsg. vom Sekretariat des Bundesrates, Bonn 1988, S. 201 ff.

<sup>18)</sup> Vgl. Art. 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte, in: *BGBI. II*, 1986, S. 1102.

satz der Einstimmigkeit bei länderübergreifenden Vereinbarungen abgewichen.

Um rasche Entscheidungen zu ermöglichen und Vertraulichkeit sicherzustellen, wurde im Bundesrat eine EG-Kammer geschaffen, die sich anstelle des Bundesratsplenums mit EG-Angelegenheiten beschäftigt und beschließt. Es ist praktikabler, kurzfristig elf Vertreter der Landesregierungen zusammenzurufen als das Bundesratsplenum außerhalb der langfristig festgelegten Sitzungstermine. Im Unterschied zu den Ausschüssen des Bundesrates besitzt die EG-Kammer in EG-Fragen die gleichen Rechte und Kompetenzen wie das Plenum. Die Länder stimmen nach der im Grundgesetz vorgesehenen Stimmengewichtung ab, und nur Bundesratsmitglieder — keine Beamte, die sonst üblicherweise ihre Minister in den Ausschüssen vertreten — können in die EG-Kammer entsandt werden<sup>19)</sup>. Das neue Beteiligungsverfahren hat den Informationsfluß verbessert und gewährt den Ländern deutlich mehr Einfluß auf die Politik der Bundesregierung in den Organen der EG und führt infolgedessen zu einer stärkeren Berücksichtigung der Interessen der Länder bei Entscheidungen in den europäischen Institutionen. Die Länder nutzen

die neuen Beteiligungsmöglichkeiten intensiver als frühere. Früher geäußerte Kritik, die Länder nutzten die ihnen eingeräumten Möglichkeiten nicht, ist heute nicht mehr gerechtfertigt<sup>20)</sup>.

Aus der Sicht der Länder bildet das neue Verfahren die größtmögliche Einflußnahme unterhalb des verfassungsrechtlich nicht erlaubten Vetos<sup>21)</sup>. Trotzdem ist die rechtliche und politische Relevanz der Ratifikationsklausel umstritten. 1988 meinte der seinerzeitige Präsident des Bundesrates, Björn Engholm, politische Gesichtspunkte betonend, der Bundesrat habe in europäischen Angelegenheiten nun Gleichberechtigung erreicht<sup>22)</sup>. Demgegenüber äußerten sich der Direktor des Bundesrates, Georg-Berndt Oschatz, und sein Mitarbeiter Horst Risse, eher juristische Aspekte in den Vordergrund stellend, erheblich skeptischer. Die Errungenschaften des Bundesrates durch das Ratifikationsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte seien — im Vergleich zur Vereinbarung von 1979 — nicht besonders erheblich. Im Konfliktfall wird der Bundesrat rechtlich nicht in der Lage sein, die Bundesregierung auf seine Stellungnahme zu verpflichten<sup>23)</sup>.

### III. Grundgesetzänderung zugunsten der Länder?

Um die Beteiligung der Länder auf die Willensbildung der Bundesregierung zu intensivieren, brachte der Bundesrat aufgrund einer von sechs Ländern unterstützten bayerischen Initiative<sup>24)</sup> ein bereits älteres Anliegen der Länder<sup>25)</sup> im Bundestag ein, nämlich einen Antrag auf Änderung des Grundgesetzes. Nach diesem Begehren sollen die Kompetenzen des Bundes aufgrund Artikel 24 Absatz 1 dahingehend beschränkt werden, daß die Übertra-

gung von Hoheitsrechten auf supranationale Organisationen, unabhängig davon, ob sie verfassungsmäßig den Ländern oder dem Bund zustehen, zukünftig der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Zudem schafft die vom Bundesrat vorgelegte Neuformulierung von Artikel 24 Absatz 1 eine verfassungsrechtliche Grundlage für das Beteiligungsverfahren nach Artikel 2 der Einheitlichen Europäischen Akte, wodurch die Mitwirkung des Bundes-

<sup>19)</sup> Vgl. Bundesrats-Drucksache Nr. 230/88; Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundesrates, in: Sekretariat des Bundesrates (Anm. 17), S. 435 ff.; Eckhard Wiemers, Ein wirksames Instrument für Europa, in: Das Parlament, Nr. 37—38 vom 8./15. September 1989, S. 16; Rudolf Morawitz, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben. Erfahrungen und Reformbestrebungen, in: S. Magiera/D. Merten (Anm. 3), S. 45 ff.

<sup>20)</sup> Vgl. ebd., S. 45 ff.; ders., Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1981; Günter Jaspert, Der Bundesrat und die europäische Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/82, S. 17 ff.; Hans Boldt/Werner Reh, Instrumente der Landespolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze/Bodo Hombach (Hrsg.), Die Kraft der Regionen. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990, S. 62 f. Die Landesregierungen bemühten sich in der ersten Jahreshälfte 1990 um eine Auswertung des Beteiligungsverfahrens, dessen Ergebnisse für diesen Beitrag noch nicht zur Verfügung standen.

<sup>21)</sup> Vgl. G. Einert (Anm. 11), S. 47.

<sup>22)</sup> Vgl. Björn Engholm, Europa und die deutschen Bundesländer. Vortrag in der Vertretung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Bonn am 20. April 1989, in: Europa-Archiv, (1989) 12, S. 383 ff.

<sup>23)</sup> Vgl. G.-B. Oschatz/H. Risse (Anm. 11), S. 9 ff.; Gerhard Memminger, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben. Erfahrungen und Reformbestrebungen, in: S. Magiera/D. Merten (Anm. 3), S. 61 ff.

<sup>24)</sup> Vgl. Antwort der Bayerischen Staatsregierung vom 11. Mai 1989 auf die Interpellation der Abgeordneten Hiersemann ... und der Fraktion der SPD (Drucksache Nr. 11/9353) zur Europapolitik, S. 120; Presseerklärung der Bayerischen Staatsregierung Nr. 56/89 vom 25. Juli 1989.

<sup>25)</sup> Vgl. Michael Borchmann, Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, in: Die Öffentliche Verwaltung, 41 (1988), S. 627 f.

rates bei der europapolitischen Willensbildung der Bundesregierung von Verfassungen wegen festgeschrieben werden soll<sup>26)</sup>.

Das Verlangen des Bundesrates, nicht nur die Übertragung von Kompetenzen der Länder, sondern auch von solchen des Bundes seiner Zustimmung zu unterwerfen, wird damit begründet, daß mit der Übertragung von Zuständigkeiten des Bundes die Länder ihren über den Bundesrat ausgeübten Einfluß auf Bundesangelegenheiten verlieren. Die Zustimmungspflicht schaffe hier einen gewissen Ausgleich. Weil damit bei der Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes, die materiell wie eine Verfassungsänderung wirke, der Gesamtstaat betroffen sei, sei es angemessen zu fordern, daß der Bundesrat wenigstens mit der Mehrheit seiner Stimmen einer solchen Übertragung zustimmt<sup>27)</sup>.

Man mag geteilter Meinung darüber sein, ob die Länder durch eine solche Initiative wirklich ihren Einfluß verstärken können. Abgesehen von der Frage, ob sich die notwendigen Mehrheiten im Bundestag finden lassen<sup>28)</sup> — im Zuge der deutschen Vereinigung notwendige Grundgesetzänderungen oder zukünftige Ergänzungen des EWG-Vertrages bieten hier vielleicht die Möglichkeit, solche Wünsche in einer Paketlösung zu realisieren —,

ist nicht unbedingt erkennbar, was erreicht werden kann: Bei einem Erfolg der Initiative würden die europäischen Verträge und deren Änderungen nicht nur der Ratifikation durch den Bundestag, sondern auch der Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates unterliegen. Dies aber ist bereits die übliche Praxis: Bei der Verabschiedung der Römischen Verträge und der Einheitlichen Europäischen Akte konzedierte die Bundesregierung eine Zustimmungspflicht, ohne daß sie dazu verfassungsrechtlich gezwungen gewesen wäre<sup>29)</sup>. Nachdem die Bundesregierung zweimal den Bundesrat eingeschaltet hat, ist nicht zu erwarten, daß sie (oder eine andere Bundesregierung) von dieser Praxis abweichen wird.

Es ist hingegen schwer vorstellbar, daß eine Ländermehrheit im Ernstfall die Verantwortung auf sich nehmen würde, europäische Verträge scheitern zu lassen. Bundesrat und Bundestag befinden sich hier in der den Landtagen so bekannten Situation<sup>30)</sup>, übergreifende Vereinbarungen, an deren Entstehung sie nicht beteiligt waren, wegen der zu erwartenden — auch von ihnen nicht erwünschten — politischen Folgewirkungen faktisch nicht scheitern lassen zu können. Eine Änderung des Artikel 24 Absatz 1 Grundgesetz könnte sich damit als Pyrrhussieg erweisen<sup>31)</sup>.

#### IV. Beteiligung der Länder an den Regierungskonferenzen zur Änderung der Gemeinschaftsverträge

Ein anderes politisches Gewicht mag die vom Bundesrat beantragte Verfassungsänderung gewinnen, wenn eine zweite bayerische Bundesratsinitiative durchgesetzt werden kann. Bund und Länder stimmen nicht in der Auslegung des Artikels 2 des Ratifizierungsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte überein, der die Beteiligung des Bundesrates

an der innerstaatlichen Willensbildung normiert. Nach Ansicht der Bundesregierung greift das Beteiligungsverfahren nicht bei Änderungen der europäischen Verträge, sondern erst bei deren Anwendung. Vertragsänderungen lägen nicht „im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften“<sup>32)</sup>. Konkret heißt das, daß die Bundesregierung den Bundesrat nicht bei ihren jüngsten Initiativen zur Schaffung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Schaffung einer Politischen Union<sup>33)</sup> in die Beratungen einbezogen hat.

Aus verständlichen Gründen sind die Länder mit dieser Interpretation des Ratifizierungsgesetzes

<sup>26)</sup> Vgl. Bundesrats-Drucksache Nr. 703/89 (Beschluß); Bundesrat, 610. Sitzung, 16. 3. 1990, S. 83 ff.

<sup>27)</sup> Vgl. Bundesrats-Drucksache Nr. 703/89 (Beschluß), S. 3 f.; Bundesrat, 610. Sitzung, 16. 3. 1990, S. 83 ff.

<sup>28)</sup> Im Bundestag, insbesondere in den derzeitigen Regierungsfractionen, sieht man die Ausweitung des Einflusses des Bundesrates mit großem Unbehagen, vgl. Renate Hellwig, Diskussionsbeitrag, in: R. Hrbek/U. Thaysen (Anm. 3), S. 135 f.

<sup>29)</sup> Vgl. J. A. Frowein (Anm. 3), S. 290 f.; Fritz Ossenbühl, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (1989), S. 1236 f.

<sup>30)</sup> Vgl. Helmut Lenz, Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter, in: Die Öffentliche Verwaltung, 30 (1977), S. 157 ff.

<sup>31)</sup> Vgl. Wolfgang Renzsch, Die deutschen Länder und Europa: Landesregierungen zwischen Integrationsfurcht und -hoffnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 20 (1989) 4, S. 581 ff.

<sup>32)</sup> So die Formulierung der Bund-Länder-Vereinbarung über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder . . . in Ausführung von Artikel 2 des Gesetzes . . . , in: Sekretariat des Bundesrates (Anm. 17), S. 429.

<sup>33)</sup> Vgl. Europe. All, well nearly all eyes on union, in: The Economist vom 28. April 1990; All aboard, sowie The road from Dublin to Dublin, beide in: The Economist vom 5. Mai 1990; Einheit, Vielfalt, Einfalt, in: Wirtschaftswoche, Nr. 19 vom 4. Mai 1990, S. 14 ff.; Dieter Bull, Niemand will die Queen verjagen, in: Die Zeit, Nr. 19 vom 4. Mai 1990.



nicht einverstanden. Sie wollen das Beteiligungsverfahren auch auf die Verhandlungen über Vertragsänderungen, durch die der „Rahmen der Europäischen Gemeinschaften“ definiert wird, angewandt sehen. Sie weisen darauf hin, daß bereits durch die Verträge die eigentlichen Weichenstellungen erfolgen und dabei bestimmt wird, in welchem Umfang ihren Anliegen Rechnung getragen wird. Aus diesem Grunde hat der Bundesrat einen Entschließungsantrag angenommen, in dem die Beteiligung der Länder bezüglich der Regierungskonferenz zur Änderung der Gemeinschaftsverträge verlangt wird. Der Bundesrat bittet darin die Bundesregierung, an der Entwicklung einer deutschen Verhandlungsposition und an den Verhandlungen selbst beteiligt zu werden. Im Rahmen der vorgesehenen institutionellen Reformen der Gemeinschaft – Demokratisierung der EG, Stellung des Europäischen Parlaments und der Kommission – verlangen die Länder über den Bundesrat eine Verankerung von Beteiligungsrechten der Länder und Regionen an der Willensbildung und bei Entscheidungen auf europäischer Ebene<sup>34</sup>). Die Diskussion um eine eigenständige, institutionell abgesicherte Interessenvertretung der Länder (Regionalkammer) und deren Einbeziehung in die europäische

Willensbildung ist dabei unter den Ländern noch nicht abgeschlossen.

Gelingt es den Ländern, diesem Begehren hinreichenden Nachdruck zu verleihen und die Bundesregierung zu bewegen, den Bundesrat auch bei Vertragsverhandlungen zu beteiligen, dann gewinnt die geforderte Grundgesetzänderung erhöhtes politisches Gewicht: Die Länder könnten ihre Interessen schon während des Beratungsstadiums einbringen, sie würden nicht erst einbezogen – wie noch 1985 bei den Verhandlungen über die Einheitliche Europäische Akte –, wenn die Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene bereits getroffen sind. Mit der Drohung des möglichen Scheiterns der Verträge im Bundesrat könnten sie aber ihren Forderungen während der Verhandlungen, bevor auf Gemeinschaftsebene die Ergebnisse ausgehandelt sind, entsprechenden Nachdruck verleihen. Der Bund wäre damit erheblich stärker als bisher an das Votum der Länder gebunden. Erst die Kombination von beiden Initiativen – Zustimmungspflichtigkeit von allen Vertragsänderungen und Beteiligung an der Willensbildung während der Vertragsverhandlungen auf Gemeinschaftsebene – könnte den Ländern ein deutlich höheres Gewicht als bisher verleihen.

## V. Sicherung der föderativen Strukturen in Europa – Bewahrung der regionalen Kompetenzen

Die Länder sind sich nicht nur einig in ihrem Verlangen nach einer stärkeren Beteiligung am europäischen Willensbildungsprozeß, einmütig haben sie sich auch darüber verständigt, welche Aufgaben unter der ausschließlichen Kompetenz der Länder verbleiben sollen. Bei ihrer Jahreskonferenz im Oktober 1987 verabschiedeten die Ministerpräsidenten einen Katalog von zehn Thesen, in dem sie die Beschränkung der Europäischen Gemeinschaft auf die expliziten vertraglichen Zuständigkeiten und den Schutz der Hoheitsrechte der Länder verlangen<sup>35</sup>). Im einzelnen fordern sie:

1. Wahrung der vertraglichen Grundlagen,
2. Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips,
3. Föderalismus statt Zentralismus,

4. Sicherung der Bildungs- und Kulturhoheit der Länder,
5. Wahrung der Rundfunkhoheit der Länder,
6. Sicherung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft,
7. Sicherung der eigenständigen regionalen Strukturpolitik der Länder,
8. Wahrung wichtiger Qualitäts- und Verbraucherstandards,
9. Notwendigkeit mittelstandsfreundlicher Rahmenbedingungen,
10. Subsidiarität in der Forschungspolitik.

<sup>34</sup>) Vgl. Bundesrats-Drucksache Nr. 198/90 (Beschluß); Bundesrat, 611. Sitzung, 6. 4. 1990, S. 173.

<sup>35</sup>) Vgl. Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaften – Allgemeine Grundsätze – Zehn Münchner Thesen zur Europapolitik. Beschluß der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer vom 21. bis 23. Oktober 1987 in München, in: Europa im Werden, Blaue Reihe 15, hrsg. von der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, Wiesbaden 1988, S. 23 f.; M. Borchmann (Anm. 25), S. 631 f.

Dieses Bestreben der Länder, bestimmte Politikbereiche unter ihrer alleinigen Zuständigkeit zu halten, steht in einem gewissen Widerspruch zur Konstruktion des EWG-Vertrages. Er überträgt den Organen der EG nicht die Zuständigkeit für bestimmte Politikbereiche – analog zur Kompetenzverteilung des Grundgesetzes –, sondern verpflichtet sie auf bestimmte integrationspolitische Ziele, die durch entsprechende „Maßnahmen“ er-

reicht werden sollen<sup>36</sup>). Diese unterschiedlichen Formen der Aufgabenbestimmung führen notwendigerweise zu Konflikten, zumal dann, wenn die Kommission (und der Ministerrat) mit deutlicher Billigung des Europäischen Gerichtshofes den gewollten Integrationsprozeß durch eine extensive Ausschöpfung ihrer Kompetenzen vorantreibt. Darüber hinaus neigt die EG-Gesetzgebung zu einer hohen Regelintensität mit detaillierten Vorschriften<sup>37</sup>), die den ausführenden nationalen Einrichtungen wenig Spielraum lassen<sup>38</sup>).

Sehr deutlich traten diese unterschiedlichen Ansätze — Schaffung einheitlicher Marktbedingungen oder Schutz der regionalen Autonomie — im Konflikt um die EG-Rundfunkrichtlinie hervor, die vom EG-Ministerrat am 13. April 1989 gegen die Stimmen von Belgien, Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet wurde. Angesichts neuer Sendetechniken beabsichtigte die EG-Kommission, für die Fernsehgesellschaften vergleichbare Rahmenbedingungen in allen EG-Mitgliedstaaten zu schaffen. Innerhalb der Gemeinschaft sollten alle Sendungen unbehindert von nationalen Vorschriften verbreitet werden können, sofern sie den Vorschriften des Herkunftslandes und der EG-Richtlinie entsprachen. Die Länder — mit Ausnahme Niedersachsens — sahen in dieser Vorschrift einen nicht hinnehmbaren Eingriff in ihre grundgesetzlich garantierte Rundfunkhoheit<sup>39</sup>), der im Gemeinschaftsrecht keine hinreichende Grundlage finde. Der von der Kommission geltend gemachten Kompetenz zur Harmonisierung des Dienstleistungsverkehrs wurde die kulturelle und gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks entgegen gehalten. Im Bereich der Kulturpolitik habe die Gemeinschaft jedoch keine ausdrücklichen Rechtssetzungsbefugnisse<sup>40</sup>).

Angesichts der drohenden Einwirkung der EG in diesen Zuständigkeitsbereich rief die bayerische Staatsregierung, unterstützt von einigen weiteren Ländern, das Bundesverfassungsgericht an, um durch eine Eilentscheidung die Bundesregierung zu verpflichten, entgegen ihrer ursprünglichen Absicht in Brüssel gegen die EG-Rundfunkrichtlinie zu stimmen<sup>41</sup>). Das Bundesverfassungsgericht sah durch eine solche Bindung der Bundesregierung deren Verhandlungsspielräume unzulässig eingeschränkt und lehnte den bayerischen Eilantrag ab<sup>42</sup>), entschied jedoch noch nicht in der Hauptsache. Die Frage, inwieweit die Länder die Bundesregierung in Angelegenheiten, die nach dem Grundgesetz in ihren Kompetenzbereich fallen, über den Bundesrat auf eine bestimmte Politik verpflichten können, blieb noch offen. Unabhängig von der Auseinandersetzung in Karlsruhe stimmte die Bundesregierung im Ministerrat gegen die Rundfunkrichtlinie, blieb jedoch in der Minderheit<sup>43</sup>).

Die Länder sind sich einig in der Kritik am Artikel 235 des EWG-Vertrages<sup>44</sup>), der der EG letztlich eine Generalkompetenz attestiert. Dieser Artikel, der der Gemeinschaft in „unvorgesehenen Fällen“ Kompetenzen ohne deren explizite Nennung im EWG-Vertrag zubilligt, ist aus der Sicht der Länder die „offene Flanke“, durch die die EG-Kommission in die Zuständigkeiten der Länder eingreifen kann<sup>45</sup>). Insbesondere der über diese Rechtsgrundlage begründete Anspruch der EG-Kommission auf eine eigenständige Ausführung von EG-Richtlinien und eine vor-Ort-Kontrolle der nationalen Verwaltungen wird von den Landesregierungen zurückgewiesen, weil hier die Grundlage ihrer politischen Potenz, nämlich der ihnen grundgesetzlich übertragene Vollzug von Bundesrecht

<sup>36</sup>) Vgl. Art. 100 a Abs. 1 Satz 2 EWG-Vertrag: „Der Rat erläßt . . . mit qualifizierter Mehrheit die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“, zit. nach EWG-Vertrag, Grundlage der Europäischen Gemeinschaft, bearb. von Thomas Läufer, Bonn 1987, S. 61; vgl. auch: Konsequenzen des EG-Binnenmarktes für die NRW-Wirtschaft, in: Neues im Westen, hrsg. vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 15, April 1989, S. 61 ff.; Günter Einert, Europa auf dem Weg zur politischen Union? Politische Entwicklungsaspekte aus nordrhein-westfälischer Sicht, in: U. v. Alemann u. a. (Anm. 20), S. 50 f.

<sup>37</sup>) EG-Äpfel müssen neuerdings über einen Mindestdurchmesser von 55 Millimetern verfügen, vgl. Einheit, Vielfalt, Einfalt, Wirtschaftswoche, Nr. 19 vom 4. 5. 1990, S. 18.

<sup>38</sup>) Vgl. Günter Einert, in: Bundesrat, 601. Sitzung, 2. 6. 1989, S. 225 f.

<sup>39</sup>) Vgl. Peter Badura, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München 1986, S. 123.

<sup>40</sup>) Vgl. M. Borchmann (Anm. 25), S. 629 f.

<sup>41</sup>) Vgl. Bayern-TV gegen den Rest der EG, in: die tageszeitung vom 12. April 1989

<sup>42</sup>) Vgl. Karlsruhe: Bonn braucht Verhandlungsspielraum, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. April 1989; Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über die EG-Rundfunkrichtlinie, in: Deutscher Bundestag, Die aktuelle Gerichtsentscheidung, Nr. 9/89, 13. September 1989.

<sup>43</sup>) Vgl. Keine Rücksicht auf Kulturhoheit der Länder, in: Handelsblatt vom 14. April 1989; EG auf dem Wege zum freien Fernsehmarkt, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. April 1989.

<sup>44</sup>) Art. 235 (Erlaß von Vorschriften für unvorhergesehene Fälle) lautet: „Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften“; zit. nach EWG-Vertrag (Anm. 36), S. 122.

<sup>45</sup>) Vgl. Edmund Stoiber, Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa-Archiv, (1987) 19, S. 543 ff.

(und damit implizit auch EG-Recht) nach Artikel 83 Grundgesetz, tangiert wird<sup>46)</sup>.

Besondere Besorgnis erregen die Bemühungen der EG, die Rechtsgrundlagen für den Verbraucher- und Umweltschutz zu harmonisieren, weil die Länder hier eine „Nivellierung“ auf „niedrigstem Niveau“ befürchten<sup>47)</sup>. Allerdings kann diese Kritik nicht gänzlich überzeugen, denn nach dem EWG-Vertrag sind die Aktivitäten der EG in diesen Angelegenheiten auf die Bereiche beschränkt, die – in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip – von der Gemeinschaft erfolgreicher geregelt werden können als von den einzelnen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus räumt der EWG-Vertrag den Mitgliedsländern das Recht zu weitergehenden Regelungen ein<sup>48)</sup>. Auch dem Einwand der „Nivellierung nach unten“ wird man kaum vorbehaltlos zustimmen können, wengleich es Beispiele gibt, die diesen Vorwurf belegen<sup>49)</sup>. Nicht übersehen werden dürfen allerdings andere Bestimmungen wie die Trinkwasserrichtlinie, die seit Oktober 1989 in Kraft ist und wesentlich schärfere Grenzwerte für Schadstoffe als die deutsche Gesetzgebung vorsieht<sup>50)</sup>. Die Vermutung liegt nahe, daß es den Ländern in manchen Fällen – Bier, das nicht nach dem deutschen Reinheitsgebot gebraut ist, oder Milchersatzstoffe – weder um Kompetenzfragen oder Verbraucherschutz als vielmehr um den Schutz ihrer Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz geht.

<sup>46)</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft (Hrsg.), Übergang von Hoheitsrechten auf die Europäische Gemeinschaft und Bund-Länder-Verhältnis in der Bundesrepublik Deutschland (Manuskript), Luxemburg 1987.

<sup>47)</sup> Vgl. Rudolf Hrbek, Die deutschen Länder in der EG-Politik, in: Außenpolitik, (1987) 38, S. 124; Michael Schneider, Einwirkungen der EG-Kommission auf die Zuständigkeiten der Länder, in: S. Magiera/D. Merten (Anm. 3), S. 235.

<sup>48)</sup> Vgl. Art. 130r Abs. 4 EWG-Vertrag; Ludwig Krämer, Aufgabenverflechtung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Bund und Ländern, dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes, in: S. Magiera/D. Merten (Anm. 3), S. 189 ff.

<sup>49)</sup> Vgl. Michael Strübel, Umweltpolitik in Europa – Möglichkeiten und Grenzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/88, S. 18 ff.

<sup>50)</sup> Vgl. die Stellungnahme von Greenpeace vom September 1989; Richtlinie des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch vom 15. Juli 1980, ABl. der EG Nr. L 229/11 vom 30. August 1980. Hingewiesen sei auf die Differenzen zwischen EG-Kommission und Europäischem Parlament, das dem Umweltschutz wesentlich mehr Beachtung schenkt als die Kommission. Erst im Oktober 1989 wies das Europäische Parlament mit überwältigender Mehrheit den Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zu mit ionisierenden Strahlen behandelten Lebensmitteln zurück. Vgl. Verhandlungen des Europäischen Parlaments, 10. 10. 1989, Nr. 3-381, S. 54 ff.; ABl. der EG Nr. C 291/58 vom 20. 11. 1989.

In der Forderung nach Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – „Entscheidung in Brüssel, wo immer nötig – Entscheidung vor Ort, wo immer möglich“<sup>51)</sup> – sind sich alle Länder einig<sup>52)</sup>. Unterschiedliche Einschätzungen werden jedoch deutlich, wenn es um einzelne Politikvorhaben geht und prinzipiellere Erwägungen in den Hintergrund treten. Allgemein gesprochen sind es die kleineren und schwächeren Länder, die eher bereit sind, im Zuge der Kooperation mit „Europa“ auf eigene Zuständigkeiten zu verzichten als die stärkeren und größeren.

In der Regel ist es Bayern, das Zuständigkeitsfragen in der Europapolitik am entschiedensten thematisiert. Nachdem bereits der damalige bayerische Bundesratsminister und heutige EG-Kommissar Schmidhuber der EG „Kompetenzanmaßungen“<sup>53)</sup> vorgeworfen hatte, stellte ein bayerischer Beamter auf einer verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1987 die Notwendigkeit europäischer Zuständigkeiten für die Bereiche in Frage, für die es keiner Bundeskompetenz bedürfe<sup>54)</sup>. Faktisch impliziert das die Weigerung, der EG Zuständigkeiten im Bereich der Landespolitik einzuräumen. Dieses Argument übersieht allerdings die umfangreiche Koordinierung von Landespolitiken auf der Länderebene mit dem Ziel „akkordierter Landesgesetzgebung“<sup>55)</sup>, die gerade das Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen in Bereichen unterstreicht, für die der Bund nicht zuständig ist<sup>56)</sup>. Allerdings zeichnet sich seit einiger Zeit ein Wandel ab: Der bayerische Ministerpräsident Max Streibl konzidierte, daß auch die Länder für weitere Integrationsfortschritte auf Kompetenzen verzichten müßten<sup>57)</sup>.

<sup>51)</sup> Björn Engholm, Über die stetige Aufhebung von Grenzen, Antrittsrede als Bundesratspräsident, 4. 11. 1988, in: Helmut Herles (Hrsg.), Das Parlament der Regierenden, Stuttgart 1989, S. 635.

<sup>52)</sup> Auch wenn man grundsätzlich die Betonung des Subsidiaritätsprinzips für berechtigt erachtet, darf nicht übersehen werden, daß hier in der Regel der Maßstab der deutschen Länder, insbesondere der potenteren, angelegt wird. Man wird kaum davon ausgehen können, daß alle Regionen in der Europäischen Gemeinschaft in derselben Weise befähigt sind, bestimmte Aufgaben allein zu regeln und zu lösen. Für schwächere Regionen, beispielsweise im Süden der Gemeinschaft, sind möglicherweise bestimmte Ziele wie der Umweltschutz, nur über europäische Regelungen erreichbar.

<sup>53)</sup> Vgl. Bundesrat, 564. Sitzung, 16. 5. 1986, S. 306.

<sup>54)</sup> Michael Schneider, Einwirkungen der EG-Kommission auf die Zuständigkeiten der Länder, in: S. Magiera/D. Merten (Anm. 3), S. 233.

<sup>55)</sup> F. Ossenbühl (Anm. 29), S. 1236.

<sup>56)</sup> Vgl. Fritz J. Scharpf, Regionalisierung des europäischen Raumes. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, in: U. v. Alemann u. a. (Anm. 20), S. 43.

<sup>57)</sup> Vgl. Bayerischer Landtag, 11. Wahlperiode, 99. Sitzung, 31. Mai 1989, S. 6896; „Der Kompetenzverlagerung Riegel vorschieben“, Interview mit dem bayerischen Ministerpräsidenten Streibl, in: Die Welt vom 5. August 1989.

Integrationsfreundlicher argumentierte der Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, Engholm, indem er die Notwendigkeit des Erhalts der Eigenständigkeit der Länder im Zuge der europäischen Integration zwar betonte, jedoch unterstrich, daß nicht mehr alles, was der Zuständigkeit der Länder unterliegt, von ihnen noch sinnvoll innerhalb ihrer Grenzen geregelt werden könne. Für diese Bereiche – er nannte u. a. den grenzübergreifenden kulturellen Austausch und die Rahmengesetzgebung für den Umweltschutz – befürwortete er eine europäische Zuständigkeit, wenn der „europäische Mehrwert“ dies rechtfertige. In den Fällen, in denen sich eine europäische Gesetzgebung als wirkungsvoll erweise, so argumentierte er durchaus im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, sollten die Länder bereit sein, Kompetenzen abzugeben<sup>58</sup>). Andere Länder, z. B. Nordrhein-Westfalen, erkennen die Gewinne an politischen Handlungsmöglichkeiten, die ihnen für ihr Land aus europäischen Programmen wie COMMETT, ERASMUS und LINGUA erwachsen, auch wenn sie in einer Spannung zu den Landeskompetenzen stehen<sup>59</sup>).

Berlin befindet sich auch hier in einer besonderen Situation. Für die Stadt hat die europäische Integration ein hohes Gewicht. Im Unterschied zu Bundesgesetzen kennt das EG-Recht keine besonderen Berlin-Klauseln und gilt daher unmittelbar. Die Umsetzung und Anwendung von EG-Recht dokumentiert die Einbindung der Stadt in die westliche Gemeinschaft und damit implizit auch die Zugehörigkeit zur Bundesrepublik. Der rot-grüne Berliner Senat ist deshalb sehr offen für die Zusammenar-

beit mit EG-Organen und sucht sie. Konkret wird dieses beispielsweise in dem Bemühen, durch die Kooperation mit europäischen Institutionen Berlin zu einem Zentrum von Wissenschaft und Forschung auszubauen<sup>60</sup>). Der Prozeß der Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat das Berliner Interesse an der europäischen Integration weiter erhöht. Deutsche Vereinigung und europäische Integration greifen ineinander, Vereinigung heißt nicht Abkehr von Europa, sondern Einbeziehung der DDR. Da die DDR während der Übergangszeit bis zur staatsrechtlichen Vereinigung nicht in den Kontext der Europäischen Gemeinschaften einbezogen wird, versucht der Berliner Senat, ausgehend vom Großraum Berlin, auch die Interessen der DDR mit einzubringen<sup>61</sup>). Da Berlin mit dem Verfall des „Ostblocks“ die Funktion einer Drehscheibe in den östlichen Bereich Europas gewinnen wird, befürchtet man, daß durch die grundsätzlich unterstützte Weiterentwicklung der Gemeinschaft der Zwölf die Hürden zur Europäischen Gemeinschaft für die sich demokratisierenden Staaten Mittel- und Osteuropas erhöht werden.

Es wäre allerdings ein Fehler, zu vermuten, das Herangehen der verschiedenen Landesregierungen an die diversen Aspekte der EG hänge vom parteipolitischen Standort ab, es gebe quasi ein Gefälle der Integrationsbereitschaft von „Rot-Grün“ nach „Schwarz“. Daß dem nicht so ist, beweisen Lothar Späths ausgesprochen integrationsfreudiger „Traum von Europa“<sup>62</sup>) einerseits und die eher zurückhaltende Position von Johannes Rau<sup>63</sup>) andererseits.

## VI. Das Europa der Regionen – die Länder in Europa

Unter dem Eindruck der Erosion ihrer Zuständigkeiten fordern die Länder nicht nur eine Beteiligung an der Europapolitik, die Ministerpräsidenten treten auch für ein föderativ strukturiertes „Europa der Regionen“ ein<sup>64</sup>). Bei dem Treffen des Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, mit den deutschen Ministerpräsidenten am 19. Mai 1988, fanden die Bedenken und Wünsche der Län-

der besondere Aufmerksamkeit. Der damalige bayerische Ministerpräsident Franz-Josef Strauß kritisierte die Kommission, weil sie ihre Befugnisse überschreite, und verlangte eine klare Beschränkung ihrer Tätigkeit auf die in dem EWG-Vertrag und der Einheitlichen Europäischen Akte vorgesehenen Zuständigkeiten. Darüber hinaus verlangte er von der EG-Kommission die Anerkennung des

<sup>58</sup>) Vgl. Bundesrat, 605. Sitzung, 20. 10. 1989, S. 407 f.; B. Engholm (Anm. 22), S. 383 ff. Sein Hinweis, daß es zu weit gehe, wenn über die Förderung des Fremdsprachenunterrichts durch die EG den Mitgliedstaaten vorgeschrieben werden solle, wann welche Sprachen zu erlernen sind, soll hier nicht unterschlagen werden.

<sup>59</sup>) Vgl. Jürgen Burckhardt, Wissenschafts- und Forschungspolitik der Länder in einem Europa der Regionen, in: U. v. Alemann u. a. (Anm. 20), S. 520 ff.

<sup>60</sup>) Vgl. Senatsverwaltung für Bundesangelegenheiten, Europapolitisches Arbeitsprogramm des Senats von Berlin (beschlossen am 4. Juli 1989).

<sup>61</sup>) Vgl. Walter Momper, Die zukünftige Rolle Berlins in Europa, Rede gehalten am 15. März 1990 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

<sup>62</sup>) Vgl. Lothar Späth, 1992. Der Traum von Europa, Stuttgart 1989.

<sup>63</sup>) Vgl. Johannes Rau, Der Föderalismus in der Bewährung, in: Wilhelm Bleek/Hanns Maull (Hrsg.), Ein ganz normaler Staat. Perspektiven nach 40 Jahren Bundesrepublik, München-Zürich 1989, S. 146 f.

<sup>64</sup>) Vgl. z. B. Holger Börner, Bundesrat, 7. November 1986, in: H. Herles (Anm. 51), S. 588 f.

Subsidiaritätsprinzips und damit einen Verzicht auf Maßnahmen, die auch von den Mitgliedstaaten selbst vorgenommen werden können<sup>65</sup>).

Delors seinerseits begrüßte das Interesse der Länder an der Gemeinschaft. Auch er betonte, daß die Tätigkeit der EG auf die Bereiche beschränkt werden solle, die nicht sinnvoll auf der nationalstaatlichen Ebene erledigt werden könnten und unterstrich damit auch das Subsidiaritätsprinzip. Zugleich betonte er die Notwendigkeit der Schaffung von Regionen innerhalb eines vereinten Europas, die mit autonomen Kompetenzen ausgestattet seien. Unter diesen Gesichtspunkten sah er in der Bundesrepublik ein Modell für die Dezentralisierung und Regionalisierung Europas. Gleichwohl wies er das Verlangen der Ministerpräsidenten nach einer strikten (und statischen) Teilung der Zuständigkeiten zwischen der EG-Kommission und den Mitgliedstaaten zurück und befürwortete statt dessen eine intensiviertere Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Landesregierungen. Die Kommission beabsichtige nicht, sich in die Aufgaben der Länder einzumischen, aber sie wolle sie ergänzen. Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Ländern eröffne den Ländern neue Handlungsmöglichkeiten<sup>66</sup>).

Delors' weithin begrüßten Bemerkungen<sup>67</sup>) über die Stellung der Länder in einer zukünftigen Europäischen Union wurden durch die Regionalismus-Charta des Europäischen Parlaments vom 18. November 1988 deutlich unterstützt<sup>68</sup>). Diese Charta verlangt die Bildung und Bewahrung von Regionen als politische Körperschaften innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Die deutsche föderative Ordnung diene auch dem Europäischen Parlament als Modell für eine föderative europäische Ordnung. Obwohl die in der Charta benutzten Begriffe andere sind als die deutschen, ist nicht zu übersehen, daß der Föderalismus des Grundgesetzes hier Pate gestanden hat<sup>69</sup>).

Die Länder nahmen die Regionalismus-Charta des Europäischen Parlaments mit großer Zustimmung auf. Die nordrhein-westfälische Landesregierung brachte im Bundesrat eine Resolution ein, die die Forderung des Europäischen Parlaments nach einer dezentralisierten europäischen politischen Ordnung und regionaler Autonomie innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unterstützt<sup>70</sup>). Sie war konzipiert als Signal für ein Europa mit mehr regionaler Eigenständigkeit und Demokratie<sup>71</sup>). Dezentralisierung erhalte nicht nur die kulturellen Verschiedenheiten in Europa, sie habe sich auch als wirtschaftlich effizienter erwiesen und als erfolgreicher beim Ausgleich regionaler Disparitäten. Föderale Ordnungen eröffneten mehr Möglichkeiten zur demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger eines Landes und vermittelten politischen Entscheidungen ein höheres Maß an Akzeptanz. Demgegenüber — so die Kritik — orientierten sich die Institutionen der EG eher an zentralistischen als föderativen Integrationsvorstellungen und beachteten zu wenig das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Dezentralisierung. Ferner verlangte der Bundesrat in Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament eine Beteiligung der Regionen an der europäischen Willensbildung und insbesondere bei den anstehenden Änderungen der Römischen Verträge.

Die Länder sehen sich vor die Frage gestellt, ob ein „Europa der Regionen“ ihnen neue politische Handlungsmöglichkeiten eröffnet, die Ersatz bieten können für die Zuständigkeiten, die sie bereits an europäische Einrichtungen verloren haben oder aller Wahrscheinlichkeit nach noch verlieren werden. Verschiedene Gesichtspunkte müssen dabei berücksichtigt werden: Eine Tendenz zur Dezentralisierung und Akzeptanz regionaler Autonomie hat — in unterschiedlichem Ausmaß — zumindest in den größeren Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft breiten Boden gewonnen; einige

<sup>65</sup>) Vgl. Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Franz-Josef Strauß, . . . am 19. Mai 1988 in Bonn, in: Europa-Archiv, (1988) 17, S. D 338 ff.

<sup>66</sup>) Vgl. Arbeitsdokument des Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, . . . am 19. Mai 1988 in Bonn, in: ebd., S. D 340.

<sup>67</sup>) Der bayerische Ministerpräsident, Max Streibl, nannte Delors unter Bezug auf dieses Treffen vor dem Bayerischen Landtag einen „Föderalisten“, was — unter bayerischer Perspektive — als Ausdruck höchster Wertschätzung gelten darf, vgl. Bayerischer Landtag, 11. Wahlperiode, 99. Sitzung, 31. 5. 1989, S. 6898; vgl. auch Johannes Rau vor dem Bundesrat, 610. Sitzung, 16. 3. 1990, S. 86 f.

<sup>68</sup>) Vgl. Europäisches Parlament, Dok. A 2-218/88 vom 18. 11. 1988; ABl der EG Nr. C 326 vom 19. 12. 1988, S. 289 ff.

<sup>69</sup>) Die Charta verlangt die Bildung oder Bewahrung von Regionen als politische Körperschaften auf verfassungsrechtlicher oder gleichwertiger juristischer Grundlage (Art. 3). Diese Regionen sollen über ein eigenes Parlament und über

eine gewählte Regierung verfügen (Art. 6 und 9), ihnen sollen legislative und exekutive Kompetenzen zugeordnet werden (Art. 7 f. und 11), insbesondere sollen ihnen die regionalen Wirtschaftsförderung, das Gesundheitswesen sowie die Schul- und Kulturpolitik obliegen (Art. 12). Empfohlen wird darüber hinaus — so weit wie möglich — die regionale Durchführung der Maßnahmen, die in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen (Art. 14). Kompetenzstreitigkeiten sollen durch ein Verfassungsgericht oder eine vergleichbare Instanz geschlichtet werden (Art. 15). Um ihren Aufgaben gerecht werden zu können, sind die Regionen mit eigenen Finanzmitteln, im wesentlichen aus eigenen Steuern bzw. Steueranteilen auszustatten. Finanzielle Ungleichgewichte sollen durch einen vertikalen und horizontalen Finanzausgleich mit dem Ziel der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gemildert werden (Art. 17–22).

<sup>70</sup>) Vgl. Bundesrats-Drucksache Nr. 279/89 (Beschluß).

<sup>71</sup>) Vgl. Günter Einert, Bundesrat, 601. Sitzung, 2. 6. 1989, S. 225 f.

## VII. Perspektiven

Es ist nicht auszuschließen, daß durch die europäische Integration und wohl auch durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten ein Grundprinzip der bundesdeutschen Innenpolitik, die besondere Betonung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, an Gewicht verlieren wird<sup>80</sup>). Innerhalb des Binnenmarktes wird es für einheitliche Regelungen innerhalb eines nationalen Raumes kaum überzeugende Gründe geben, wenn die europäische Gesetzgebung regional differenzierte Lösungen erlaubt oder anstrebt. Wenn die EG-Kommission und der Ministerrat die weit verbreitete Forderung nach regionaler Autonomie akzeptieren, dann werden regionale und lokale Regelungen vermutlich zu Lasten nationaler Bestimmungen, die zunehmend durch europäische ersetzt werden, an Bedeutung gewinnen. In der Konsequenz kann dies heißen, daß infolge der europäischen Integration die Länder neue politische Handlungschancen gewinnen werden, die ihnen die Möglichkeit zu mehr Unterschiedlichkeit, zu mehr Vielfalt einräumen<sup>81</sup>). Langfristig ist es nicht auszuschließen, daß eine weitergehende und intensivere europäische Integration, obwohl sie den Ländern Kompetenzen nimmt – mehr noch dem Bund –, per saldo nicht notwendigerweise zu Einbußen an politischen Gestaltungsmöglichkeiten führt. Die Integration könnte anstelle der verlorenen Zuständigkeiten neue Gestaltungsmöglichkeiten erschließen, die regionale politische Konkurrenz fördern und damit zu einer Verbesserung und regionalen Differenzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge führen<sup>82</sup>).

Aus der Sicht der Landesregierungen mag dies eine zu optimistische Perspektive sein, die keine Grundlage im täglichen Geschäft mit der EG-Kommission und der Bundesregierung findet. Es wird beklagt, daß die allgemeinen Grundsätze über die Respektierung der Rechte der Länder und Regionen sich nicht in der praktischen Politik der europäischen Behörden niederschlagen<sup>83</sup>). Andere Beobachter

unter den führenden Landespolitikern meinen hingegen, eine veränderte Haltung der Brüsseler Bürokratie festzustellen und erkennen einen Wandel hin zu größerer Rücksichtnahme auf regionale Belange (so konstatierte Streibl erst kürzlich „einen Umdenkungsprozeß“ bei der EG-Kommission<sup>84</sup>)). Aber auch sie räumen ein – so der saarländische „Europaminister“ Ottokar Hahn –, daß eine große Bürokratie nur langsam ihre (schlechten) Gewohnheiten ändert.

Es ist nach wie vor eine offene Frage, ob ein vereinigtes Europa von einer Brüssel Bürokratie dominiert werden wird, oder ob sich ein gewisses Gleichgewicht zwischen „Brüssel“ und den europäischen Regionen etabliert. In der Bundesrepublik Deutschland haben die Länder und der Bundesrat diese Frage erfolgreich auf die politische und wissenschaftliche Tagesordnung gesetzt. Der Einfluß der Länder auf die Politik in der Europäischen Gemeinschaft ist deutlich gestiegen. Das Verlangen nach einer föderal strukturierten Europäischen Union ist artikuliert und im Grundsatz von der EG-Kommission sowie dem Europäischen Parlament akzeptiert worden.

Im Unterschied zu den Ländern und dem Bundesrat hat es der Bundestag allerdings bisher noch nicht vermocht, die Beschneidung seiner legislativen Rechte im Zuge der europäischen Integration zu einem Thema der öffentlichen Diskussion zu erheben. Er verfügt nicht über so weitreichende echte Mitwirkungsrechte, wie sie der Bundesrat durch das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte errungen hat. Die vergleichsweise bescheidene Mitwirkung des Bundestages zeigt sich schlaglichtartig darin, daß er über keinen Ausschuß für EG-Angelegenheiten verfügt, sondern sich lediglich ein Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses<sup>85</sup>) mit Europaangelegenheiten befaßt.

<sup>80</sup>) Daß in der Bundesrepublik heute mehr Einheitlichkeit praktiziert wird, als das Grundgesetz es verlangt, beweisen die Zusammenarbeit der Länder auf der „dritten Ebene“ mit dem Ziel bundeseinheitlicher Landesgesetzgebung und die extensive Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund; vgl. Hartmut Klatt, Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/86, S. 4 ff.; F. J. Scharpf (Anm. 56), S. 43 f.

<sup>81</sup>) Vgl. Fritz W. Scharpf, Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: Vierzig Jahre Bundesrat (Anm. 3), S. 153 f.

<sup>82</sup>) Vgl. Thomas Läuffer, Die Europäische Gemeinschaft im Wandel, in: Europa-Archiv, (1988) 23, S. 679 ff..

<sup>83</sup>) Vgl. Günter Einert, Bundesrat, 601. Sitzung, 2. 6. 1989, S. 225.

<sup>84</sup>) Bundesrat, 610. Sitzung, 16. 3. 1990, S. 85. Streibl sah bereits am 19. Oktober 1989 den „Bazillus des Föderalismus“ in der EG-Kommission nisten, Rede bei der Konferenz „Europa der Regionen“, Redemanuskript, S. 8. Ich danke der Bayerischen Staatskanzlei für die freundliche Überlassung des Manuskriptes.

<sup>85</sup>) Vgl. Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Baden-Baden 1988, S. 849 f.; zum Europa-Ausschuß des Deutschen Bundestages vgl. Uwe Leonardy, Bundestag und Europäische Gemeinschaft: Notwendigkeit und Umfeld eines Europa-Ausschusses, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 20 (1989) 4, S. 527 ff.

(Belgien<sup>72</sup>) und Spanien) befinden sich bereits in einem Übergang zu föderalstaatlichen Ordnungen. Regionalisierung und stärkere Betonung regionaler Interessen erlauben und fördern regional konkurrierende politische Problemlösungen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten<sup>73</sup>). Die Entwicklung hin zu größeren Spielräumen der Länder und Regionen eröffnet neue Möglichkeiten für transnationale Kooperation, die auch Ausdruck einer echten Gemeinschaftsbildung ist. Die Zusammenarbeit des Saarlandes mit Lothringen und Luxemburg wurde als die Saar-Lor-Lux-Kooperation bekannt<sup>74</sup>). Eines der Ziele dieser Zusammenarbeit ist die Koordinierung der regionalen Stahlpolitik. Die Zusammenarbeit der europäischen High-tech-Regionen Baden-Württemberg, Katalonien, Lombardei und des Departments Rhône-Alpes dient der Forschungsförderung und der Entwicklung neuer Industrien<sup>75</sup>). Die grenzüberschreitende Kooperation beschränkt sich nicht auf die Mitglieder der EG. So haben sich die Länder und Regionen der Alpen in der ARGE Alp zusammengefunden, um die Interessen der Alpenregion grenzüberschreitend zu vertreten.

Interregionale Kooperation und transnationale Zusammenarbeit verschiedener Regionen wie auch die sich weiter entwickelnden Arbeitsbeziehungen zwischen den Regionen und der EG-Kommission schaffen ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis. Obwohl die Länder keinen formalen Einfluß auf die europäische Gesetzgebung besitzen, heißt es, daß die EG-Organe ein steigendes Interesse an Beziehungen zu den subnationalen Verwaltungsebenen der einzelnen Mitgliedstaaten entwickeln, weil man die Kenntnisse und Fähigkeiten derer erkannt hat, die europäisches Recht im täglichen Vollzug umsetzen müssen. Parallel dazu versuchen die Länder ihren Einfluß auf „Brüssel“ zu verstärken. Um den gegenseitigen Austausch zu fördern und um stärker Einfluß zu nehmen, haben die Länder\*in Brüssel Büros eröffnet. Sie dienen dem Informationsaustausch zwischen EG-Institutionen und den jeweiligen Landesregierungen, anderen Einrichtungen der Länder und privaten Unternehmen. Sie unterstützen Interessenten bei der Aufnahme von Kontakten zu EG-Behörden und helfen, Anträge er-

folgreich durch die europäische Bürokratie zu schleusen. Schließlich repräsentieren sie die einzelnen Länder kulturell und bieten Gelegenheit für die Diskussion verschiedenster europäischer Themen<sup>76</sup>). Die Bereitschaft der Landesregierungen und der europäischen Einrichtungen, ihren Austausch untereinander zu intensivieren, dient nicht nur der realen Vergemeinschaftung innerhalb der EG, sie hilft auch, das Gewicht der Länder im Zuge der europäischen Integration zu sichern<sup>77</sup>).

Die Länder versuchen, Verbündete in anderen europäischen Regionen und autonomen Gebieten für ihr Begehren nach regionaler Autonomie und einer Beteiligung an der europäischen Willensbildung zu finden. Auf zwei Konferenzen im Oktober 1989 in München und im April 1990 in Brüssel, an denen Vertreter von knapp 40 Ländern und europäischen Regionen teilnahmen, fanden die Wünsche der deutschen Länder nach einem föderalen Aufbau des sich vereinigenden Europas und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzip einhellige Unterstützung. Im Hinblick auf die für Ende 1990 geplante Regierungskonferenz formulierte man sehr konkrete Anliegen. Im einzelnen verlangten die Vertreter der Regionen und Länder einen dreistufigen Aufbau Europas, wobei jede Ebene — Länder bzw. Regionen, Nationalstaaten, Gemeinschaft — über jeweils ein legislatives und exekutives Organ verfügen soll. Sie forderten ferner eine klare Abgrenzung der Kompetenzen, ein unmittelbares Initiativ- und Mitwirkungsrecht der Länder bzw. Regionen an der Gesetzgebung der Gemeinschaft, soweit ihre Interessen und Rechte betroffen sind, sowie ein allgemeines und gleiches<sup>78</sup>) Stimmrecht für das Europäische Parlament. In die Gemeinschaftsverträge soll ein Klagerecht der Länder bzw. Regionen vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg eingeführt werden. Die Mitgliedstaaten sollen die Möglichkeit erhalten, ihr Stimmrecht im Ministerrat an Vertreter der Länder oder Regionen zu delegieren. Schließlich sollen die Länder bzw. Regionen in den europäischen Entscheidungsprozeß institutionell eingebunden werden. Dazu wurden zwar bereits verschiedene Modelle — z. B. das der Regionalkammer — diskutiert, jedoch hat man sich noch auf keines verständigt<sup>79</sup>).

<sup>72</sup>) Vgl. Patrick Vanhulle, Belgien auf dem Weg zum föderativen Staat, in: Europa-Archiv, (1989) 14, S. 457 ff.

<sup>73</sup>) Vgl. Rudolf Hrbek/Thomas Läufer, Die Einheitliche Europäische Akte, in: Europa-Archiv, (1986) 6, S. 173–183.

<sup>74</sup>) Vgl. Ottokar Hahn, EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaußenpolitik?, in: R. Hrbek/U. Thaysen (Anm. 3), S. 105–110.

<sup>75</sup>) Vgl. Harald Goerg, Europas vier Tiger, in: Die Zeit, Nr. 22 vom 26. Mai 1989, S. 43.

<sup>76</sup>) Vgl. beispielsweise O. Hahn (Anm. 73), S. 109.

<sup>77</sup>) Vgl. Rudolf Hrbek, Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: S. Magiera/D. Merten (Anm. 3), S. 127 ff.

<sup>78</sup>) Angesichts der Stimmengewichtung der einzelnen Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament kann von einem gleichen Stimmrecht der europäischen Wahlbevölkerung nicht die Rede sein.

<sup>79</sup>) Vgl. Entschließung der Teilnehmer der Konferenz „Europa der Regionen“ am 19. Oktober 1989 in München; Entschließung der zweiten Konferenz „Europa der Regionen“ am 24./25. April 1990 in Brüssel; Das aktuelle Interview, in: Bayerische Staatszeitung vom 30. April 1990.

## **Manfred Schäfers/Joachim Starbatty: Das Instrumentarium der EG zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/90, S. 3–15

In der EG kristallisiert sich als eine neue Gemeinschaftsaufgabe die Kohäsionspolitik heraus, die wachsenden Einfluß auf das zukünftige Aussehen der Gemeinschaft ausübt: Sie beruht auf der Einsicht, daß eine Notwendigkeit besteht, die peripheren Volkswirtschaften (Griechenland, Irland, Nordirland, Portugal, Spanien und der Mezzogiorno Italiens) in ihrem wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Aufholprozeß zu unterstützen, da die Vollendung des Binnenmarktes mit all seinen vermuteten wohlfahrtsfördernden Wirkungen ansonsten zumindest gefährdet ist. Ohne eine begleitende Kohäsionspolitik dürfte eine zunehmende wirtschaftliche Integration in der EG nicht zu haben sein. Diese zentrale Bedeutung der Kohäsionspolitik macht es notwendig, eine erste Bestandsaufnahme des kohäsionspolitischen Instrumentariums vorzunehmen sowie die Elemente einer Erfolgskontrolle zumindest in Umrissen zu skizzieren.

So existieren bereits Institutionen und Instrumente, die speziell der Förderung der peripheren Gebiete in der EG dienen. Dazu gehören insbesondere die Europäische Investitionsbank und die Strukturfonds sowie in zunehmenden Maße die Haushaltspolitik und die Technologiepolitik. Der finanzielle Einsatz der EG auf diesem neuen Politikfeld ist mittlerweile beachtlich. Für einen Erfolg der Kohäsionspolitik ist es notwendig, daß zum einen das Investitionsvolumen in der Peripherie dauerhaft angehoben wird, und zum anderen sich ihre Produktivität stärker als die der technologisch führenden Länder in der EG erhöht. Dies sind auch die wesentlichen Kriterien einer Erfolgskontrolle.

## **Horst Werner: Ökonomische Probleme der deutschen Einheit und europäischen Einigung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/90, S. 16–27

Mit der Vollendung der deutschen Einheit erhält die wirtschaftliche Einigung ganz Europas einen entscheidenden Impuls. Heute geht es nicht mehr allein um den Binnenmarkt der zwölf EG-Staaten, sondern um die reale Chance eines weltweiten Europäischen Wirtschaftsraums. Eine marktwirtschaftliche Ordnung in ganz Deutschland schlägt eine Brücke zu den marktwirtschaftlichen Reformländern in Mittel- und Osteuropa. Ein möglichst schneller Übergang der DDR zur Marktwirtschaft und eine alsbaldige Öffnung der EG gegenüber Drittländern fördern den Reformprozeß in Mittel- und Osteuropa. Die Widerstände gegen die Perestrojka haben gezeigt, daß diese Reformprozesse und damit die wirtschaftliche Einigung Gesamteuropas gefährdet sind.

Gegen eine zügige Vollendung der deutschen Einheit werden vor allem hohe Anpassungskosten im Übergangsprozeß angeführt. Trotz der Anpassungsprobleme, die in einer Währungsunion nicht mehr durch Wechselkursänderungen entschärft werden können, ist jedoch bereits innerhalb einer kurzen Frist der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Einigung größer als die gesamtwirtschaftlichen Kosten. Ordnungstheoretische Überlegungen und die Erfahrungen mit langsamen Reformschritten in Zentralverwaltungswirtschaften sprechen ebenfalls dafür, daß die Erfolgchancen und das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei einer zügigen Integration der DDR günstiger sind als bei verlängertem Anpassungszeitraum.

Auf der anderen Seite sind Europas Vorteile durch die deutsche Einheit und marktwirtschaftliche Reformen Ansatzpunkt von Befürchtungen, die Dritte Welt werde im internationalen Standortwettbewerb um knappes Kapital noch weiter zurückfallen. Wenn sich die Entwicklungsländer an den demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen in Europa orientieren und wenn Europa durch konsequente Liberalisierungen in der Uruguay-Runde seine Märkte öffnet, können die marktwirtschaftlichen Reformen in Europa in Entwicklungserfolge der Dritten Welt umgemünzt werden.

## **Wolfgang Rensch: Deutsche Länder und europäische Integration. Kompetenzverluste und neue Handlungschancen in einem „Europa der Regionen“**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/90, S. 28–39

Die jüngste Debatte über die Rolle der Länder in der Europäischen Gemeinschaft wurde durch deren Bestreben, die innerstaatliche europapolitische Willensbildung verstärkt zu beeinflussen, und ihrem Bemühen, föderative Grundsätze beim Aufbau einer Europäischen Union zu sichern, bestimmt. Weil die Länder ihre verfassungsrechtlich festgeschriebenen Zuständigkeiten bedroht sehen, nutzen sie die Weiterentwicklungen der EWG-Verträge, insbesondere die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte, um ihren Einfluß auf die europapolitischen Entscheidungsfindungen der Bundesregierung in Fragen, die innerstaatlich verfassungsrechtlich der alleinigen Zuständigkeit der Länder unterliegen oder von großem Interesse für sie sind, zu intensivieren. Durch eine Grundgesetzänderung und die Beteiligung an den Regierungskonferenzen zur Ergänzung der Gemeinschaftsverträge wollen sie einer weiteren Aushöhlung ihrer Zuständigkeiten entgegenwirken. Bei verschiedenen Gelegenheiten unterstrichen die Länder ihr Verlangen nach klaren Kompetenzabgrenzungen zwischen der Gemeinschaft, den Nationalstaaten und den Ländern bzw. Regionen. Besonders zustatten kam den Ländern, daß auf europäischer Ebene zunehmend der bundesdeutsche Föderalismus als Modell für eine europäische föderale Ordnung, ein „Europa der Regionen“, betrachtet wird. Die Diskussion um die Konsequenzen der europäischen Einigungsbestrebungen für die Länder konzentriert sich daher auf zwei Aspekte: auf den Kompetenzverlust der Länder infolge der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Europäische Gemeinschaft und auf sich neu eröffnende politische Handlungsmöglichkeiten in einem föderalisierten Europa.