

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Karl Albrecht Schachtschneider

Die Europäische Union und die Verfassung
der Deutschen

Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen

Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes

Jürgen von Hagen

Verwirklichung der Europäischen Währungsunion

Norbert Berthold

Europa nach Maastricht – Die Skepsis bleibt

B 28/93

9. Juli 1993

Karl Albrecht Schachtschneider, Dr. iur., geb. 1940; Ordinarius für Öffentliches Recht der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen – Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Das Sozialprinzip, Bielefeld 1974; Staatsunternehmen und Privatrecht, Berlin – New York 1986; Der Rechtsbegriff „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Atom- und Immissionschutzrecht, in: W. Thieme (Hrsg.), Umweltschutz im Recht, 1988; Das Hamburger Oppositionsprinzip, in: Der Staat, 28 (1989); Res publica res populi. Die Freiheits-, Rechts- und Staatslehre nach dem Grundgesetz, Berlin 1993 (i. E.).

Thomas Oppermann, Dr. iur. Dr. h. c., geb. 1931; o. Professor für Öffentliches Recht einschließlich Europarecht, Juristische Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: Europarecht, München 1991; European Unity in the Nineties – A Mirage?, in: St. Thomas Law Review, 4 (1992); (zus. mit Claus Dieter Classen) Die Europäische Gemeinschaft vor der Europäischen Union, in: Neue Juristische Wochenschrift, 46 (1993).

Claus Dieter Classen, Dr. iur., geb. 1960; Privatdozent, z. Zt. Lehrstuhlvertreter an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum.

Veröffentlichungen u. a.: Fernerkundung und Völkerrecht, Berlin 1987; Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, Tübingen (i. E.).

Jürgen von Hagen, Dr. rer. pol., geb. 1955; Assistant bzw. Associate Professor an der Indiana University School of Business, seit 1992 Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim. Aufenthalte als Gastforscher bei der Federal Reserve Bank of St. Louis, dem Federal Reserve Board in Washington und dem Internationalen Währungsfonds.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Michele Fratianni) The European Monetary System 10 Years After, Carnegie Rochester Conference Series 32, 1990; (zus. mit Michele Fratianni) The European Monetary System and European Monetary Union, Boulder 1992; (zus. mit Michele Fratianni und Christopher Waller) The Maastricht Way to EMU, Princeton Essays in International Finance 187, Princeton 1992.

Norbert Berthold, Dr. rer. pol., geb. 1952; 1987–1990 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg; seit 1990 Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: Lohnstarrheit und Arbeitslosigkeit, Freiburg 1987; Monetäre Integration in Europa. Eine ordnungspolitische Analyse, Köln 1990; Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Gefahr im Verzug?, Berlin 1992; (zus. mit Bernhard Kulp) Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München 1992; Sozialunion in Europa – Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer Wirtschafts- und Währungsunion, Tübingen 1993; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann (abwesend), Hannegret Homberg, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, 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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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.

Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen

I. Der bedenkliche Vertrag von Maastricht

Der Vertrag über die Europäische Union, der Vertrag von Maastricht, ist mit den in Art. 20 verankerten fundamentalen Prinzipien des Grundgesetzes, nämlich denen der demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderalen Staatlichkeit der Deutschen, unvereinbar. Er nimmt dem Selbstbestimmungsrecht der Deutschen, einem durch Art. 1 Abs. 2 GG garantierten Menschenrecht, wesentliche Substanz¹. Er verletzt durch die Mißachtung dieser, durch Art. 79 Abs. 3 GG jeder gesetzgeberischen Verfassungsänderung entzogenen Grundsätze jeden Deutschen in seiner politischen Freiheit, die Wesensgehalt der nach Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG unantastbaren Menschenwürde ist².

Der Vertrag ändert das gemeinsame Leben in den Völkern der Gemeinschaft grundlegend. Das Verfahren, in dem der Vertrag von Maastricht gesetzgeberisch durchgesetzt wurde, ist der vorläufige Höhepunkt der Entmündigung des Volkes durch die sogenannte *classa politica*. Es ist bisher sogar gelungen, die Erörterung des Vertrages in den deutschen Medien weitestgehend zu verhindern. Legitimität, die aus dem öffentlichen Diskurs erwachsen kann, vermochte der Vertrag von Maastricht in Deutschland nicht zu gewinnen. Die überaus hohe Zustimmung, die der Vertrag vor allem im Bundestag, aber auch im Bundesrat gefunden hat, dekuvriert angesichts seiner schicksalhaften Bedeutung die geringe Politikfähigkeit der parteilichen Parlamentarier und Landesregierungen, die es nicht gewagt haben, Bedenken zur Geltung zu bringen, soweit sie sich überhaupt ernsthaft mit dem Vertrag auseinandergesetzt haben. Der Vertrag darf nicht zur Geltung kommen, weil das der

1 Vgl. H. A. Stöcker, Unvereinbarkeit der Währungsunion mit der Selbstbestimmungsgarantie aus Art. 1 Abs. 2 GG, in: Der Staat, 31 (1992), S. 495 ff., insb. S. 513 f.

2 Durch den Maastrichter Vertrag werden aber auch weitere politische Grundrechte, nämlich das der Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG, das der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG, die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG, das Grundrecht der Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 GG und das Grundrecht des Wählens aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verletzt.

Verfassung der Deutschen, der Freiheit, widerspräche.

Eine andere Verfassung der Grundsätze des gemeinsamen Lebens in Deutschland, als sie im Grundgesetz steht, kann rechtens nicht der verfassungsändernde Gesetzgeber, mit welcher Mehrheit auch immer, beschließen. Er hat das jedoch durch einen Europaartikel, nämlich Art. 23 GG, und durch die Änderung bzw. Neufassung der Art. 28, 45, 52 und 88 GG im Dezember 1992 versucht, um das Grundgesetz zur Verwirklichung eines vereinten Europas für eine Europäische Union, die insbesondere den Grundprinzipien des Art. 20 GG genügt, zu öffnen. Die Abs. 2 und 7 des Art. 23 GG n.F. regeln die Mitwirkung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union in der Weise, daß die Bundesregierung Stellungnahmen der beiden Häuser bei den Verhandlungen zu „berücksichtigen“, in spezifischen Ländersachen die des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen“ hat.

Dieses verfassungsändernde Gesetz zeigt, daß es der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat zweifelhaft erschienen sein muß, ob Art. 24 Abs. 1 GG, der es erlaubt, Hoheitsrechte auf „zwischenstaatliche Einrichtungen“ zu übertragen, und der bislang die deutsche Rechtsgrundlage für die Gemeinschaftsverträge war, ausgereicht hätte, um die Europäische Union in der Form des Vertrages von Maastricht als einen Schritt zum vereinten Europa zu etablieren.

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum mehren sich die Stimmen zur Verfassungsproblematik einer Geltung des Vertrages von Maastricht in Deutschland. Durchgehend werden Bedenken geäußert³. Manche halten den Vertrag trotz der An-

3 Vgl. A. Bleckmann, Der Vertrag über die Europäische Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 107 (1992), S. 335, 342 f.; D. Grimm, Der Mangel an europäischer Demokratie, in: Der Spiegel, Nr. 43, 1992, S. 57 ff.; P. Häberle, Verfassungsrechtliche Fragen im Prozeß der europäischen Einigung, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), 19 (1992), S. 429 ff.; M. Herdegen, Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Weg zur Europäischen Union, in: EuGRZ, 107 (1992), S. 589 ff.; D. Murswick, in: Der Staat, 32 (1993), S. 161 ff.; W. Philipp, Ein dreistufiger Bundesstaat? in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 25 (1992), S. 433 ff.; G. Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, in: Juristische Schulung (JuS),

derung des Grundgesetzes für verfassungswidrig. Im Folgenden wird nur eine, die grundsätzlichsste, Problematik erörtert, die der Vertrag über die Europäische Union in Deutschland aufwirft, nämlich seine Unvereinbarkeit mit einer Verfassung der Freiheit, wie der des Grundgesetzes, die logisch eine demokratische, rechtsstaatliche, soziale Staatlichkeit verfaßt. Diese ist die Staatlichkeit der Deutschen, die im übrigen nach dem Grundgesetz und der deutschen Geschichte gemäß föderal sein soll⁵.

(1992), S. 985 ff.; K. A. Schachtschneider, Die Staatlichkeit der Europäischen Gemeinschaft, Atzelsberger Gespräche 1992; ders., in: Süddeutsche Zeitung vom 25. November 1992, S. 15; ders., in: EG-Magazin, (1993) 1-2, S. 40 ff.; H. A. Stöcker, Unvereinbarkeit der Währungsunion mit der Selbstbestimmungsgarantie aus Art. 1 Abs. 2 GG, in: Der Staat, 31 (1992), S. 495 ff.; R. Scholz, Grundgesetz und Europäische Einigung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 45 (1992), S. 2593 ff.; M. Seidel, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, in: Europarecht (EuR), 27 (1992), S. 125 ff.; P. J. Tettinger, Weg frei für die Europäische Währungsunion?, Maastricht und die grundgesetzlichen Hürden, in: Recht der internationalen Wirtschaft (RIW), (1992) 12, Beilage 3; W. v. Simson/J. Schwarze, Europäische Integration und Grundgesetz, Maastricht und die Folgen für das deutsche Verfassungsrecht, Berlin 1992; F. W. Scharpf, Europäisches Demokratie-defizit und deutscher Föderalismus, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, (1992), S. 293 ff.; P. M. Huber, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, (1992), S. 349 ff.; L. Graf v. Stauffenberg/Chr. Langenfeld, Maastricht – ein Fortschritt für Europa?, in: ZRP, 25 (1992), S. 252 ff.; P. Wilhelm, Europa im Grundgesetz: Der neue Artikel 23, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.), (1992), S. 705 ff.; C. D. Classen, Maastricht und die Verfassung: Kritische Bemerkungen zum neuen „Europa-Artikel“ 23 GG, in: ZRP, 26 (1993), S. 57 ff.; R. Doehring, Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa, in: ZRP, 26 (1993), S. 98 ff.; R. Mögele, Neuere Entwicklungen im Recht der Europäischen Gemeinschaften, in: BayVBl. (1993), S. 129 ff.; Th. Oppermann/C. D. Classen, Die EG vor der Europäischen Union, in: NJW, 46 (1993), S. 5, 11 f.; H. H. Rupp, Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden?, in: NJW, 46 (1993), S. 38 ff.; A. Weber, Zur künftigen Verfassung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Juristenzeitung (JZ), 48 (1993), S. 325 ff.; L. Watzal, Der Irrweg von Maastricht, in: R. Zitelmann/K. Weißmann/M. Großheim (Hrsg.), Westbindung. Chancen und Risiken für Deutschland, Frankfurt/M. – Berlin 1993, S. 474 f.; vgl. auch die Stellungnahmen im Rahmen der öffentlichen Anhörung „Grundgesetz und Europa“ vor der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat am 22. Mai 1992, Stenographischer Bericht.

4 Vgl. H. A. Stöcker, D. Murswiek, K. A. Schachtschneider, H. H. Rupp, im Ergebnis auch W. Philipp, S. 437 f.; deutlich kritisch auch D. Grimm, M. Herdegen (Anm. 3).

5 Die vielen weiteren Rechtsfragen, die der Vertrag von Maastricht aufwirft, müssen auf den wenigen Seiten unerörtert bleiben; darauf geht die Verfassungsbeschwerde ein, die ich namens Rechtsanwalt Manfred Brunner gegen das Zustimmungsgesetz vom 2./18./30. 12. 1992 zum Vertrag über die Europäische Union am 18. 12. 1992 eingelegt und durch einen Schriftsatz vom 29. 3. 1993 ergänzt habe.

II. Die Republik als Form der Freiheit

1. Die politische Freiheit unter dem Grundgesetz

Die fundamentalen Grundsätze des Grundgesetzes bilden als Verfassung der Deutschen eine Einheit. Sie verkörpern die Freiheit der Deutschen in einer Weise, welche der republikanischen Tradition Europas, geprägt durch das Ideal der Französischen Revolution: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit, entspricht. Dieses Ideal wird von der grundgesetzlichen Verfassung geradezu vorbildlich verwirklicht, weil diese der Konzeption des großen Lehrers der Freiheit *Immanuel Kant*, dem Schüler *J. J. Rousseaus*, folgt. Der grundgesetzliche Freiheitsbegriff erschließt sich aus dem kategorischen Imperativ, dem Sittengesetz, welches Art. 2 Abs. 1 GG, der unantastbaren Würde des Menschen und der Logik der allgemeinen Freiheit gemäß, als die Ethik des Grundgesetzes bestimmt⁶.

Grundprinzip der Verfassung der Deutschen ist darum die politische Freiheit aller Bürger, d. h. das Recht, in einem bürgerlichen Gemeinwesen, in einem Staat des Rechts, zu leben, dessen Gesetze dadurch Recht sind, daß sie allgemein sind. Allgemeine Gesetze setzen die Gesetzgeberschaft aller Bürger voraus, welche durch die Vertreter des Volkes in den Organen der Gesetzgebung verwirklicht werden soll. Deren Gesetzgebungsbeschlüsse schaffen aber nur Recht, wenn die Abgeordneten das Volk in dessen Sittlichkeit repräsentieren, d. h. bemüht sind, das Richtige für das gute Leben aller in allgemeiner Freiheit auf der Grundlage der Wahrheit zu erkennen. Die Verbindlichkeit dieser Erkenntnisse ist der verfaßte Wille des Volkes. Der Rechtsstaat hängt somit von der Moralität der Vertreter des Volkes ab und setzt darum, wie es Art. 38 Abs. 1 GG klarstellt, die Unabhängigkeit der Abgeordneten von besonderen, parteilichen Interessen voraus, damit sie dem jeweils besten Argument in der Sache folgen können. Der Staat des Rechts erfordert aber auch die allgemeine öffentliche Diskussion der Gesetze, den politischen Diskurs des Volkes, weil anders die äußere Freiheit als die Unabhängigkeit von der nötigen Willkür eines anderen Schaden nehmen würde. Wenn auch die parlamentarische Repräsentation republikanisch der plebiszitären Gesetzgebung aus Grün-

6 Dazu und zum Folgenden K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, 1993; im Sinne des Textes Werner Maihofer, *Prinzipien freiheitlicher Demokratie*, in: *Handbuch des Verfassungsrechts (HdBVerfR)*, (1983), S. 173 ff.

den des bestmöglichen Rechtserkenntnisverfahrens überlegen ist, so darf doch die Repräsentation nicht zu irgendeiner Art der Bevormundung entarten.

2. Das Kantische Autonomieprinzip des Grundgesetzes

Frei ist nur, wer sich selbst die Gesetze gibt. Das lehrt das *Autonomieprinzip Kants*. Darum ist die Menschenwürde das oberste Prinzip des Grundgesetzes, darum ist die Freiheit in Art. 2 Abs. 1 GG durch das Sittengesetz definiert und darum geht nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG alle Staatsgewalt vom Volke aus. Die Verfassung der Staatsgewalt zum einen und die Grundrechtsverfassung zum anderen lassen sich unter dem Grundgesetz nicht liberalistisch in die eines herrschenden Staates und in die einer in begrenzter Privatheit (sogenannter Freiheitsraum) geschützten Gesellschaft trennen. Vielmehr verfaßt das Grundgesetz die Freiheit allgemeiner Staatlichkeit und gesetzlich bestimmter Privatheit der Bürger. Das Grundgesetz ist eine Verfassung der Freiheit, nicht eine der Herrschaft. Der Staat freier Bürger ist nach Kant die „Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen“, also eine Rechtsgemeinschaft. Ein herrschaftliches Gemeinwesen ist im Sinne einer menschenwürdigen Gemeinschaft kein Staat, weil die Gesetze kein Recht als Verwirklichung der allgemeinen Freiheit schaffen, sondern eine Despotie, die aufklärerisch sein mag, aber nicht aufgeklärt ist. Im Sinne der Freiheit ist nur die Republik, der Rechtsstaat, Staat. Weil das Grundgesetz eine solche Republik verfaßt, macht die Republikwidrigkeit des Vertrages von Maastricht die Verletzung der deutschen, nämlich der republikanischen Staatlichkeit aus. Ein Völkerrechtssubjekt Staat nach der Drei-Elemente-Lehre (Volk, Gebiet, Gewalt)⁷ kann als Republik oder anders, also aus republikanischer Sicht als Despotie, verfaßt sein. Deutschland verliert durch den Vertrag von Maastricht nicht seine Völkerrechtssubjektivität und damit nicht seine völkerrechtliche Staatsqualität. Es geht vielmehr darum, ob Deutschland ein freiheitliches Gemeinwesen bleibt, also ein Staat des Rechts, eine Republik. Das hängt von der Freiheitlichkeit der Gesetze ab. Diese und damit die Verfassung der Deutschen ist im Kern verletzt, wenn die Methoden der Gemeinschaft die des *aufgeklärten Despotismus* bleiben, auf dessen Ende *Jacques Delors* jüngst in dieser Zeitschrift Hoffnung gemacht hat⁸.

7 Vgl. J. Isensee Staat und Verfassung, in: Handbuch des Staatsrechts (HStR), Bd. I, 1987, § 13, Rdn. 30 ff.

8 Vgl. J. Delors, Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1/93, S. 1.

3. Res publica res populi

Die Gesetzgebungs-, die Verwaltungs- und die Rechtsprechungshoheit müssen in der Hand des deutschen Volkes bleiben. Das ist die Logik des Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG, der eine einheitliche deutsche Staatsgewalt verfaßt⁹. Die drei staatlichen Funktionen müssen, wenn nicht durch das Volk selbst, durchgehend durch demokratisch legitimierte Vertretungsorgane des Volkes ausgeübt werden (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG)¹⁰. Die res publica muß bestmöglich res populi sein. Die liberalistische Lehre der Trennung des Staates von der Gesellschaft hat auch ihre gemeinschaftsrechtlichen Auswirkungen in der Lehre, die Gemeinschaftsgewalt sei eigenständig, originär oder irgendwie autonom¹¹. All diese Lehren verkennen die republikanische Einheit des Volkes und der organschaftlichen Volksvertretung, der Staatsgewalt, sei diese national oder international.

Die allgemeinen Gesetze müssen ohne Einschränkung Gesetze aller sein, d. h. Gesetze, die von den Vertretern all derer beschlossen werden, für die die Gesetze Verbindlichkeit erlangen. Die Bürger müssen in der Gesetzgebung bestmöglich repräsentiert werden. Das vermag nur ein echtes Parlament zu leisten, ein Parlament aus Abgeordneten, die uneingeschränkt dem ganzen Volk verpflichtet sind. Ein parteienstaatliches Parlament hat keine freiheitlich-demokratische, also republikanische, sondern allenfalls eine plebiszitär-caesaristische, also akklamativ-führerschaftliche Legitimation. Art. 21 GG rechtfertigt den plebiszitären Parteienstaat nicht. Vielmehr verletzt der Parteienstaat das republikanische Parlamentsprinzip des Art. 38 Abs. 1 GG. Ohne Moralität der Abgeordneten im Sinne der formalen Sittlichkeit des kategorischen Imperativs ist ein Parlamentarismus nicht freiheitlich und damit nicht republikanisch. Die Gesetze, die ein parteienstaatliches Parlament beschließt, leiden unvermeidlich an einem legitimatorischen Defizit. Dieses wird in hohem Maße durch eine Verfassungsrechtsprechung kompensiert, wenn und weil

9 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 83, 37 (51 f.); 83, 60 (71).

10 Die BVerfGE 83, 60 (72) fordern ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau, das aus vielerlei Elementen bestehen kann; enger noch BVerfGE 49, 89 (125).

11 Vgl. BVerfGE 22, 293 (295 f.); 37, 271 (277 f.); Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGHE) 64, 1270; H. P. Ipsen, Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 182 ff.; P. Badura, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler (VVDStRL), 23 (1966), S. 54 ff.; 57, 59; Ch. Thomschkat, in: GG, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, 1981, Rdn. 8 zu Art. 24.

das Verfassungsgericht ausschließlich dem Recht verpflichtet ist.

Wenn die Deutschen die Gesetzgebungshoheit abgäben, wäre ihr Wille nicht mehr autonom. Die Deutschen wären nicht mehr frei. Einer gemeinschaftlichen Gesetzgebung mit anderen Völkern steht das grundgesetzliche Autonomieprinzip nicht entgegen, ganz im Gegenteil. Eine Gesetzgebungsgemeinschaft mit den Nachbarn wird dem gemeinsamen Leben mit diesen bestmöglich gerecht. Eine solche Gemeinschaft muß aber von jedem Volk gewollt sein. Über dessen Entscheidung gibt die Verfassung Auskunft.

III. Die freiheitliche Gemeinschaftsrechtsetzung

1. Von zwischenstaatlichen Einrichtungen zum Gemeinschaftsstaat

Das Grundgesetz sah und sieht in Art. 24 Abs. 1 GG die Übertragung von Hoheitsrechten auf *zwischenstaatliche Einrichtungen* vor, nicht aber eine umfassende oder auch nur weitgehende Gemeinschaftlichkeit in Europa. Zwischenstaatliche Einrichtungen müssen, wenn sie wie die der Europäischen Gemeinschaften demokratisch defizitär sind, Ausnahmen sein¹². Aus demselben Grund dürfen die übertragenen Hoheitsrechte die Organe der Gemeinschaft lediglich zur Ausführung der in den Gemeinschaftsverträgen verankerten Politiken ermächtigen. Diesen Grenzen genügte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – dem Prinzip nach jedenfalls – bis zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1987; denn die Gemeinschaftsorgane hatten bis dahin vor allem die tatbestandlich definierten Grundfreiheiten (die Warenverkehrsfreiheit einschließlich der Zollunion, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit und die Kapitalverkehrsfreiheit) und die hinreichend bestimmte Landwirtschafts- und Wettbewerbspolitik zu verwirklichen.

Das hat sich jedenfalls mit dem Vertrag von Maastricht grundlegend geändert. Dieser Vertrag begründet nicht nur die Wirtschafts- und Währungs-

union, sondern der Sache nach auch eine (allerdings im Vertrag so nicht genannte) Sozialunion. Darüber hinaus überträgt er der Gemeinschaft viele neue Politiken, insbesondere die Industriepolitik, und erweitert alte Kompetenzen. Sogar die mitgliedstaatliche Haushalts- und Schuldenpolitik wird unter die Aufsicht der Gemeinschaft gestellt (Art. 104c Vertrag über die Europäische Gemeinschaft [EGV]). Nicht einmal kulturpolitische Kompetenzen vermochte sich die Gemeinschaft zu versagen (Art. 128 EGV). Seither ist jedenfalls die ehemalige Wirtschaftsgemeinschaft, die nach dem Vertrag von Maastricht denn auch Europäische Gemeinschaft heißen soll, institutionell nicht mehr *zwischenstaatliche Einrichtung*, sondern ein Gemeinschaftsstaat, der oberstaatlich über die verschiedenen unterstaatlichen Völker herrscht¹³. Die Staatlichkeit der Völker als deren politische Freiheit war bisher spezifisch dadurch gewahrt, daß die wesentliche Politik in den primärrechtlichen Gemeinschaftsverträgen verankert war.

2. Konsensuale Gemeinschaftsrechtsetzung

Ein Volk verliert einen, wenn nicht den entscheidenden Teil seiner Staatlichkeit und damit seiner Freiheit, wenn es die Gesetzgebungshoheit in einem wesentlichen Umfang aufgibt, selbst wenn es die Verwaltungs- und die Rechtsprechungshoheit größtenteils bewahrt. Das Verfassungsprinzip freiheitlicher Staatlichkeit der Deutschen ist verletzt, wenn die wesentliche Politik durch Rechtsakte der Gemeinschaft festgelegt wird, weil und insofern die Politik der Gemeinschaft nicht durch die Legislative der Völker und damit auch durch die deutschen Parlamente verantwortet wird. Gemeinschaftliche Rechtsakte als Gesetze aller Völker verwirklichen die allgemeine Freiheit der Unionsbürger, wenn sie denn wirkliche Gesetze des Rechts sind. Gerade der den freiheitlichen Staat bestimmende Grundsatz: *res publica res populi* führt zu der Lehre, daß die Rechtsgemeinschaft der Völker die eigene Staatlichkeit aller Gemeinschaftsvölker achtet. Das setzt aber voraus, daß die Völker nur an Rechtsakte gebunden werden, denen ihre Vertreter in einem freiheitlichen Verfahren zugestimmt haben.

Das Mehrheitsprinzip der Gemeinschaftsverfassung verletzt somit die nationale Staatlichkeit, es sei denn, daß es lediglich für ausführende Rechtsakte eingesetzt wird. Diese Dogmatik folgt

¹² Dementsprechend wird gemeinschaftsrechtlich das Prinzip der begrenzten Ermächtigungen praktiziert; vgl. H.-P. Krauß; Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages, Berlin 1991.

¹³ Institutionell ist der Staat im weiteren Sinne die verfaßte Gemeinschaft der Bürger, das Volk also, der Staat im engeren Sinne die Gesamtheit der Organe des Staates, die den Staat im weiteren Sinne vertreten, also die Gesamtheit der Ämter, die Staatsgewalt.

der funktionenrechtlichen Wesentlichkeitslehre¹⁴. Eine Gemeinschaftsverfassung, welche die wesentliche Gemeinschaftsrechtsetzung von der Zustimmung aller Parlamente der verbundenen Völker abhängig macht, entspricht Art. 20 GG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG n.F. Eine solche konsensuale Gemeinschaftsrechtsetzung würde sogar der Präambel des Grundgesetzes gerecht werden, wonach das deutsche Volk „von dem Willen be-seelt“ ist, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Art. 24 Abs. 1 GG würde zwar eine so weitgehende Gemeinschaftsrechtsetzung, wie sie der Vertrag von Maastricht ermöglicht, nicht tragen, weil, wie gesagt, die schon begriffliche Ausnahmehaftigkeit *zwischenstaatlicher Einrichtungen* nicht beachtet wäre, aber Art. 23 Abs. 1 GG als die neue Verfassungsgrundlage Deutschlands für ein „*vereintes Europa*“ kennt diese Beschränkung nicht mehr, sondern ermöglicht eine Europäische Union, die sich als derartige Rechtsgemeinschaft darstellen kann. Der eigentliche Gesetzgeber einer derart konsensualen Gemeinschaftsrechtsetzung wären die mitgliedstaatlichen Legislativorgane, selbst wenn die Gemeinschaftsorgane Kommission und Rat, eventuell auch das Europäische Parlament, an dem Rechtssetzungsverfahren beteiligt wären. Eine solche Gemeinschaftsrechtsetzung hätte die Legitimation der Völker, sie wäre demokratisch und im Sinne der gewaltenteiligen Funktionenordnung rechtsstaatlich. Sie würde somit auch das demokratische Defizit beheben und dem Vorwurf der rechtsstaatswidrigen Exekutivgesetzgebung begegnen. Durch nichts ist einzusehen, daß das Interesse an effizienter Führung es rechtfertigen kann, den Parlamentarismus der Völker auszuschalten oder auch nur zurückzudrängen¹⁵. Die gute Politik wird sich in den Parlamenten ebenso behaupten wie in den Regierungen, wenn der allseits gute Wille besteht. Wer das bestreitet, redet dem Exekutivstaat und damit dem Führerprinzip das Wort. Ein Europa der Führer aber gibt die Verfassung der Freiheit auf.

Wenn die funktionsvereinheitlichende Parteidemokratie als Verfassung akzeptiert wird, unterscheidet sich legitimatorisch die Gesetzgebung durch die Regierung nicht wesentlich von der durch das Parlament. Die Gemeinschaftsrechtsetzung durch die im Rat vertretenen Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten hat eine parteienstaat-

liche Legitimation, weil die Regierung und das jeweilige Regierungsmitglied im Rat entweder zur gewählten Parteienoligarchie gehört oder doch dieser verpflichtet ist. Eine freiheitlich-demokratische Legitimation für die Gesetzgebung haben die Regierungen jedoch nicht. Daß der Bundestag seiner Entmachtung fast ohne Gegenwehr zugestimmt hat, zeigt, daß die fraktionierten Abgeordneten des Parteienstaates der Sache nach längst entmachteter sind. Die Auseinandersetzung um den Vertrag von Maastricht ist auch eine paradigmatische Auseinandersetzung um die Grundlagen der Verfassung, nämlich darum, ob die Bürger der Gemeinschaft in freiheitlichen Republiken oder in herrschaftlichen Parteienstaaten leben wollen.

Das Europäische Parlament hat nach Art. 189b EGV das Recht, in bestimmten Politikbereichen nach einem Vermittlungsverfahren Rechtsakte, welche die Kommission und der Rat zur Geltung bringen wollen, mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder abzulehnen (negatives Veto). Ihm fehlt aber das Gesetzesinitiativrecht, und es hat auch kein Recht, gegen den Willen des Rates eine Politik durch Gesetze durchzusetzen. Der Rat bleibt der eigentliche Gesetzgeber der Gemeinschaft, der im übrigen von der Initiative der Kommission abhängig ist, zu der er diese allerdings auffordern kann (Art. 152 EWGV/EGV). In der gegenwärtigen Verfassungslage vermag das Europäische Parlament die freiheitlich-demokratische Legitimation der Rechtsakte nicht wesentlich zu stärken. Als föderales Zweikammersystem bleibt die Gemeinschaftslegislative allzu defizitär. Gleichberechtigtes legislatives Zusammenwirken des Europäischen Parlaments als bürgerschaftliches Organ und des Rates als föderales Organ der Völker (ähnlich dem Bundesrat) wäre wegen des föderalen Prinzips einer Gemeinschaft der Republiken freiheitlich, wenn das Parlament nicht die Versammlung der Vertreter der Völker (Art. 137 EWGV/EGV), sondern die Vertretung aller Gemeinschaftsbürger wäre und wenn die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten im Rat an die Beschlüsse ihrer mitgliedstaatlichen Parlamente gebunden wären.

3. Echter Gemeinschaftsparlamentarismus nicht ohne neue Verfassung Deutschlands

Wenn die Bürger der Gemeinschaft sich durch eine Gemeinschaftsverfassung zu einem Volk vereinen und sich durch ein echtes, von dem gesamten Gemeinschaftsvolk gewähltes Parlament vertreten lassen sollten, wäre die freiheitliche Legitimationssituation in der Gemeinschaft wesentlich verändert. Nur fragt es sich, ob ein Gemeinwesen aus derart

14 Vgl. BVerfGE 49, 89 (126 ff.); 84, 212 (226).

15 Die exekutive Rechtsetzung der Gemeinschaft rechtfertigt mit dem Integrationsziel H. P. Ipsen, Zur Exekutiv-Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft, Festschrift für P. Lerche, 1993, S. 425 ff.

vielen Menschen noch diskurs- und damit republikfähig ist. Die Zweifel daran führen zu Kants Weltfriedensentwurf des „*Föderalismus der freien Staaten*“, der (zunächst) in Europa verwirklicht werden sollte. Jede Republik verantwortet ihre Politik eigenständig, aber berücksichtigt bestmöglich die Lebensgemeinschaft mit den nachbarlichen Republiken. Das sollte durch gemeinschaftliche, wenn auch selbstverantwortete Politik der Völker im echten Konsens der Parlamente geschehen. „Assisen“¹⁶ reichen nicht. Jedenfalls würde ein europäischer Staat nach dem Muster der Nationalstaaten eine nationalstaatsmäßige Verfassung der Europäischen Gemeinschaft erfordern, die in Deutschland einen Verfassungsentscheid voraussetzt, der die deutsche (Bundes)Republik als Nationalstaat aufhebt. Ein solcher Verfassungsentscheid wäre eine neue Verfassung Deutschlands. Die Vertreter des deutschen Volkes in den Legislativorganen haben als bloßer *pouvoir constitué* nicht die Kompetenz, die fundamentale Entscheidung des *pouvoir constituant* im Grundgesetz für die nationale Staatlichkeit aufzuheben oder auch nur auszuhöhlen, indem sie die Rechtsetzungshoheit auch für die wesentlichen Politiken derart auf Gemeinschaftsorgane übertragen, daß sich der gesetzgeberische Wille der Deutschen nicht uneingeschränkt zu behaupten vermag. Dieser Wille muß um der Freiheit willen durch ein Parlament materialisiert werden.

IV. Die freiheitswidrigen Kompetenzen der Union

Der Vertrag von Maastricht hat Kompetenzen neuer Qualität eingeführt. Während jedenfalls bis zur Einheitlichen Europäischen Akte die politischen Entscheidungen in den Gemeinschaftsverträgen derart bestimmt waren, daß sie durch die Rechtsakte der Rechtsetzungsorgane ausgeführt und vor allem in den Rechtssprüchen des Gerichtshofs interpretiert werden konnten, sind die wesentlichen Entscheidungen des Maastrichter Vertrages von derart geringer Materialität, daß sie nur noch kompetentielle Wirkung entfalten. Spezifisch diese materiale Offenheit macht angesichts der fast grenzenlosen Kompetenzen der Gemeinschaft das freiheitlich-demokratische Defizit unerträglich.

16 Vgl. die dem Unionsvertrag beigefügte „Erklärung zur Konferenz der Parlamente“.

1. Wirtschaftspolitik

So soll die Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten nach Art. 102a EGV zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft im Sinne des Art. 2 beitragen, welcher der Sache nach einen gemeinschaftlichen Wohlfahrtsstaat konzipiert, dessen Prinzipien denkbar offen sind. Die Mitgliedstaaten sollen in ihrer Wirtschaftspolitik genauso wie die Gemeinschaft „im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird“ handeln und sich dabei an die Wirtschaftsgrundsätze des Vertrages (Art. 3a EGV) halten. Die Relativierung des Grundsatzes der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb durch den mit einem wenig normativen *Wodurch* eingeleiteten Nebensatz scheint vor allem der Industriepolitik der Gemeinschaft, die in Art. 130 Abs. 3 S. 1 EGV als *Querschnittsaufgabe* formuliert ist, Einwirkungsmöglichkeiten bewahren zu wollen. Jedenfalls ergibt Art. 102a EGV keine hinreichend bestimmten Weisungen für die Wirtschaftspolitik.

Solche sollen vielmehr die Grundzüge der Wirtschaftspolitik nach Art. 103 Abs. 2 EGV geben, welche der Rat mit *rechtsatzhafter* Verbindlichkeit den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft empfehlen darf. Weil die Grundzüge der Wirtschaftspolitik alle Politiken der Gemeinschaft einbeziehen können und sollen, insbesondere die Industriepolitik nach Art. 130 EGV, ist die Materie der Grundzüge der Wirtschaftspolitik nicht einmal ordnungspolitisch festgelegt; denn der Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb ist überwiegend relativiert. Wesentlich ist, daß die Wirtschaftspolitik auch der Mitgliedstaaten von der Gemeinschaft im Rahmen weitestgehend offener Grundsätze bestimmt werden darf. Die Gemeinschaft hat das Recht, die Wirtschaft der Mitgliedstaaten (im übrigen auch deren Haushaltslage und deren öffentlichen Schuldenstand) zu beaufsichtigen. Man denkt an die Reichsaufsicht nach Art. 4 der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 und auch an die nach Art. 15 der Weimarer Reichsverfassung von 1919¹⁷. Die Gemeinschaft übernimmt die Verantwortung für Gedeih und Verderb der Mitgliedstaaten, weil deren Wohlergehen wegen der Wirtschafts-, Währungs-

17 Dazu H. Triepel, Die Reichsaufsicht, 1917, insb. S. 411 ff., zur „selbständigen Reichsaufsicht“; ders., Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Festschrift für W. Kahl, Aalen 1923, insb. S. 71 ff.; G. Anschütz, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches, Aalen 1933¹⁴, Anm. 1 ff. zu Art. 15.

und Sozialunion allgemeines Gemeinschaftsinteresse ist und sein muß.

2. Europäische Zentralbank (EZB)

Im Rahmen der Währungsunion soll in deren dritter Stufe, spätestens am 1. Januar 1999, eine einheitliche Währung (ECU) für die Mitgliedstaaten, welche die Konvergenzkriterien erfüllen, eingeführt und eine Europäische Zentralbank eingerichtet sein (Art. 109 Abs. 4 EGV). Eine gemeinschaftliche Währung muß nicht, aber kann ein Element der unabhängigen Gemeinschaftsstaatlichkeit sein¹⁸. Die Währungsunion der Gemeinschaft ist wegen ihrer Einheit mit der Wirtschafts- und auch mit der Sozialunion ein solches Element. Die EZB ist ein Organ des Gemeinschaftsstaates. Ihre Besonderheit ist trotz ihrer Einbettung in das Europäische System der Zentralbanken (ESZB)¹⁹ die Unabhängigkeit vor allem von den Mitgliedstaaten (Art. 107 EGV). Das ESZB und deren Leitorgan, die EZB, haben als Hüterinnen der Gemeinschaftswährung nach Art. 105, 105a EGV nicht nur (um Aufsichtsrechte erweiterbare) Aufgaben, die für den Wirtschaftsstaat von schicksalhafter Bedeutung sind, sondern auch Befugnisse zur Rechtsetzung (Art. 108a EGV). Diese Befugnisse entbehren der demokratischen Legitimation. Die EZB räumt sogar Sanktionsbefugnisse gegenüber Unternehmen ein, ein Stück Verwaltungshoheit ausgerechnet für ein unabhängiges Gemeinschaftsorgan.

Die Berufung der Mitglieder des Direktoriums durch die Staats- und Regierungschefs genügt für die demokratische Legitimation des EZB-Rates schon deswegen nicht, weil dem Rat auch die Präsidenten der nationalen Zentralbanken angehören (Art. 109a EGV), denen die jeweiligen Mitgliedstaaten das Amt gegeben haben. Eine demokratische Legitimation erwächst wegen ihrer allzu geringen vertraglichen Bestimmtheit auch nicht aus den Entscheidungskriterien der EZB, weil sie nicht nur, wenn auch vorrangig, der Preisstabilität verpflichtet ist, sondern die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft nach den Prinzipien der Wirtschaftsunion zu unterstützen hat (Art. 105 Abs. 1 EGV). Sie hat sich darum gemäß Art. D Abs. 1 Unionsvertrag an den allgemeinen

politischen Zielvorstellungen des Europäischen Rates²⁰ sowie an den vertraglich nicht wesentlich materialisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik des Rates im Sinne des Art. 103 Abs. 2 EGV zu orientieren. Wegen ihrer Unabhängigkeit können die Maßnahmen der EZB nicht mehr als Ausübung deutscher Staatsgewalt qualifiziert werden.

Während die Deutsche Bundesbank trotz ihrer Unabhängigkeit, die nur auf einfachem Gesetz beruht, in die deutsche Staatlichkeit eingebettet ist, so daß die politische Verantwortung für die Währungspolitik auch Sache des Gesetzgebers und vor allem wegen ihrer Wechselkurskompetenz auch der Bundesregierung ist, nimmt die Unabhängigkeit der EZB den einzelnen Mitgliedstaaten rechtlich jede Möglichkeit einzuwirken²¹. Art. 88 Satz 2 GG n.F., der die währungspolitische Eigenständigkeit Deutschlands aufzugeben ermöglicht, stößt auf schwerste Verfassungsbedenken²².

3. Europäischer Gerichtshof (EuGH)

Ein unabhängiges gemeinschaftsstaatliches Organ war bisher nur der Europäische Gerichtshof. Eine demokratische Legitimation kann ein unabhängiges Gericht allein durch die Auswahl der Richter (Art. 167 Abs. 1 EWGV/EGV) nicht erreichen. Ein Gericht ist vielmehr wegen der Verantwortung für das Recht (Art. 164 EWGV/EGV) durch die rechtswissenschaftliche Kompetenz der Richter republikanisch und durch möglichst bestimmte legislative Rechtsätze zusätzlich demokratisch legitimiert. Die unabhängige Jurisdiktionsgewalt des EuGH fügte sich in die zwischenstaatlichen Einrichtungen, deren Rechtlichkeit sie diente. Sie war dadurch von Art. 24 Abs. 1 GG gedeckt. Durch die quantitative und qualitative Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen wächst auch die Jurisdiktionsgewalt des EuGH, so daß seine Organschaft die Gemeinschaftsstaatlichkeit wesentlich verstärkt. Auch ein Gericht ist funktional eine staatliche Aufsichtsinstanz, zumal das Gericht vor allem von der Kommission, insbesondere mittels der Aufsichtsklage (Art. 169 EWGV/EGV), zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts eingesetzt werden darf. Die politische Relevanz eines Ge-

20 Vgl. M. Seidel (Anm. 18), S. 426f., kritisiert diese „Letztverantwortlichkeit für die Wirtschafts- und Währungspolitik des Europäischen Rates“.

21 Abgesehen von der Mitwirkung des Präsidenten der Deutschen Bundesbank als einem von 18 Mitgliedern des EZB-Rates und abgesehen von dem gemeinschaftlichen Einfluß auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik nach Art. 103 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 105 Abs. 1 EGV.

22 Vgl. P. J. Tettinger, Weg frei für die Europäische Währungsunion? Maastricht und die grundgesetzlichen Hürden, in: RIW, (1992) 12, Beilage 3, S. 1 ff., insb. S. 9 ff.

18 Vgl. M. Seidel, Probleme der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft als Wirtschafts- und Währungsunion, Festschrift B. Börner, 1992, S. 417 ff., insb. 424f.

19 Das ESZB (Art. 4a und Art. 105 ff. EGV) ist als solches trotz seiner Institutionalität für den Gemeinschaftsstaat nicht durch Art. 88 S. 2 GG n.F. gedeckt, wohl ein Redaktionsversehen, jedenfalls ein Verfassungsverstoß; vgl. M. Seidel (Anm. 18), S. 427.

richts wächst mit der materialen Offenheit der Rechtstexte. Dementsprechend wird die integrative, eben zentralistische Macht des EuGH noch weiter wachsen.

4. Sozialpolitik

Die gemeinschaftliche Sozialpolitik hat ihre kompetentielle Grundlage auch in der Zieldefinition des Art. 2 EGV, wonach es zur wohlfahrtsstaatlichen Aufgabe der Gemeinschaft gehört, „ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“ Eine erfolgreiche Wirtschaft, vornehmstes Ziel der Gemeinschaft, ist die Voraussetzung einer erfolgreichen Sozialpolitik. Wenn die Deutschen die gemeinschaftsweite Verteilung wollen, ist ihre Freiheit gewahrt, weil Transferleistungen zwischen den Völkern nicht schon das Prinzip der Eigenstaatlichkeit verletzen.

Die Gemeinschaftsverfassung, die auch sozialpolitische Mehrheitsentscheidungen im Rat zuläßt und die Parlamente der Völker an der Rechtsetzung der Gemeinschaft nicht bestimmend beteiligt, verletzt demgegenüber die deutsche Staatlichkeit gerade auch als Sozialstaatlichkeit, weil andere Völker die Deutschen gegen ihren Willen zu sozialen Leistungen verpflichten können. Den Willen, gemeinschaftsweit zu teilen, haben die Vertreter des deutschen Volkes in dem Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag von Maastricht geäußert. Nur ist dieses Gesetz gerade deswegen mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar, weil dessen Sozialprinzip als das Prinzip der Brüderlichkeit (bislang noch) auf die Deutschen beschränkt ist und ohne neue Verfassung beschränkt bleibt. Die Verpflichtung einzugehen, daß Gemeinschaftsorgane durch Mehrheitsentscheidungen die Deutschen zum gemeinschaftsweiten prinzipiell gleichheitlichen Teilen bestimmen können, haben die Vertretungsorgane Deutschlands keine grundgesetzliche Ermächtigung.

5. Die Kompetenz-Kompetenz

Die kompetentielle Relevanz der gemeinschaftsrechtlichen Zielsetzungen, seit langem Praxis der Gemeinschaftsorgane²³, wird in Art. F Abs. 3 Ver-

23 Vgl. EuGHE 73, 244f.; 62, 882, 76, 473; M. Zuleeg, in: H. v. d. Groeben/J. Thiesing/C. D. Ehlermann, EWGV-Komm., 1991⁴, Präambel, Rdn. 2; Art. 2, Rdn. 3; Art. 3, Rdn. 3.

tragstext deutlich: „Die Union stattet sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.“ Diese Mittel sind auch Befugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten, also Kompetenzen. Angesichts der nach Art. B Unionsvertrag und Art. 2–3a EGV fast grenzenlosen Weite und Offenheit der Ziele der Gemeinschaft ist Art. F Abs. 3 die von vielen geleugnete Kompetenz-Kompetenz der Gemeinschaft²⁴, ein Ausdruck oberstaatlicher Gemeinschaftsstaatlichkeit. Die Kompetenz-Kompetenz kann die Gemeinschaft nutzen, ohne der Jurisdiktion des Gerichtshofs zu unterliegen (Art. L). Nicht einmal das Subsidiaritätsprinzip, dessen rechtliche Erfolgchance ohnehin meist in Frage gestellt wird²⁵, soll die Kompetenz-Kompetenz behindern, haben die Regierungschefs in Edinburgh klargestellt²⁶.

V. Fazit

Wer die oberstaatliche Gemeinschaftsstaatlichkeit der Union abstreitet, möchte der Kritik des demokratischen Defizits der Union ausweichen. Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht sind die Gemeinschaften nicht mehr eine gemeinschaftliche Verwirklichung der Freiheit, sondern Einrichtungen des parteienstaatlichen Despotismus. Das verletzt die Deutschen, die in Freiheit leben wollen. Gegen das verfassungsfeindliche Unternehmen des Vertrages von Maastricht haben alle Deutschen nach Art. 20 Abs. 4 GG das Recht und die Pflicht zum Widerstand. Daraus folgt ein Recht jedes Deutschen auf Schutz der politischen Freiheit durch das Bundesverfassungsgericht und die Pflicht, Abgeordnete zu wählen, welche den Deutschen die Freiheit zurückgeben.

An diesem Aufsatz haben Frau Assessorin Angelika Emmerich-Fritsche und Herr Referendar Thomas C. W. Beyer mitgearbeitet.

24 Vgl. G. Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, in: JuS, (1992), S. 987.

25 Vgl. D. Stewing, Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsregel im Europäischen Recht, in: DVBl (1992), S. 1518; D. Grimm, Subsidiarität ist nur ein Wort, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juli 1992, S. 38.

26 Vgl. Bulletin der Bundesregierung, Nr. 140, S. 1281.

Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes

I. Vorbemerkung

Wie in anderen EG-Mitgliedstaaten (vor allem Dänemark, Frankreich und Großbritannien) hat die Ratifikation des Europäischen Unionsvertrages von Maastricht seit 1992 auch in Deutschland unvermutet zu einer sehr grundsätzlichen verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Debatte geführt. Hierdurch kam es zunächst zur Einfügung eines neuen „Europa-Artikels 23“ in das Grundgesetz, der bessere Rechtsgrundlagen für die Annahme des Maastricht-Vertrages durch Bundestag und Bundesrat schaffen sollte¹. Auch nachdem die gesetzgebenden Körperschaften im Dezember 1992 mit überwältigenden Mehrheiten das Vertragswerk gebilligt hatten (543 von 568 abgegebenen Stimmen im Bundestag, Zustimmung sämtlicher Bundesländer im Bundesrat), blieb der Versuch nicht aus, in Karlsruhe revidieren zu wollen, was in Bonn anerkannt wurde: Einige Privatpersonen, u. a. ein ehemaliger deutscher Bediensteter der EG-Kommission, Manfred Brunner, und vier deutsche Abgeordnete der GRÜNEN im Europäischen Parlament beehrten vom Bundesverfassungsgericht die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des deutschen Zustimmungsgesetzes zu Maastricht wegen Verstoßes gegen ihre Grundrechte². Begleitet von allerlei Stimmen aus der deutschen Publizistik und Staatsrechtslehre wurden binnen weniger Monate plötzlich Zweifel an der Eignung unseres Grundgesetzes geäußert, den Weg der europäischen Einigung im Sinne von Maastricht und darüber hinaus zu ermöglichen, wie sie in den vier Jahrzehnten des Integrationsprozesses 1950–1990 in dieser Form nie vernehmlich gewesen waren³. Sollte ausgerechnet

die große Wende in Europa seit 1989, die zur Aufhebung der Teilung des Kontinents und damit auch zur deutschen Einheit führte, dem Nationalstaat neuen juristischen Charme verliehen haben? Überraschend scheint zunächst einmal die sonst so *europatreue* Bundesrepublik dank ihrer *Querelles juridiques allemandes* noch hinter Dänen und Briten zum Schlußlicht unter den EG-Staaten im Ratifikationsprozeß zu werden.

Um der Legendenbildung von einem *Maastrichter Staatsstreich* gegen die deutsche Verfassungsordnung vorzubeugen, ist es notwendig, sich die im Unionsvertrag tatsächlich getroffenen Entscheidungen noch einmal vor Augen zu führen und ihrem Verhältnis zum Grundgesetz, insbesondere zu den gerade erst 1990 und 1992 erneuerten europarelevanten Inhalten, nachzugehen.

II. Zum europäischen Verfassungsauftrag der Grundgesetz-Präambel

„... als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ – mit diesem 1949 in allgemeinem Parteienkonsens formulierten und 1990 in der Stunde der deutschen Einheit bestätigten Bekenntnis umschreibt die Präambel des Grundgesetzes das Staatsziel der deutschen Mitwirkung an der europäischen Integration⁴. In Erfüllung dieses Verfassungsauftrages beteiligte sich die Bundesrepublik Deutschland seit über vier Jahrzehnten an der Gründung der Europäischen Gemeinschaft, von der Errichtung der Montanunion 1951 über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes und nunmehrigen Binnen-

1 Vgl. Gesetz vom 21.12. 1992, Bundesgesetzblatt I, S. 2086; Rupert Scholz, Grundgesetz und Europäische Einigung, in: Neue Juristische Wochenschrift, 45 (1992), S. 2593 ff.; Claus Dieter Classen, Maastricht und die Verfassung: Kritische Bemerkungen zum neuen „Europa-Artikel“ 23 GG, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 26 (1993), S. 57 ff.; Udo di Fabio, Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes, in: Der Staat, 32 (1993), S. 191 ff.

2 Zu der sehr zweifelhaften verfassungsprozessualen Zulässigkeit solcher „Popular-Verfassungsbeschwerden“ wird hier nicht Stellung genommen.

3 Vgl. Dietrich Murswiek, Maastricht und der Pouvoir

Constituant, in: Der Staat, 32 (1993), S. 163 ff.; Hans Heinrich Rupp, Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 46 (1993), S. 35 ff.; Karl Albrecht Schachtschneider, Verfallserscheinung der Demokratie, in: EG-Magazin, (1993) 1–2, S. 40 ff.

4 Vgl. Thomas Oppermann, „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Der internationale Verfassungsauftrag nach 40 Jahren Grundgesetz, in: Knut Nörr (Hrsg.), 40 Jahre Bundesrepublik Deutschland – 40 Jahre Rechtsentwicklung, Tübingen 1990, S. 29 ff.

marktes seit 1958 bzw. 1985 bis zur Gründung einer – auch politisch gemeinten – Europäischen Union durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 und den Maastricht-Vertrag 1992. Deutschland nutzte damit die Chance, nach der selbstverschuldeten Katastrophe des Zweiten Weltkrieges in Partnerschaft mit den europäischen Nachbarn übernational eine freiheitliche Friedensordnung – zunächst in Westeuropa – zu schaffen und in ihr gleichzeitig den wirtschaftlichen Wohlstand kräftig zu mehren.

Dieser enge Zusammenhang zwischen deutscher und europäischer Verfassungslage wurde bei der Wiederherstellung der nationalen Einheit Deutschlands 1989/90 schlagartig deutlich. Ohne das über lange Jahre erworbene Vertrauen der EG-Partner in die *europäische Verlässlichkeit* Deutschlands wäre die rasche Wiedervereinigung kaum möglich gewesen. Zu Recht hat die deutsche Politik damals keinen Zweifel daran gelassen, daß nationale Einheit und europäische Einigung für sie untrennbar miteinander verbunden sind⁵.

Die vom Grundgesetz so geforderte Mitwirkung am Prozeß der europäischen Einigung hat ihren Ausdruck zuletzt in der Regierungskonferenz von Maastricht im Dezember 1991 gefunden, die maßgeblich von Deutschland und Frankreich inspiriert wurde. Mit den anderen EG-Staaten einigte man sich auf wichtige Integrationsfortschritte im Bereich von Wirtschaft und Währung und auf gewisse Fortentwicklungen im Bereich der Politischen Union, die in dem am 7. Februar 1992 unterzeichneten „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) niedergelegt wurden⁶. Viel zu wortreich und unübersichtlich konzipiert, ist der EUV in einem formalen Sinne alles andere als ein Meisterstück europäischer Verfassungsgebung⁷. Gleichwohl darf man nicht vergessen, daß Maastricht das Signal für den politischen Willen der zwölf Mitgliedstaaten war, mit der europäischen Einigung auch und gerade nach der Wende von 1989/90 fortzufahren, in sichtbarem Kontrast zu dem gleichzeitigen Zerfall der Sowjetunion in die GUS.

5 Vgl. Günther van Well, Zur Europa-Politik eines vereinigten Deutschlands, in: Europa-Archiv, 45 (1990), S. 293 ff.

6 Vgl. Christoph Vedder (Hrsg.), Das neue Europarecht, München 1992; Kommentierung bei Rudolf Geiger, EG-Vertrag, München 1993.

7 Zur Kritik Pierre Pescatore, Die „neue europäische Architektur“ – Maastricht und danach, Solothurn 1992 (unveröffentlichtes Manuskript).

III. Der Unionsvertrag: behutsame Fortentwicklung des Status quo

Was sind nun die wesentlichen Entscheidungen von Maastricht? Bei nur flüchtiger Betrachtung erscheinen die Änderungen der Gemeinschaftskonstruktion durch den EUV als weitreichend⁸. Bei näherem Hinsehen erweisen sich die Maastricht-Zusätze – läßt man die Währungsunion einmal beiseite – jedoch als eine behutsame Fortentwicklung der bisherigen Integrationsansätze⁹. Mit der Umgründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zur Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Schaffung der Europäischen Union als Dach über dem wirtschaftlichen und politischen Bereich wird einerseits die bisherige Vormachtstellung der wirtschaftlichen Seite verbal aufgegeben. Doch wie schon bisher die EG aus Gründen sachlicher Notwendigkeiten nicht strikt auf rein wirtschaftliche Fragen beschränkt blieb, wird andererseits auch in Zukunft der Schwerpunkt der eigentlichen Integration im ökonomischen Bereich liegen.

Zwar wird eine Unionsbürgerschaft geschaffen, die an die nationale Staatsangehörigkeit anknüpft¹⁰, aber sachlich hat sie mit dieser fast gar nichts gemein. Die Unionsbürgerschaft wird vielmehr über die Staatsangehörigkeit in den EG-Staaten vermittelt und garantiert nur bestimmte europäische Rechtspositionen (insbesondere Freizügigkeit und kommunales Wahlrecht), die zudem überwiegend schon im bisherigen Gemeinschaftsrecht verankert waren.

Das Europäische Parlament verzeichnet – durch die Mitwirkung bei der Bestellung der EG-Kommission und stärkere Gesetzgebungsrechte – einen nicht unerheblichen Machtzuwachs, obwohl

8 Vgl. Anm. 3 und Hans Schauer, Europa der Vernunft, München 1993. – Dokumentation der verschiedenen „Anti-Maastricht-Manifeste“ bei Rudolf Hrbek, Kontroversen und Manifeste zum Vertrag von Maastricht, in: Integration, 15 (1992), S. 225 ff.

9 Vgl. Marc Beise, Viel Aufregung um wenig, in: EG-Magazin, (1993) 1–2, S. 46 ff.; Hermann Josef Blanke, Der Unionsvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?, in: Die öffentliche Verwaltung, 46 (1993), S. 412 ff.; Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen, Die EG vor der Europäischen Union, in: Neue Juristische Wochenschrift, 46 (1993), S. 5 ff.

10 Vgl. Hans Georg Fischer, Die Unionsbürgerschaft, Saarbrücken 1992; Rudolf Streinz, Europarecht, Heidelberg 1992, S. 17 f.

es weiterhin weniger Kompetenzen besitzt als die meisten der nationalen Parlamente in der EG¹¹.

Stärker als bisher werden Außen- und Innenpolitik in die EG-Integration einbezogen¹². Jedoch enthalten die einschlägigen Bestimmungen gegenüber dem Status quo wenig Neues: Die Außenpolitik hatte schon durch die Abstimmung in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) seit 1970 ihren rein nationalen Charakter verloren, die klassische Innenpolitik durch die Abkommen von Schengen seit den achtziger Jahren. Entscheidend bleibt, daß weiterhin die Mitgliedstaaten die maßgeblichen Träger der Politik sowohl in Wirtschaft als auch allgemeiner Politik bleiben. Von einem *Maastricht-Sprung* auch nur in die Nähe eines Europäischen Bundesstaates kann nur reden, wer den EUV nicht wirklich gelesen hat¹³. Der einzige Bereich, in dem tatsächlich ein substantieller Fortschritt in Richtung staatsähnlicher Strukturen geplant wird, ist die Währungsunion. Doch wird auch hier an Vorstellungen angeknüpft, an denen seit über zwanzig Jahren gearbeitet wurde (WERNER-Plan 1970/71, Europäisches Währungssystem [EWS] 1978). Im übrigen ist der Maastrichter Weg zur Währungsunion – trotz scheinbarer „Automatik“ – bei näherem Hinsehen mit so vielen Vorbedingungen versehen, daß die Verwirklichung gerade dieses Vorhabens von zusätzlichen politischen Grundentscheidungen abhängig bleibt¹⁴.

IV. Zu den Maßstäben der Grundgesetzkonformität des Unionsvertrages

In verfassungsrechtlicher Hinsicht wirft der Maastrichter Unionsvertrag für Deutschland Probleme in zweierlei Hinsicht auf. Zum einen verlangt die weitere Rücknahme deutscher staatlicher Souveränität zugunsten einer supranationalen, also nichtdeutschen Hoheitsgewalt eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung. Dies ergibt

11 Vgl. Reinhard Boest, Ein langer Weg zur Demokratie in Europa, in: *Europarecht*, 27 (1992), S. 182 ff.

12 Vgl. Elfriede Regelsberger, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht, in: *Integration*, 15 (1992), S. 83 ff.; Klaus Peter Nanz, Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: *Integration*, 15 (1992), S. 126 ff.

13 Vgl. H. J. Blanke (Anm. 9).

14 Vgl. Hans Tietmeyer, Probleme einer europäischen Währungsunion und Notenbank, in: Josef Isensee (Hrsg.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, Berlin 1993, S. 35 ff.

sich aus der mit der europäischen Öffnung verbundenen Einwirkung auf die deutsche Verfassungsordnung, die grundsätzlich die Ausübung von Hoheitsgewalt abschließend legitimiert, regelt und begrenzt¹⁵. Hier war bisher der *Integrationshebel* des Art. 24 Abs. 1 GG einschlägig; Maastricht wurde dagegen Ende 1992 bereits auf der Grundlage des im nächsten Abschnitt zu erläuternden neuen „Europa-Artikels 23“ ratifiziert.

Zum anderen müssen die Einzelbestimmungen des EUV inhaltlich mit dem Grundgesetz vereinbar sein. Zwar geht das allein von den Gemeinschaftsorganen geschaffene *sekundäre* Gemeinschaftsrecht (EG-Verordnungen, Richtlinien etc.) nicht auf deutsche Hoheitsgewalt zurück und ist prinzipiell nicht am Grundgesetz zu messen¹⁶. Aber Änderungen des *primären* Gemeinschaftsrechts, also vor allem der Gründungsverträge, welche die „Verfassung“ der Gemeinschaft darstellen, müssen von den Mitgliedstaaten gemäß den jeweiligen nationalen Vorschriften ratifiziert werden (Art. R EUV). Die EG besitzt bisher keine eigenständige verfassungsgebende Gewalt, keine Kompetenzkompetenz¹⁷. Ihre Zuständigkeiten leitet sie von den Mitgliedstaaten ab. Die Verträge dürfen daher nur dann ratifiziert werden, wenn sie mit nationalem Verfassungsrecht vereinbar sind – unabhängig davon, daß nach erfolgter Ratifikation diese Frage nach außen keine Rolle mehr spielt. In diesem Rahmen sind beispielsweise auch die Ende 1992 vorgenommenen Ergänzungen des Art. 28 GG (Kommunales Wahlrecht für EG-Ausländer) und des Art. 88 GG (Europäische Zentralbank) zu sehen, auf die hier nicht weiter eingegangen wird.

V. Der neue „Europa-Artikel“ 23

1. Ein „Europabehinderungsartikel“?

Angesichts des Umfangs, den die europäische Integration vor und mit Maastricht insgesamt angenommen hatte, wurde im Zuge der Beratungen in Bundestag und Bundesrat über die Ratifizierung

15 Vgl. Paul Kirchhof, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VII, Heidelberg 1992, S. 855 ff.

16 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 73, S. 339 ff. („Solange II“).

17 Vgl. Thomas Oppermann, *Europarecht*, München 1991, S. 152 ff.; Hugo J. Hahn, *Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung*, Baden-Baden 1992, S. 121 ff.

schnell Einigkeit darüber erzielt, daß diese nicht mehr auf der Grundlage des bisher einschlägigen Art. 24 Abs. 1 GG erfolgen sollte. Die Frage, ob dieser Artikel nicht zur Ratifikation des Unionsvertrages als Grundlage ausgereicht hätte, ist daher müßig geworden¹⁸. Vielmehr entschloß man sich, einen neuen Europa-Artikel an die Stelle des mit der deutschen Einheit weggefallenen Beitrittsartikels 23 zu setzen, um auch auf diese Weise den bereits angesprochenen Zusammenhang von nationaler Einheit und europäischer Einigung zu unterstreichen¹⁹. In diesem Sinne verabschiedeten Bundestag und Bundesrat Ende 1992 – jeweils mit der verfassungsändernden Zwei-Drittel-Mehrheit – sowohl diese Ergänzung des Grundgesetzes als auch das Zustimmungsgesetz zum Unionsvertrag. Da eine völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik Deutschland frühestens mit der Abgabe der Ratifizierungserklärung des Bundespräsidenten gemäß Art. 59 Abs. 1 GG eintreten kann, zu diesem Zeitpunkt aber die Verfassungsänderungen bereits in Kraft getreten sind, bestehen gegen ein solches Verfahren keine Bedenken. Auch beim deutsch-deutschen Einigungsvertrag hatte man 1990 gleichzeitig die verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage verabschiedet und diese ausgenutzt²⁰.

Art. 23 GG greift in seinem Abs. 1 zunächst das Staatsziel der Präambel („Verwirklichung eines vereinten Europas“) – unter Rückgriff auf die Bezeichnung „Europäische Union“ – auf, die auf europäischer Ebene seit der Einheitlichen Europäischen Akte zum *sibyllinischen Schlüsselbegriff* für die Finalität der europäischen Einigung geworden ist²¹. Zugleich aber wird die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an diesem Prozeß mit Art. 23 ausdrücklich davon abhängig gemacht, daß diese Union demokratisch, rechtsstaatlich, sozial und föderativ orientiert ist und daß sie sich zum Subsidiaritätsprinzip und zu einem ähnlichen Grundrechtsschutz wie in Deutschland bekennt. Ob dieser Weg, Maßstäbe des Grundgesetzes explizit an Europa anzulegen, verfassungs- und europapolitisch besonders glücklich ist, erscheint zweifelhaft. Kein anderer der EG-Staaten, unter denen sich ältere Demokratien als die deutsche befinden, hat bisher in dieser merkwürdigen Mischung aus Besserwissen und Ängstlichkeit postuliert, daß an seinem eigenen Verfassungswesen Europa genesen

müsse. Die grundlegende Verfassungshomogenität zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten verstand sich bisher von selbst²². Es wird nunmehr einer dem Geiste der Präambel entsprechenden europaaffenen Auslegung des Art. 23 Abs. 1 GG bedürfen, der die Hürden des Art. 79 Abs. 2 und 3 GG frühzeitig ins Spiel bringen möchte, damit in der Praxis Art. 23 nicht zu einem die deutsche Integrationspolitik lähmenden „Europabehinderungsartikel“ entartet.

2. Maastricht und die Kriterien des Art. 23 Abs. 1 GG

Bislang steht glücklicherweise nur die verfassungsrechtliche Frage im Raum, ob der Maastrichter Vertrag den in Art. 23 Abs. 1 GG vorgesehenen Strukturelementen entspricht. Dabei sind drei Vorbemerkungen angebracht:

- Entstehungsgeschichtlich ist darauf hinzuweisen, daß Art. 23 Abs. 1 GG mit dem Zweck konzipiert worden ist, die Ratifizierung von Maastricht zu erleichtern²³. Schon dies spricht grundsätzlich dafür, daß der Vertrag mit der für ihn geschaffenen verfassungsrechtlichen Ermächtigung vereinbar sein sollte.
- Art. 23 GG spricht – wie Art. 79 Abs. 3 GG – nur Grundprinzipien an, nicht aber – mit Ausnahme des Grundrechtsschutzes – deren jeweilige konkrete Ausformung im Grundgesetz.
- Die angesprochenen Prinzipien sind ihrer verfassungsgeschichtlichen Herkunft nach auf einen Staat zugeschnitten. Auf eine supranationale Gemeinschaft wie die EG, die im Gegensatz zu Staaten nur eine abgeleitete Legitimation besitzt, lassen sie sich nur in Grenzen übertragen.

Von den in Art. 23 Abs. 1 GG angesprochenen Grundsätzen sollen hier der Grundrechtsschutz und das Sozialstaatsprinzip ausgeklammert werden. Daß der Grundrechtsschutz der Gemeinschaft, wie er seit den sechziger Jahren vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Anlehnung an die Straßburger Menschenrechtskonvention (EMRK) entwickelt worden ist, demjenigen des Grundgesetzes *im wesentlichen vergleichbar* ist, sollte spätestens nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr

18 Bejahend Th. Oppermann/C. D. Classen (Anm. 9); vgl. Jürgen Schwarze, Das Staatsrecht in Europa, in: Juristenzeitung, 48 (1993), S. 585 ff.

19 Vgl. R. Scholz (Anm. 1).

20 Ausdrücklich gebilligt durch BVerfGE 82, S. 316 ff.

21 Zum – bewußt flexibel gehaltenen – Begriffsbild der Europäischen Union siehe Th. Oppermann (Anm. 17), S. 301 ff.

22 Vgl. Jochen A. Frowein, The European Community and the Requirement of a Republican Form of Government, in: Michigan Law Review, (1984), S. 1311 ff.

23 Vgl. R. Scholz (Anm. 1).

fraglich sein²⁴. Art. F EUV enthält nunmehr ein ausdrückliches Bekenntnis der Union zur Achtung der Grundrechte auf der Grundlage der EMRK und der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Daß die EG sozialstaatliche Grundsätze in hinreichendem Maße beachtet, ist bislang nicht ernsthaft in Zweifel gezogen worden.

a) Demokratische Legitimation

Seit Jahrzehnten wird immer wieder kritisch angefragt, ob die Gemeinschaft in hinreichendem Ausmaße demokratisch legitimiert sei²⁵. Zweifel werden vor allem deshalb angemeldet, weil das Europäische Parlament in seinen Kompetenzen den nationalen Parlamenten nicht vergleichbar sei. Auch in der Fassung des EUV fehlen dem Parlament weiterhin das Gesetzgebungsinitiativrecht und die abschließende Sanktionsgewalt. Das maßgebliche Entscheidungsorgan der EG ist auch nach Maastricht der Ministerrat. Jedoch hat der Europäische Gerichtshof bereits vor über zehn Jahren das Demokratieprinzip als allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts bezeichnet und die Kompetenzen des Europäischen Parlaments – beispielsweise gegenüber dem EuGH – entsprechend extensiv ausgelegt²⁶. Maastricht ist nunmehr seinerseits ein wichtiger Schritt im Demokratisierungsprozeß der EG. Insbesondere können seit dem EUV in wichtigen Bereichen des Gemeinschaftsrechts keine Rechtsakte mehr gegen den Willen des Parlaments ergehen. Die Entwicklung in Richtung auf eine *Zwei-Kammer-Balance* zwischen Rat und Parlament ist unübersehbar²⁷. Andererseits bleibt auch längerfristig eine mechanische Übertragung der staatlichen Demokratiegrundsätze auf die Gemeinschaftsebene durchaus fragwürdig.

Wenn nicht vieles täuscht, mangelt es der EG an der entscheidenden Voraussetzung für eine *Volks-herrschaft*, nämlich am homogenen europäischen Staatsvolk. Mit Recht begreift Art. 137 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft (EGV) weiterhin das Europäische Parlament als die Vertretung „der Völker der in der Gemeinschaft zu-

sammengeschlossenen Staaten“. An diesem Grundfaktum, das für sich allein eine künftige europäische Staatlichkeit sehr unwahrscheinlich macht, wird sich nichts ändern. Ein *Schmelztiegel Europa* ist – trotz aller Migrationen – nicht in Sicht und auch kaum erstrebenswert.

Diese Einsichten stehen zwar bestimmten Übertragungen demokratischer Prinzipien auf die EG nicht prinzipiell entgegen. Je stärker die Gemeinschaftsgewalt durch neue Zuständigkeiten wird, desto mehr bedarf sie – als eine Union von Demokratien – selbst der Legitimation durch demokratische Verfahren.

Das bedeutet aber nicht notwendig eine Kopie des Parlamentarismus der Mitgliedstaaten, der jeweils auf ein Staatsvolk abstellt, sondern die Entwicklung gemeinschaftsspezifischer Demokratiestrukturen. Von der Kritik wird vielfach übersehen, daß auch andere Organe der EG – insbesondere der Rat – eine demokratische Legitimation aufweisen. Da alle Mitgliedstaaten der EG demokratische Strukturen aufweisen, sind auch die Vertreter im Ministerrat von den jeweiligen nationalen Staatsvölkern demokratisch legitimiert und werden von den nationalen Parlamenten kontrolliert. Die Bedeutung dieser Legitimationskette ist in einer Zusatzklärung zum Maastrichter Vertrag (Nr. 13) noch einmal ausdrücklich unterstrichen worden. In Deutschland hat man sie durch die Stärkung des Einflusses des Deutschen Bundestages und auch des seinerseits föderal-demokratisch legitimierten Bundesrates auf die Haltung des Deutschen Vertreters im Ministerrat der EG aufgegriffen (Art. 23 Abs. 2–4 GG neue Fassung [n. F.]). Der EG-Ministerrat besitzt eine indirekt demokratische Legitimation, die etwa mit derjenigen des deutschen Bundesrates vergleichbar ist. Seine im Vergleich zu diesem stärkere Stellung macht den bereits erwähnten, prinzipiellen Unterschied zwischen einem Bundesstaat wie Deutschland und der *gemeinschaftlich* strukturierten Europäischen Union deutlich: Die EG und die Union – selbst kein Staat – beziehen ihre primäre Legitimation von den Mitgliedstaaten, während im Bundesstaat das homogene Staatsvolk über die Wahl eines „Vollparlamentes“ eine gemeinsame Demokratie begründet.

Eine wichtige Stärkung des demokratisch-parlamentarischen Elements in der EG bringt Maastricht schließlich mit der Regelung des neuen Art. 158 Abs. 2 EGV, wonach künftige EG-Kommissionen einschließlich ihrer Präsidenten nicht – wie bisher – allein durch die Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt werden, sondern sich vor ihrer Ernennung einem Vertrauensvotum des

24 Vgl. Anm. 16; Hans-Werner Rengeling, Grundrechtsschutz in der EG, München 1993.

25 Vgl. etwa Meinhard Hilf, Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozeß, in: *Europarecht*, 19 (1984), S. 9 ff.; Peter M. Huber, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, (1992) 3, S. 349 ff.

26 Vgl. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGHE) 1986, 1239 ff., Rechtssache 294/83 – „Les Verts“.

27 Vgl. Klaus Pöhle, Parlament in der EG – Formen der praktischen Beteiligung, in: *Integration*, 15 (1992), S. 72 ff.

Europäischen Parlaments stellen müssen. Mittels dieser weitgehenden Verankerung des Parlamentarischen Prinzips dürfte nunmehr auch das Mißtrauensvotum des Parlaments gegenüber der EG-Kommission nach Art. 144 EGV zu einer wirksamen Waffe in der Hand des Parlaments werden.

Insgesamt bedeutet der Unionsvertrag einen wichtigen Schritt zur weiteren Demokratisierung der Gemeinschaft und ist daher *demokratischen Grundsätzen* auch im Sinne von Art. 23 Abs. 1 GG verpflichtet.

b) Rechtsstaatlichkeit

Das deutsche Rechtsstaatsprinzip, das auf Gemeinschaftsebene vor allem in der britischen *Rule of Law* eine Entsprechung findet, weist eine ganze Reihe von Aspekten auf²⁸. Als zentrale Elemente können die Bindung der öffentlichen Gewalt an das Recht einschließlich einer gerichtlichen Kontrolle sowie die Gewaltenteilung betrachtet werden. Die Frage nach der Rechtsbindung erweist sich bei der EG als unproblematisch. Die ganze Konstruktion der EG als Rechtsgemeinschaft geht von der *Rule of Law* aus, wobei der Gerichtshof in einem ausschließlichen Sinne „die Wahrung der Rechte sichert“ (Art. 164, 219 EGV). In diesem Sinne hat der EuGH nicht nur ein Recht auf effektiven Rechtsschutz postuliert, sondern befindet in Arbeitsteilung mit den mitgliedstaatlichen Gerichten über die Auslegung und Gültigkeit der Gemeinschaftsrechtsakte und deren Verhältnis zum nationalen Recht (Art. 177 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV)). Ein rechtsstaatlicher Mangel des Unionsvertrages liegt darin, daß der eigentliche Unionsvertrag (Art. A-S des EUV) größtenteils von der Zuständigkeit des Gerichtshofes ausgenommen worden ist (Art. L EUV)²⁹. Auf das Ganze gesehen, wird man dem Gemeinschaftssystem jedoch einen bemerkenswert hohen Standard der Rechtsbindung und des Rechtsschutzes nicht absprechen können. Das gilt mit Blick auf Art. 23 Abs. 1 GG auch im Vergleich mit den Standards der deutschen Rechtsstaatlichkeit.

Fehl geht gelegentliche Kritik an den spezifisch europäischen Formen der Gewaltenteilung. Hier wird insbesondere gerügt, daß Ministerrat und Kommission als exekutivisch strukturierte Organe ein zu starkes Gewicht besäßen³⁰. Dem ist entgegen-

genzuhalten, daß die EG auf ihre Weise ein ausgefeiltes System von *Checks and Balances* besitzt, selbst wenn es anders ausgestaltet ist, als man es üblicherweise aus nationalen Rechtsordnungen kennt. Diese Unterschiede erklären sich wiederum aus der nichtstaatlichen, *nur gemeinschaftlichen* Gesamtstruktur der EG. Während das Parlament begrenzt, aber in zunehmendem Maße an der Legislativgewalt Anteil hat, nimmt die Kommission – unabhängig vom Ministerrat – an der Legislativ- und Exekutivfunktion teil. Der Rat ist in häufigem Wechsel mit Vertretern ganz unterschiedlicher politischer Richtungen aus den Mitgliedstaaten besetzt, die zudem divergente nationale Interessen vertreten. Er ist ganz anders strukturiert als eine nationale Regierung, die regelmäßig von einem einheitlichen politischen Gestaltungswillen getragen wird. In dieser Differenziertheit erfüllt der Rat seinerseits sowohl entscheidende Gesetzgebungsaufgaben als auch – vor allem in Gestalt des Europäischen Rates – die Regierungsfunktion. Nur die dritte Gewalt ist in der EG mit EuGH und Gericht erster Instanz institutionell und funktional ähnlich wie in den Mitgliedstaaten strukturiert. In einer Gesamtschau wird so eine eigengeprägte Form von *Checks and Balances* auf der EG-Ebene sichtbar, die auf ihre Weise den Grundsinn der Gewaltenteilung ebenso erfüllt wie die klassisch-nationalen Spielarten. So steht auch unter diesem Aspekt die rechtsstaatliche Struktur der EG auf einem Niveau, das demjenigen ihrer Mitgliedstaaten entspricht.

c) Bundesstaatlichkeit

Art. 23 GG möchte die EG ferner auf eine Verpflichtung zu *föderativen Grundsätzen* festlegen. Die Formulierung ist leider sehr mißverständlich. Gemeint ist damit weder die Beziehung der EG zu den Mitgliedstaaten – denn die EG ist von einer bundesstaatlichen Struktur weit entfernt – noch eine Verpflichtung aller Mitgliedstaaten auf interne föderale Strukturen. Vielmehr soll die verunglückte Formulierung sicherstellen, daß auf nationaler Ebene bestehende föderale Strukturen durch die europäische Integration nicht in Mitleidenschaft gezogen werden³¹. Gerade in Deutschland ist diese Besorgnis ein Dauerthema verfassungsrechtlicher Diskussionen um die Gefahren der europäischen Integration für die Staatlichkeit und Zuständigkeiten der deutschen Bundesländer³².

28 Vgl. Eberhard Schmidt-Assmann, *Der Rechtsstaat*, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, Heidelberg 1987, S. 987 ff.

29 Vgl. Andreas Middeke/Peter Szeckalla, *Änderungen im europäischen Rechtssystem*, in: *Juristenzeitung*, (1993), S. 284 ff.

30 Vgl. K. A. Schachtschneider (Anm. 3).

31 Vgl. R. Scholz (Anm. 1).

32 Vgl. etwa bei Hans Peter Ipsen, *Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften*, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, Heidelberg 1992, S. 781 ff.

Nun bringt Maastricht sicherlich einen Kompetenzzuwachs der EG auch in Bereichen, die in Deutschland schwerpunktmäßig den Ländern zugeordnet sind. Zu nennen sind vor allem die neuen Art. 126–128 EGV (Bildung und Kultur). Doch während der EuGH aus dem bisherigen Berufsbildungsartikel 128 EWGV in sehr anzweifelbarem *judicial activism* eine weitreichende Gestaltungskompetenz der EG abgeleitet hatte, wird die Gemeinschaft durch Maastricht im wesentlichen auf Förder- und Koordinierungsmaßnahmen beschränkt. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Inhalte der Bildungspolitik wurde ausdrücklich garantiert. Somit enthält der EUV eher eine klare Abgrenzung und Konsolidierung des Verhältnisses EG – deutsche Bundesländer im Bildungsbereich, mit eindeutiger Schwerpunktsetzung zugunsten der nationalen und regionalen Zuständigkeiten. Schon so kann von einer ernsthaften Antastung der Länderkompetenzen nicht die Rede sein³³.

Etwaige „Einbußen“ auf diesem Terrain werden mehr als ausgeglichen durch die bemerkenswerten Gewinne, welche die deutschen Länder – wie andere europäische Regionen – auf institutioneller Ebene verbuchen. Hinzuweisen ist auf den neugeschaffenen Ausschuß der Regionen (Art. 198a ff. EGV). Vor allem aber ermöglicht Art. 146 EGV n.F. den Ländern, die Bundesrepublik Deutschland im Ministerrat in Politikfeldern direkt zu vertreten, in denen sie innerstaatlich zuständig sind. Art. 23 Abs. 6 GG schafft die verfassungsrechtliche Grundlage hierfür. Diese Neuerung ist zwar nicht unproblematisch, weil zum einen durch die mit dieser Regelung verbundenen Komplikationen die Handlungsfähigkeit der deutschen Europapolitik in Brüssel geschwächt werden kann und zum anderen die Möglichkeit verfassungsmäßiger demokratischer Kontrolle des deutschen Vertreters im Ministerrat erschwert wird. Mangelnden Respekt vor *föderativen Grundsätzen* im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG wird man aber dem Unionsvertrag nicht vorwerfen können. In der deutschen Diskussion ist eher die Gefahr eines Abgleitens in einen Staatenbund durch die starke Aufwertung des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 3–6 GG im Gefolge von Maastricht beschworen worden³⁴.

33 Vgl. Thomas Oppermann, Die deutsche Länderkulturhoheit und EG-Aktivitäten in Bildung, Forschung und technologischer Entwicklung, in: Bernhard Vogel/Gunther H. Oettinger (Hrsg.), *Föderalismus in der Bewahrung*, 1992, S. 73 ff.

34 Einiges dazu bei Thomas Oppermann, Das Bund-Länder-Verhältnis im Europäischen Einigungsprozeß, Carstens-Gedenkveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik, Bonn 1992, S. 7 ff.

d) Subsidiaritätsprinzip

Schließlich fordert Art. 23 Abs. 1 GG eine Verpflichtung der Europäischen Union auf den *Grundsatz der Subsidiarität*. Der deutsche Verfassungsgeber erwartet damit in der Gemeinschaft die Gewährleistung eines Strukturprinzips, welche das Grundgesetz nach ganz herrschender Auffassung für die deutsche bundesstaatliche Ordnung nicht aufstellt³⁵. Während die bisher angesprochenen Elemente des Art. 23 Abs. 1 GG, von der Demokratie bis zum Föderalismus, zu dem in Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit (i. V. m.) Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Kern der deutschen Staatlichkeit gehören, enthält Art. 23 Abs. 1 GG mit dem Subsidiaritätspostulat eine Forderung, die im innerstaatlichen Bereich keine Entsprechung findet und den Spielraum deutscher Europapolitik ohne Not einengt.

Zum Glück handelt es sich dabei, was Maastricht anbelangt, um einen Streit um des Kaisers Bart. Nach einer früheren Verankerung im EG-Umweltschutz hat sich die Gemeinschaft in Maastricht nach Art. B EUV, letzter Absatz, i. V. m. Art. 3b EGV – nicht zuletzt auf deutsche Initiative hin – grundlegend verpflichtet, die Ziele der Union nur „unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips“ zu verwirklichen. Das bedeutet, daß die Gemeinschaft nur tätig wird, wenn die Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht ausreichend erreicht werden können³⁶. Der Schutz gegen vermeintliche *Brüsseler Regulierungswut* ist demgemäß deutlich vorgegeben. Art. 23 Abs. 1 GG entstand zeitlich später als der EUV und wollte mit seinem Subsidiaritätsverlangen ganz offensichtlich die entsprechenden Regeln auf EG-Ebene für Deutschland verfassungsrechtlich festschreiben. Wie man es auch bewertet, es ist jedenfalls bei der Subsidiarität eine geradezu maßgeschneiderte Übereinstimmung zwischen Maastricht und dem Grundgesetz festzustellen.

Alles in allem ergibt sich nach Prüfung der verschiedenen Kriterien des Art. 23 Abs. 1 GG die – angesichts der Entstehungsgeschichte dieser Norm – wenig überraschende Feststellung, daß die Europäische Union zumindest in ihrer durch den Maastrichter Unionsvertrag begründeten Anfangsform mit Blick auf Art. 23 Abs. 1 GG und die Präambel als weiterer Schritt bei der Erfüllung des europäischen Verfassungsauftrages des Grundgesetzes begriffen werden kann.

35 Vgl. Theodor Maunz/Reinhold Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, München 1988, S. 63 f.

36 Vgl. Gerhard Konow, in: *Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht*, Die öffentliche Verwaltung, 46 (1993), S. 405 ff.

VI. Die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG – Hürde für Maastricht?

Die bisherigen Überlegungen sollten gezeigt haben, daß das Grundgesetz, zumindest nach seinen verschiedenen Änderungen und Ergänzungen in den Jahren 1990 bis 1992 (Bestätigung des europäischen Verfassungsauftrages in der Präambel 1990, Europa-Artikel 23 und Ergänzungen der Art. 28 und 88 Ende 1992), auf die Ratifizierung des Maastrichter Unionsvertrages geradezu eingerichtet erscheint.

In einer überraschenden Weise hat jedoch eine gewisse *maastrichtskeptische* Stimmung, die in Deutschland wie anderwärts den Ratifikationsprozeß 1992 begleitete, in ihrer verfassungsrechtlichen Ausprägung zu neuartigen Stellungnahmen geführt: Maastricht wird als eine Art Anschlag auf den Kern deutscher Verfassungsstaatlichkeit angesehen, der über die sogenannte „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG einer Änderung durch Bundestag und Bundesrat entzogen worden ist. Diese Behauptungen, die maßgeblich die vor dem Bundesverfassungsgericht Ende 1992 erhobenen Verfassungsbeschwerden tragen, gipfeln in der Vorstellung, die in Art. 20 i. V. m. 79 Abs. 3 GG enthaltene Unantastbarkeitserklärung der Eigenstaatlichkeit Deutschlands mache ab einem bestimmten Punkt – der mit Maastricht als bereits überschritten angesehen wird – den weiteren Weg in eine überstaatliche Europäische Union unzulässig beziehungsweise verlange hierfür die Ausübung der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes in Gestalt einer Volksabstimmung³⁷.

Überraschend erscheinen diese verfassungsrechtlichen Skrupel zu später Stunde insofern, als der europäische Bundesstaat als Finalität des Einigungsprozesses seit den fünfziger Jahren, in Deutschland wie in anderen EG-Staaten, zu den immer wieder erklärten Zielen einer bestimmten europäischen Denkschule (beginnend mit *Adenauer, de Gasperi, Monnet, Schuman, Spaak*) gehört hat. Über Jahrzehnte hinweg hat bei aller politischen Umstrittenheit dieser Zielsetzung niemand ernsthaft den europäischen Föderalisten vorgeworfen, sie würden verfassungswidrige Pläne verfolgen. Das galt auch und gerade für Deutschland, wo *Walter Hallstein* 1969 seinen „Unvollen-

deten Bundesstaat“ schrieb und *Klaus Stern* im großen Lehrbuch des Staatsrechtes der Bundesrepublik Deutschland noch 1977 festhielt, daß bereits der heute so engherzig betrachtete Art. 24 Abs. 1 GG i. V. m. der Präambel den Weg zum europäischen Bundesstaat öffne³⁸. Gegenüber dieser Sicht erhob sich zu keiner Zeit auch nur annähernd vergleichbarer Widerspruch wie plötzlich seit 1992 gegen die so deutlich begrenzten Integrationsschritte des Unionsvertrages.

Nähere Betrachtung sollte denn auch heute nahelegen, Art. 79 Abs. 3 GG nicht allzu rasch zu einer Bremse des europäischen Einigungsprozesses und Rücknahme des Bekenntnisses zum *Vereinten Europa* in Präambel und Art. 23 GG umzudeuten. Nachdem in der europapolitischen Realität spätestens seit der Erweiterung der Gemeinschaft auf zwölf und wahrscheinlich demnächst weitere Mitgliedstaaten die Vision des *Europäischen Bundesstaates* mehr als unwahrscheinlich geworden ist, besteht weniger Anlaß denn je, künftige deutsche Europapolitik in das Prokrustesbett eingehender verfassungsrechtlicher Vorgaben einzubinden. In besonderem Maße gilt dies im Hinblick auf die mühsam erreichten Kompromisse von Maastricht, in denen sich nicht föderaler Ehrgeiz, sondern lediglich der derzeit erreichbare Minimalkonsens über die Gestalt der Europäischen Union widerspiegelt.

Die These von einer gravierenden Verletzung deutscher Staatlichkeit durch Maastricht übersteigert zum einen in unzulässiger Weise das Ausmaß des mit Maastricht vorgenommenen Integrationschrittes und ist schon deshalb nicht haltbar. Zum anderen ergeben sich aber auch in einem grundsätzlichen Sinne gewichtige Zweifel gegenüber der Auffassung, daß Art. 79 Abs. 3 GG eine Art „Verbot“ der Beteiligung Deutschlands an einer künftigen europäischen (Bundes-)Staatlichkeit auf dem Wege parlamentarischer Ratifikation enthalte.

1. Maastrichter Union – Schritt in den Europäischen Bundesstaat?

Das Maastrichter Vertragswerk ist leider rasch zusammengezimmert worden und befriedigt rechtstechnisch wenig. Es ist unübersichtlich und erschließt sich selbst Fachleuten nur mit Mühe. Gleichwohl hält die Behauptung, mit Maastricht sei der „Point of no return“ in einem Europäischen Bundesstaat überschritten worden, der Prüfung nicht stand. Die in Maastricht förmlich gegründete

37 Vgl. D. Murswiek, H. H. Rupp, K. A. Schachtschneider (Anm. 3).

38 Vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, München 1977, S. 385.

Europäische Union (Art. A EUV) ist weit davon entfernt, ein (Bundes-)Staat zu sein. Ein Staat verlangt bekanntlich drei Elemente: Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt. Über alle drei Elemente verfügte die EG weder vor noch nach Maastricht³⁹. Wie bereits angesprochen, gibt es kein homogenes europäisches Staatsvolk. Es ist auch nicht ersichtlich, daß sich daran auf absehbare Zeit etwas ändern könnte⁴⁰.

Die neu geschaffene Unionsbürgerschaft bedeutet kaum mehr als eine europäische Ergänzung der weiterhin nationalen Staatsangehörigkeiten. Eine Zusatzklärung (Erklärung 2 zur Schlußakte) stellt noch einmal die ausdrückliche nationale Zuständigkeit zur staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelung klar. Die EG besitzt ferner kein eigenes Staatsgebiet im Sinne der vollständigen Territorialhoheit, sondern nach Art. 227 EWGV lediglich einen räumlichen Geltungsbereich des Vertrages, innerhalb dessen punktuelle Gemeinschaftsgewalt ausgeübt wird⁴¹. Daß schließlich die EG auch nach Maastricht über keine *souveräne* Staatsgewalt verfügt, sondern nur die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Einzelkompetenzen wahrnimmt, hat gerade der Unionsvertrag mit der Bekräftigung des Prinzips der Einzelermächtigung in Art. E EVU noch einmal hervorgehoben. Die vorrangige Stellung des Ministerrates, der die abgeleitete Legitimation der EG institutionell zum Ausdruck bringt, bezeugt dies unübersehbar auf seine Weise⁴². Der Umstand allein, daß die Gemeinschaft einen gewissen Kompetenzzuwachs in Maastricht verzeichnet, ändert an dieser Bewertung nichts. Bezeichnenderweise bemühen sich die Protagonisten eines vermeintlichen Eintritts in eine europäische Bundesstaatlichkeit durch Maastricht kaum um eine nähere Prüfung der klassischen Staatskriterien.

2. Deutsche Beteiligung an europäischer Staatlichkeit nur durch Volksabstimmung?

Da auch durch die Maastricht-Verträge noch kein europäischer Bundesstaat geschaffen wurde, kann es schon unter dem Gesichtspunkt der Tatbestandsmäßigkeit keine Bedenken aus Art. 79 Abs. 3 GG gegen die Zustimmung zum Unionsvertrag durch Bundestag und Bundesrat geben. Hinter die neuartigen Thesen von einem vermeintlichen Verbot des Grundgesetzes, auf dem parla-

mentarischen Wege den Rubikon europäischer *Staatlichkeit* zu überschreiten⁴³, müssen aber auch grundsätzlich gewichtige Fragezeichen gesetzt werden. Bis vor kurzem hatte über Jahrzehnte hinweg kaum jemand eine derartige Sperrwirkung des Art. 79 Abs. 3 GG postuliert. Umgekehrt gab es Stimmen, die bereits Art. 24 Abs. 1 GG a.F. als für eine europäische Staatsbegründung tauglich ansahen⁴⁴. Hier mochten allerdings Zweifel erlaubt sein. Art. 24 GG erwähnt allein „zwischenstaatliche Einrichtungen“, also Organisationen, die nur über eine abgeleitete, nicht über eine eigenständige Hoheitsgewalt verfügen. Für die Frage, ob die Ermächtigung zur Mitwirkung an der Gründung eines europäischen Bundesstaates – durch Verfassungsänderung im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG – geschaffen werden könnte, ergab sich hieraus noch nichts. Für die Bedeutung der „Ewigkeitsgarantie“ dürfte vielmehr wesentlich sein, daß Art. 79 Abs. 3 GG bestimmte Strukturprinzipien für die deutsche *Staatlichkeit* garantiert. Dazu mag auch *Staatlichkeit* in einem schwer präzise meßbaren Ausmaß gehören⁴⁵. Solange diese Prinzipien gewahrt bleiben, ist jedoch kaum zu sehen, weshalb Art. 79 Abs. 3 den verfassungsgebenden Gewalten Schritte in ein *vereintes Europa* untersagen sollte, welches das Grundgesetz an anderer prominenter Stelle (Präambel, nunmehr auch Art. 23 Abs. 1 GG) ausdrücklich einfordert. Wenn die Präambel Deutschland als *Glied* in einem *vereinten Europa* sieht, soll mit einer so spezifischen Formulierung die Perspektive, einen europäischen Bundesstaat auf den regulären verfassungsmäßigen Prozeduren anzustreben, wohl kaum ausgeschlossen werden. Zudem zeigt auch Art. 28 GG, daß die in Art. 79 Abs. 3 GG angesprochenen Strukturprinzipien für die Verfassungen von Gliedstaaten sinnvoll sein können, die sich gerade in Deutschland gerne ihrer fortbestehenden Staatlichkeit berühmen. Als Besonderheit ergäbe sich nur, daß man es dann mit einem dreistufigen Bundesstaat (Europa – Bund – Länder) zu tun hätte. Interessanterweise enthalten auch einige deutsche Landesverfassungen Bestimmungen, die Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbar sind, ohne daß dies je zum Anlaß genommen worden wäre, eine Beteiligung der betreffenden Länder an der Bundesrepublik Deutschland – unter Berufung auf die Landesverfassung – rechtlich anzuzwei-

39 Vgl. zum folgenden auch Peter M. Huber, Maastricht – ein Staatsstreich?, Stuttgart u. a. 1993, S. 36 ff.

40 Das betont besonders Josef Isensee, Europa – die politische Erfindung eines Erdteils, in: J. Isensee (Hrsg.) (Anm. 14), S. 133.

41 Th. Oppermann (Anm. 17), S. 77 ff.

42 Vgl. Th. Oppermann/C. D. Classen (Anm. 9).

43 Vgl. Matthias Herdegen, Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Wege zur Europäischen Union, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 19 (1992), S. 559 ff.

44 Vgl. Anm. 38.

45 Ob dies ein so weitgehendes „Entstaatlichungsverbot“ nahelegt, wie es P. Kirchhof (Anm. 15) entwickelt, ist eine andere Frage.

feln⁴⁶. Letztlich liegt es im Wesen der durch das Grundgesetz konstituierten repräsentativen Demokratie, daß die gesetzgebenden Organe mit der Mehrheit von je zwei Dritteln auch grundlegende Änderungen der Verfassungsordnung beschließen können. Die äußersten Grenzen der „Ewigkeitsgarantie“ sollen den innersten Kern der deutschen Verfassungsordnung schützen, nicht aber politischen Anstrengungen im Wege stehen, Ziele wie die Einigung Europas anzustreben, zu denen sich das Grundgesetz ausdrücklich bekennt.

Wahrscheinlich ist auch der seit 1992 plötzlich ausgebrochene Streit um Art. 79 Abs. 3 GG als *Euro-paschranke* einer um des Kaisers Bart, weil die tatsächlichen Zielsetzungen der europäischen Einigung längst in eine andere Richtung als diejenige eines Bundesstaates gehen. Um so weniger dürfte Anlaß bestehen, künftiger deutscher Europapolitik durch abstrakte Rechtssätze ihre Spielräume vorzeitig zu beschneiden.

VII. Schlußbemerkung

Insgesamt stellt der Vertrag von Maastricht eine konsequente Fortentwicklung des bereits in den fünfziger Jahren gewählten Integrationsansatzes dar. Treffender als Art. 23 Abs. 1 GG n.F. mit seinem Versuch, staatsrechtliche Strukturen auf die Europäische Union zu übertragen, charakterisiert wohl der erste der neuen Europa-Artikel der französischen Verfassung (Art. 88-1) die Union und die Gemeinschaft als Einheiten, von Staaten konstituiert, die sich freiwillig entschlossen haben, nach Maßgabe der entsprechenden Verträge einige ihrer Hoheitsrechte gemeinsam auszuüben. Die Offenheit des Grundgesetzes für zwischenstaatliche Souveränitätsbeschränkungen legt ihrerseits nahe, nationale und Gemeinschaftskompetenzen nicht antagonistisch zu sehen, sondern komplementär⁴⁷. Die Mitwirkung am Prozeß der europäischen Integration ist nach der Einheit Deutsch-

lands mehr denn je Ausübung deutscher Souveränität aus ureigenster Einsicht. Grundlage ist die Überzeugung, daß sich in der heutigen Welt zahlreiche Aufgaben nur noch gemeinsam bewältigen lassen. Letztlich ist wohl gerade aus solchen Gründen die Attraktivität der EG auf benachbarte beitragswillige Staaten ungebrochen. Sozialethisches Fundament des Einigungsprozesses waren und sind jedoch gemeinsame verfassungspolitische Überzeugungen der Mitgliedstaaten, die sich den Idealen von Freiheit und Demokratie in rechts- und sozialstaatlicher Bindung, der Friedenswahrung und auch der Gewährleistung wirtschaftlicher Wohlfahrt verpflichtet fühlen⁴⁸. Auch künftige Integrationsschritte erscheinen nur auf der Grundlage eines solchen Konsenses denkbar und fruchtbar.

Verfassungsrechtlich war das Ziel einer wertgebundenen europäischen Einigung seit 1949 in der Präambel des Grundgesetzes verankert. Der neue Art. 23 GG greift es noch einmal auf, knüpft die Realisierung allerdings an eine Reihe von Vorbedingungen. Das damit verfolgte Ziel der Bewahrung bewährter nationaler Verfassungsstrukturen ist legitim. Ob allerdings eine derartig komplizierte Regelung wie Art. 23 GG n.F. für die Fortsetzung des Einigungsprozesses in Europa einen nützlichen Beitrag leistet, bleibt abzuwarten. Das politische und verfassungsrechtliche Schicksal des Maastrichter Unionsvertrages in Deutschland wird hierfür der erste gewichtige Test sein. Ungeachtet aller Unvollkommenheiten und Risiken ist Maastricht die Antwort der EG – wieder einmal von Deutschland und Frankreich inspiriert – auf die gesamteuropäische Wendesituation seit 1989. Die Botschaft lautet vor allem anderen: Es soll weitergehen mit der *Europäischen Integration*. Es bleibt zu hoffen, daß die berufenen Interpreten des Grundgesetzes sie vernehmen. Ende 1992 hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber ein weiteres Mal für die „Verwirklichung eines vereinten Europas“ ausgesprochen. Wie anders als durch die Beteiligung an der 1991 in Maastricht beschlossenen Europäischen Union ließe sich dieser bis 1949 zurückreichende Auftrag des Grundgesetzes in einem praktischen Sinne erfüllen?

46 Vgl. etwa Art. 75 bayerische oder Art. 129 rheinland-pfälzische Verfassung.

47 So aber Karl Doehring, Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 26 (1993), S. 98 ff.; vgl. J. Schwarze (Anm. 18).

48 Näher zu dieser – besonders auf Jean Monnet zurückgehenden – „Philosophie“ der Europäischen Integration: Th. Oppermann (Anm. 17), S. 10 ff.

Verwirklichung der Europäischen Währungsunion

I. Maastricht – ein Irrweg?

Das letzte Jahr hat mit seinen Turbulenzen auf den europäischen Währungsmärkten und den unerwarteten Hindernissen im Ratifikationsprozeß der Maastrichter Verträge Beobachter und Befürworter der Europäischen Währungsintegration wieder ernüchert. Nach der Euphorie und dem großen Optimismus, mit denen die Europäische Währungsunion (EWU) seit 1988 vorangetrieben worden war, macht sich nun Skepsis breit: Haben die Maastrichter Verträge unrealistische Ziele gesetzt?

Über die Vor- und Nachteile einer Währungsunion in Europa ist in den letzten Monaten eingehend diskutiert worden. Ohne auf Einzelheiten eingehen zu wollen, lassen sie sich wie folgt zusammenfassen: Erstens sind die zu erwartenden, rein wirtschaftlichen Vorteile einer europäischen Währung gering. Selbst die EG-Kommission¹ veranschlagt sie mit nur 0,1 Prozent des jährlichen Pro-Kopf-Einkommens in der EG; das entspricht dem Gegenwert von dreieinhalb Schachteln Zigaretten pro Bundesbürger im Monat. Zugleich sind die zu erwartenden Kosten des Verlustes der Wechselkursflexibilität zwischen den EG-Staaten aufgrund der engen Handelsverflechtung ebenfalls gering². Schließlich gibt die institutionelle Gestaltung der Europäischen Zentralbank (EZB) Anlaß zu der Erwartung, daß ihre Geldpolitik dem Primat der Preisstabilität gehorchen wird³.

Zweitens ist der eigentlich erhoffte Gewinn aus der EWU politischer Natur. Seit Beginn der EG haben sich die Befürworter einer EWU stets von der Idee leiten lassen, daß die monetäre Einigung die politische Einigung Europas wesentlich vorantreiben würde. Dahinter steht die Vorstellung, daß eine

gemeinsame Währung die Staaten so eng aneinander binden würde, daß immer mehr Bereiche der Wirtschafts- und schließlich der allgemeinen Politik auf die Gemeinschaftsebene verlagert würden; ein Integrationsprozeß der gleichsam zwangsläufig in einem politisch geeinten Europa münden müßte⁴.

Akzeptiert man den Grundsatz, daß die EWU mehr ein politisch denn ein ökonomisch begründetes Projekt ist, dann stehen in der Umsetzung der Maastrichter Vereinbarungen drei Fragen im Vordergrund: die Ausgestaltung der Finanzmärkte in der EWU, die Konzeption ihrer Geldpolitik und die beste Strategie zu ihrer Verwirklichung.

Die Maastrichter Vereinbarungen legen zwar die EWU als politisches Ziel fest, lassen aber zugleich viele Fragen ihrer Gestaltung offen. Sie reichen von Aspekten der Finanzmarktintegration über die Durchführung der Geldpolitik der EZB bis hin zur Frage der Mitgliedschaft in der EWU. Da die ökonomischen Vor- und Nachteile der EWU in entscheidendem Maße davon abhängen werden, wie ihre Finanzmärkte gestaltet sind und wie die europäische Geldpolitik konzipiert und durchgeführt wird, bedürfen diese Fragen der Klärung vor dem Beginn der EWU. In der Vorbereitungsphase kommt es darauf an, die Grundlagen für eine möglichst tiefe Integration der europäischen Finanzmärkte einerseits und für eine europäische Konzeption der Geldpolitik andererseits zu schaffen. Gerade weil die EWU im Grunde ein politisches Projekt ist, muß die wirtschaftliche Ausgestaltung so sein, daß ihren Mitgliedern sehr rasch ein möglichst großer wirtschaftlicher Nutzen aus dem Zusammenschluß entsteht, um die Gefahr zu vermeiden, daß die Union aufgrund enttäuschender wirtschaftlicher Ergebnisse früh ihren politischen Rückhalt verliert. Dies setzt voraus, daß die EWU mit einer Gruppe relativ homogener und stabilitätsorientierter Länder beginnt.

Die größte Schwäche der Maastrichter Vereinbarungen liegt zweifelsohne in der Vorgabe eines Wegs, der von vornherein als wenig erfolgversprechend angesehen werden muß. Die Krisen der

1 Vgl. Europäische Kommission, *One Market One Money*, European Economy Nr. 44, Brüssel, Oktober 1990.

2 Vgl. Jürgen von Hagen, *Zwei Bänder für Europa*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 7. 11. 1992; ders./Manfred J. M. Neumann, *Real Exchange Rate Variability Within and Between Currency Areas: How Far Away is EMU*, in: *Review of Economics and Statistics* (i. E.).

3 Vgl. Michele Fratianni/Jürgen von Hagen/Christopher Waller, *The Maastricht Way to EMU*, in: *Princeton Essays in International Finance*, 187 (1992).

4 Vgl. Michele Fratianni/Jürgen von Hagen, *The EMS and European Monetary Union*, Boulder/Col. 1992.

letzten Wochen und Monate haben gerade dies gezeigt; sie verdeutlichen ja nicht, daß die EWU selbst ein verfehltes Projekt ist, sondern allein, daß der Maastrichter Weg dorthin über die schrittweise Verhärtung des Europäischen Währungssystems (EWS) ein Irrweg ist. Die Alternative liegt in der Aufweichung des EWS, das ohnehin als ein Verbund zur flexiblen Kooperation in der Währungspolitik konzipiert war. Ein flexibleres, von politisch unabhängigen Zentralbanken geführtes EWS böte den Ländern, die für die EWU am ehesten bereit sind, die Möglichkeit, ihre geldpolitische Koordination schrittweise zu verstärken und so den Übergang zur EWU vorzubereiten.

II. Die EWU: Kein „hartes“ EWS

In der aktuellen Diskussion um die EWU ist der Irrtum weitverbreitet, die Währungsunion sei im Grunde nur eine Fortführung des EWS mit völlig fixen Wechselkursen. Da bereits im heutigen EWS die Begrenzung der Wechselkursschwankungen eine enge Koordination der Zinspolitik in den Teilnehmerländern erfordert, suggeriert diese Ansicht einen zunehmenden Bedarf an Koordination und Angleichung der geldpolitischen Instrumente auf dem Weg zur EWU – und im Umkehrschluß, daß die EWU solange nicht realisierbar sei, wie die Zentralbanken unterschiedliche Instrumente benutzen. In der Tat wird weithin die Angleichung der Zentralbankinstrumente als vordringliche Aufgabe für die nächsten Jahre gesehen. Das Beispiel Österreichs erscheint hier besonders suggestiv: Hat doch die Nationalbank zur Vermeidung unliebsamer, technisch bedingter Zinsschwankungen am Geldmarkt etwa aufgrund unterschiedlicher Mindestreservevorschriften ihr geldpolitisches Instrumentarium weitgehend dem der Deutschen Bundesbank angepaßt.

Diese Interpretation der EWU ist jedoch grundlegend falsch und die Schlußfolgerung daher irreführend⁵. Das EWS bleibt, selbst mit völlig fixen Wechselkursen, ein System, in dem nationale Geldmärkte nebeneinander existieren, zwischen denen keine unmittelbaren Geldflüsse stattfinden können. Zahlungen von einem Währungsgebiet in ein anderes benötigen stets den Umweg über den Devisenmarkt und die Suche nach einem tauschwilligen Handelspartner. Wechselkursfixierung erfordert, daß die Zentralbanken ständig in das

Marktgeschehen eingreifen und nationale Währungen gegen andere Finanzaktiva, z.B. staatliche Wertpapiere, kaufen und verkaufen. Sie müssen dafür sorgen, daß sich die kurzfristigen Geldmarktzinsen im System nicht zu weit auseinanderbewegen; ein Bemühen, das durch enge Koordination der Instrumente und ihres Einsatzes erleichtert wird.

Eine Währungsunion hat dagegen nur einen gemeinsamen Geldmarkt für die gesamte Union. Geldflüsse zwischen den beteiligten Ländern werden innerhalb des gemeinsamen Banken- und Zentralbanksystems durch einfache Buchungsvorgänge abgewickelt und erfordern keine Marktinterventionen der Zentralbanken. Im Gegensatz zum EWS führen regionale Verschiebungen der Geldnachfrage, wie sie beispielsweise durch eine regionale Umverteilung wirtschaftlicher Aktivität oder Einkommen auftreten können, in der EWU nicht zu Zinsmanipulationen zur Fixierung der Wechselkurse. In der EWU entfällt daher die im EWS wahrscheinliche Übertragung solcher Verschiebungen auf andere wirtschaftliche Größen wie Einkommen und Beschäftigung durch die Zinsniveaueffekte. In diesem Sinn ist die EWU ein effizienteres System als das „harte“ EWS.

III. Angleichung und Koordination der Zentralbankinstrumente

Ein Vergleich der Zentralbanken im EWS offenbart deutliche Unterschiede⁶. Einige (in England, Italien, Portugal und Irland) intervenieren zur Durchsetzung ihrer kurzfristigen Zinspolitik fast ausschließlich am heimischen Kapitalmarkt, andere (in Deutschland, Frankreich, Spanien und den Niederlanden) stützen sich überwiegend auf Geschäfte mit Geschäftsbanken. Einige Zentralbanken fordern von den Geschäftsbanken die Haltung einer Mindestreserve, die in anderen Ländern längst abgeschafft ist. Auch die Rolle der Zentralbanken in der Regulierung des Kreditwesens ist unterschiedlich.

Bedeutet diese Unterschiede, daß bis zur Einführung der EWU ein *Harmonisierungsbedarf* besteht? Grundsätzlich nein. Prinzipiell kann ein

⁵ Vgl. Peter Kenen, *The EMS After Maastricht*, Group of the Thirty, New York 1992.

⁶ Siehe z.B. Michele Fratianni und Dominick Salvatore (Hrsg.), *Handbook of Monetary Policy in Developed Economies*, New Haven 1992; Ben Bernanke/Frederick Mishkin, *Central Bank Behavior and the Strategy of Monetary Policy*, National Bureau of Economic Research Working Paper 4082, Cambridge 1992.

europäischer Geldmarkt auch mit großen Unterschieden in den Zentralbankinstrumenten funktionieren. Wieviel Harmonisierungsbedarf besteht, hängt davon ab, inwieweit die nationalen Regierungen die Integration der europäischen Geldmärkte zulassen wollen und welche Rolle sie für ihre nationalen Zentralbanken in der Durchführung der europäischen Geldpolitik beanspruchen.

Eine Gestaltungsmöglichkeit liegt in der Übernahme des *englischen* Zentralbankmodells für die EZB. Die EZB würde dann die geldpolitische Steuerung allein durch Operationen am Kapitalmarkt vollziehen. Dieses Modell hat eine natürliche Tendenz zur Zentralisierung, d. h., alle relevanten Zentralbankoperationen würden an einem lokalen Markt getätigt. Das amerikanische Beispiel beweist, daß dies (New York) nicht am Sitz der Zentralbank (Washington) sein muß. Dieses Modell würde aber dazu führen, daß sich in der EWU ein Finanzplatz als dominierend herausbilden würde.

Die Alternative besteht in der Übernahme des *deutschen* Modells einer Zentralbank, die direkte Geschäfte mit Geschäftsbanken vornimmt. Es ist einer regionalen Dezentralisierung der Zentralbankoperationen eher zugänglich und damit auch der Beibehaltung eines Nebeneinanders von nationalen, in der Geldmarktsteuerung aktiven Zentralbanken. Dieses Modell wäre auch besser mit der Koexistenz mehrerer mittelgroßer Finanzplätze in der EWU zu vereinbaren. Da nationale Regierungen in der EG auf den Erhalt ihrer heimischen Finanzplätze und Institutionen bedacht sein werden, ist dieses Modell für die EG wahrscheinlicher, es sei denn, England würde mit der Aussicht, sein Modell zu übernehmen und London als zentralen EG-Finanzplatz auszubauen, zur Mitgliedschaft in der EWU bewegen.

Kommt es zu einer dezentralen Lösung, dann stehen die Geschäftsbanken in der EWU vor der Frage, bei welcher nationalen Zentralbank sie Zentralbankgeld anlegen oder borgen. In einem vollständig integrierten, europäischen Geldmarkt würde dies dazu führen, daß die nationalen Zentralbanken gewissermaßen im Wettbewerb um das Geschäft mit den Geschäftsbanken stehen würden. Offensichtlich würden letztere ihre Geschäfte mit der Zentralbank tätigen wollen, die ihnen die besten Konditionen bietet. Da sich aber die geldwerte Attraktivität einer Anlage oder Verschuldung bei einer Zentralbank aus vielen Dimensionen zusammensetzt – Laufzeit, Liquidität, Kontingenzierung, Verzinsung –, bedeutet dies nicht, daß alle Zentralbanken in der EWU dieselben Ge-

schäfte anbieten müssen, um miteinander konkurrieren zu können. Die Zentralbanken hätten durchaus Spielraum, in der Gestaltung ihrer Instrumente historische Umstände oder Besonderheiten ihres nationalen Finanzsektors zu berücksichtigen. Ihr allseitiges Bemühen, ihr Geschäft nicht an andere zu verlieren, würde als Koordinationsmechanismus für die geldpolitischen Instrumente ausreichen.

Man muß fragen, ob ein solcher, vollständig integrierter europäischer Geldmarkt zustande kommen wird. Vollständige Integration setzt voraus, daß die Zentralbanken Geschäfte mit Geschäftsbanken unabhängig davon eingehen, wo letztere ihren Sitz haben. Da Zentralbanken darauf bedacht sein müssen, ihr eigenes Kreditrisiko zu minimieren, werden sie nur mit solchen Banken tätig, deren Kreditwürdigkeit sie als unzweifelhaft einschätzen. Dies setzt aber voraus, daß die Zentralbanken die Vorschriften der Bankenaufsicht in allen anderen Ländern der EWU als mindestens gleichwertig mit den eigenen anerkennen. Ein vollständig integrierter Geldmarkt erfordert daher, daß alle nationalen Kreditaufsichtsbehörden die Vorschriften des Landes übernehmen, das die strengsten Standards aufstellt. Diese Forderung geht weit über die derzeit vereinbarte, wechselseitige Anerkennung von Bankzulassungen in der EG hinaus. Da weniger stringente Standards Banken Wettbewerbsvorteile verschaffen können, hängt das Zustandekommen eines vollständig integrierten Geldmarkts wesentlich davon ab, inwieweit die nationalen Regierungen ihren Banken Wettbewerbsvorteile sichern wollen. Die Schaffung einheitlicher Richtlinien der Bankenaufsicht wäre insofern der monetären Integration förderlich.

Kommt die nötige Einigung nicht zustande, so muß die Integration des europäischen Geldmarkt durch Vorschriften, welche Banken mit welchen Zentralbanken Geschäfte abschließen dürfen, wo Banken ihre Reserven zu halten haben, und durch Begrenzungen des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs unter den europäischen Banken eingeschränkt werden. Sie würden künstliche Barrieren schaffen, die die nationalen Geldmärkte gegeneinander abgrenzen und lokale Monopollstellungen der nationalen Zentralbanken erhalten. Letztere werden schon aus bürokratischem Interesse am Erhalt einer dominanten lokalen Marktstellung eine solche Lösung befürworten. Hinzu kommt, daß einzelne nationale Regierungen versuchen werden, die mit der Marktsegmentierung verbundenen Möglichkeiten, heimischen Geschäftsbanken in gewissem Umfang Wettbewerbsvorteile zu sichern, auszunutzen.

In solch einem künstlich segmentierten europäischen Geldmarkt führt der Marktmechanismus nicht mehr reibungslos zum Ausgleich des Zinsniveaus zwischen den verschiedenen regionalen Märkten. Dieser Ausgleich muß dann zur Vermeidung störender, abrupter Kapital- und Geldbewegungen in der EWU durch eng koordiniertes Feinsteuern der geldpolitischen Instrumente der einzelnen Zentralbanken hergestellt werden, das letztlich um so leichter durchführbar ist, je ähnlicher die eingesetzten Instrumente sind. Weitgehende Angleichung der Instrumente und enge Koordination ihres Einsatzes sind daher nur dann Erfordernisse der EWU, wenn der europäische Geldmarkt durch künstliche Barrieren im Interbankverkehr weitgehend segmentiert bleibt.

Aus ökonomischer Sicht ist die vollständige Integration des europäischen Geldmarktes die bessere Lösung, da sie dem Wettbewerb der Investoren und Sparer in Europa um günstige Finanzierungs- und Anlagemöglichkeiten keine unnötigen Hindernisse entgegensetzt und so den Wachstums- und Entwicklungsprozeß der europäischen Wirtschaft stärkt. In der Vorbereitungsphase der EWU ist es wichtig, dafür zu sorgen, daß die partikulären Interessen an Wettbewerbsvorteilen für nationale Banken und an der Erhaltung von Aktionsspielräumen für nationale Währungsbehörden nicht die Überhand gewinnen.

IV. Dezentrale versus gemeinschaftliche Konzeption der Geldpolitik

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben muß die EZB eine geldpolitische Strategie entwickeln, d. h., sie muß geldpolitische Ziele konkret formulieren und Wege finden, um ihre Ziele zu erreichen. Eine Möglichkeit besteht darin, europäische Aggregate von Preisen und Beschäftigung als Zielgrößen zu verwenden. Preisniveaustabilität hieße dann zum Beispiel, daß der Durchschnitt aller Güterpreise in den beteiligten Ländern nicht um mehr als zwei Prozent pro Jahr steigen darf, was nicht ausschließt, daß die Preise in einzelnen Regionen mehr oder weniger steigen. Alternativ könnte die EZB Zielvorgaben für die Inflationsraten in den einzelnen Mitgliedsländern machen und das Ziel für die EWU einfach aus der Addition dieser Einzelziele berechnen.

Der Unterschied zwischen diesen beiden Ansätzen wird dann wichtig, wenn die Mitgliedsländer unterschiedlichen wirtschaftlichen Einflüssen und Entwicklungen ausgesetzt sind, deren Ausgleich regionale relative Preisänderungen erfordern, d. h. Veränderungen der realen Wechselkurse. Dies kann der Fall sein, wenn ein konjunktureller Aufschwung in einem Land stärker ausgeprägt ist als im übrigen Gebiet der EWU. Solange die Politik der EWU ein europäisches Preisniveau zu steuern versucht, können sich die regionalen relativen Preise frei an die realen Entwicklungen anpassen. Eine Geldpolitik, die auf nationale Inflationsraten abzielt, müßte dagegen auch die realen Entwicklungen prognostizieren und hat daher einen weit aus größeren, in der Praxis unrealistischen Informationsbedarf. Sie wird daher zu häufigeren und schwerwiegenden geldpolitischen Fehlentscheidungen führen als eine an europäischen Zielen orientierte Politik.

Hinzu kommt der wichtige politische Aspekt der Zielformulierung. Eine Geldpolitik, die auf nationale Zielgrößen abstellt, ist gezwungen, die Verteilung der Anpassungslasten an relative Preisänderungen in der EWU explizit zu machen, so daß diese zum Objekt politischer Auseinandersetzung werden.

Man stelle sich etwa vor, daß die realwirtschaftliche Entwicklung eine relative Verteuerung deutscher gegenüber französischen Gütern um fünf Prozent erfordert, weil die Nachfrage nach deutschen Gütern stark zugenommen hat. Um Preisstabilität in der EWU (d. h. eine allgemeine Steigerung der Preise um zwei Prozent) zu erreichen, müssen die Preise in Deutschland dann um mehr als zwei Prozent steigen, in Frankreich dagegen um weniger, eventuell sogar fallen. Sofern die Geldpolitik allein auf die durchschnittlichen Preise in der EWU abstellt, muß dieser Unterschied in der Zielformulierung nicht explizit gemacht werden. Falls die Zielformulierung aber auf die nationalen Preisniveaus abstellt, wird sich der französische Vertreter in der EZB gezwungen sehen, seinem heimischen Publikum gegenüber die Ankündigung einer Deflation in Frankreich zu vertreten mit der alleinigen Begründung, dies sei angesichts der höheren Preissteigerung in Deutschland nötig, um die europäische Preisstabilität zu wahren. Es ist leicht einzusehen, daß das französische Publikum in einer solchen Lage der Vermutung unterliegt, es trage die größere Last der Anpassung. Daher wird sich das französische Mitglied des EZB-Rates nationalem, politischen Druck ausgesetzt sehen, dem es nur schwer Widerstand leisten können wird. Allgemein bedeutet dies, daß die nationalen Wäh-

rungspolitiker in den Verhandlungen um nationale Inflationsziele in der EWU nicht bereit sein werden, Zielraten um oder unter Null zu akzeptieren. Eine EZB mit einem dezentralen Zielansatz wird daher im Mittel mehr Inflation produzieren als eine EZB mit einem europäischen Preisniveaueziel.

Darüber hinaus werden die Währungspolitiker der EZB bemüht sein, gleiche Inflationsraten in allen Mitgliedsländern durchzusetzen, um solche politischen Konflikte zu vermeiden. Die Volkswirtschaften werden dann gezwungen, Anpassungen an unterschiedliche realwirtschaftliche Entwicklungen durch Beschäftigungs- und Produktionsschwankungen anstatt über Preisveränderungen zu erreichen mit der Folge durchschnittlich höherer Arbeitslosigkeit und geringeren Wirtschaftswachstums. Nicht nur die Preisstabilität, sondern auch Beschäftigung und Wirtschaftswachstum werden daher in einer EWU mit einem dezentralen Zielansatz im Mittel schlechter ausfallen.

Die Krise des EWS vom Herbst 1992 verdeutlicht diesen Punkt: Die realwirtschaftliche Anpassung an die deutsche Einigung machte eine reale Aufwertung der DM innerhalb des EWS unvermeidlich. Die Bundesbank war jedoch – ihrem Auftrag entsprechend – nicht gewillt, die deutliche Preissteigerung, die dies bei fixen Wechselkursen und mäßiger Inflation in den Partnerländern erfordert hätte, hinzunehmen. Gleichzeitig zeigten sich England und Italien und schließlich auch Spanien unwillig, die Deflation zu akzeptieren, die eine reale Aufwertung der DM bei fixen Wechselkursen und geringer deutscher Inflation bedeutete. Das Resultat ist bekannt, die Lektion jedoch allgemeiner: Solange die europäische Geldpolitik auf die Preissteigerung in den einzelnen Mitgliedsländern achtet und damit ständig auf die Verteilung der Anpassungslasten schießt, sind Krisen des Währungsverbundes bis zu seinem Zerfall nicht auszuschließen.

In der Vorbereitung der EWU kommt es darauf an, die künftigen europäischen Währungspolitiker ebenso wie das europäische Publikum auf die Ausrichtung der Geldpolitik an europäischen Zielgrößen einzustimmen. Insofern ist die Ansicht, eine engere Koordination der nationalen Geldpolitiken im EWS mit dem Ziel stärkerer Konvergenz der nationalen Inflationsraten sei eine gute Vorübung für die EWU, wie sie heute manchmal vertreten wird⁷, nicht nur irreführend, sondern, wenn

sie als Vorübung auf eine EWU mit dezentralem Zielansatz verstanden wird, auch gefährlich.

An dieser Stelle offenbart sich besonders klar die enge Verflechtung zwischen monetärer und politischer Integration Europas. Eine Geldpolitik der EZB, die auf Stabilität des europäischen Preisniveaus abzielt, kann nur erfolgreich sein, wenn dieses Ziel von privaten wirtschaftlichen Entscheidungsträgern und Interessengruppen in der EWU allgemein akzeptiert wird. Dies setzt voraus, daß die Bürger in einem Teil der EWU bereit sind, die Lasten der Anpassung an Inflationsdruck in anderen Teilen der EWU mitzutragen. Konkret heißt das, daß Arbeitnehmer und Gewerkschaften in einem Teil der EWU, sagen wir beispielsweise in Frankreich, bereit sein müssen, in ihren Lohnforderungen Zurückhaltung zu üben, wenn – aus welchen Gründen auch immer – anderswo in der EWU, wie z. B. in Dänemark, ein stärkerer Lohn- und Preisauftrieb herrscht.

So wie heute in den nationalen Volkswirtschaften ist dies nur vorstellbar, wenn sich die Bürger der EWU als Teil eines Gemeinwesens verstehen und ein Mindestmaß an Solidarität füreinander empfinden. Die Schaffung dieser für den Erfolg der EWU unerlässlichen politischen Basis der EWU gehört zu den zentralen Aufgaben ihrer Vorbereitung. Es ist klar, daß ihre Erfüllung leichter fallen wird, wenn die EWU mit einer Gruppe von Ländern beginnt, die bereits heute ähnliche Zielvorstellungen in bezug auf die Geldpolitik teilen.

V. Drei Szenarien für die EWU

Nach der Ratifizierung der Maastrichter Verträge wird die Verantwortung für die Vorbereitung der EWU bei dem neu zu schaffenden Europäischen Währungsinstitut (EWI) liegen. Dieses neue Institut, das ähnlich wie die spätere EZB von den Regierungen unabhängig sein soll, wird von den nationalen Zentralbanken der EG geleitet. Auf seinem Weg zur EWU kann es verschiedene Wege einschlagen, deren Endpunkte sich durch drei besonders typische Szenarien für die EWU kennzeichnen lassen⁸:

Szenario 1: Die EZB verfolgt einen zentralen Zielansatz, Zentralbankoperationen werden zentral oder dezentral durchgeführt, und es herrscht ein

7 Siehe z. B. Helmut Schlesinger, Auf dem Weg zur Europäischen Währungsunion: Die Rolle des EWI, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln 38, Frankfurt/M. 1992.

8 Vgl. Jürgen von Hagen und Michele Fratianni, The Transition to European Monetary Union and the European Monetary Institute, in: Economics and Politics (i. E.).

hoher Grad der Integration der europäischen Geldmärkte.

Szenario 2: Die EZB verfolgt einen zentralen Zielansatz, Zentralbankoperationen sind dezentralisiert und der Grad der Integration der Geldmärkte ist geringer als unter Szenario 1. Weder die Zentralbankinstrumente noch die Vorschriften der Bankenregulierung sind vollständig harmonisiert oder koordiniert. Dieses Szenario gleicht den Vorstellungen des Delors-Reports⁹.

Szenario 3: Die EZB verfolgt einen dezentralen Zielansatz, Zentralbankoperationen sind dezentralisiert; es gibt mehrere, nationale Währungen, die durch völlig fixe Wechselkurse verbunden sind; der Integrationsgrad der Geldmärkte ist minimal. Die EWU besteht aus einer Verhärtung des EWS. Dies gleicht den Vorstellungen, wie sie etwa von dem Präsidenten der Deutschen Bundesbank als Leitbild zumindest für die Anfangsphase der EWU vertreten worden sind¹⁰.

Alle drei Szenarien sind mit den Maastrichter Vereinbarungen kompatibel; die Verträge legen nicht fest, welches von ihnen schließlich vorherrschen wird. Die drei Szenarien unterscheiden sich aber in ihren wirtschaftlichen Vorteilen einerseits und dem Grad der Unsicherheit der Geldpolitik andererseits. Das erste Szenario maximiert die erwarteten Wohlfahrtsgewinne der Währungsunion. Es erlaubt die größtmögliche Freizügigkeit des Finanzverkehrs und stellt sicher, daß sich die EZB in der richtigen Weise an europäischen statt an nationalen Zielen orientiert. Szenario 1 führt jedoch zugleich zu dem höchsten Grad an geldpolitischer Unsicherheit in der Anfangsphase der EWU. Die Durchführung der Geldpolitik in der EWU würde verlässliche Informationen über die empirischen Zusammenhänge zwischen Zentralbankoperationen und Geldversorgung einerseits und zwischen der Geldversorgung und den geldpolitischen Zielgrößen der EZB andererseits benötigen. Ungeachtet jüngster empirischer Forschung über diese Fragen wird es in der Anfangsphase der EWU wenig Material über diese Zusammenhänge geben¹¹. Szenario 1 paart also die

größten zu erwartenden Vorteile mit der höchsten Unsicherheit.

Szenario 2 beinhaltet einen geringeren Grad der Marktintegration und daher geringere wirtschaftliche Vorteile der EWU. Es erzeugt aber auch weniger Unsicherheit, da die bestehenden empirischen Beziehungen im operativen Bereich der Geldpolitik, also zwischen Zentralbankinstrumenten und Geldversorgung, erhalten bleiben. Die wichtigste neue Quelle der Unsicherheit ist hier die Verbindung zwischen Geldversorgung und geldpolitischen Zielen auf europäischer Ebene. Szenario 3 führt schließlich zu den niedrigsten Wohlfahrtsgewinnen, aber auch zu den niedrigsten Unsicherheiten.

Man könnte meinen, daß angesichts der Unterschiede zwischen den drei Szenarien die beste Strategie darin bestehe, die EWU mit Szenario 3 zu beginnen und dann allmählich zu Szenario 1 überzugehen. Tatsächlich bietet Szenario 3 der EZB aber wenig Möglichkeiten, Erfahrungen zu sammeln, die in einem späteren Szenario 1 nützlich wären. Da in einer solchen Anfangsphase die alten Marktverhältnisse weitgehend erhalten blieben, würde dieser Weg gerade die erforderlichen Lernprozesse verhindern. Die Konsequenz wäre, daß die Vorteile der EWU gerade in der Anfangsphase gering wären und daher die Erwartungen der Bevölkerung an die EWU enttäuscht und ihr politischer Rückhalt gefährdet würden.

Der Vergleich der drei Szenarien verdeutlicht, daß die Vorbereitung der EWU Entscheidungen zwischen erwarteten wirtschaftlichen Vorteilen einerseits und geldpolitischer Unsicherheit andererseits erfordert. Dem EWU kommt in diesen Entscheidungen eine Schlüsselrolle zu. Da das EWU von Zentralbankpolitikern geführt wird und Vertreter von Zentralbanken im allgemeinen zu konservativen Entscheidungen neigen, kann man erwarten, daß das EWU sich in der Vorbereitungsphase eher risikoscheu verhalten wird. Es wird Lösungen anstreben, die möglichst viele alte Strukturen beibehalten und die EWU mit möglichst wenig unbekanntem Aufgaben konfrontieren. Ohne eine klare politische Führung wird der Entscheidungsprozeß, der in Maastricht vorgegeben wurde, dazu führen, wenig riskante, aber ökonomisch ineffiziente Gestaltungen der EWU zu entwickeln.

Die Entscheidung im EWU, welcher Weg eingeschlagen wird, ist eng mit der Frage der Mitgliedschaft in der EWU verknüpft, die die Maastrichter Verträge insofern offengelassen haben, als die EWU mit einer Teilgruppe der EG-Mitglieder be-

9 Vgl. Commission for the Study of European Monetary Union, Report on economic and monetary union in the European Community, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1989.

10 Vgl. H. Schlesinger (Anm. 7).

11 Vgl. z. B. Michael Artis, Monetary Policy in Stage Two of EMU, Center for Economic Policy Research (CEPR) Discussion paper 629, London 1992; Jeroen Kremers/Timothy Lane, Economic and Monetary Integration and the Aggregate Demand for Money, Internationaler Währungsfonds, Staff Papers 37, S. 777-805.

ginnen kann. Die Vertreter derjenigen Zentralbanken in der EG, die in den letzten Jahren durch konsequente Stabilitätspolitik sich den Ruf verschafft haben, verlässliche Hüter der Preisstabilität zu sein – die Deutsche Bundesbank, die Zentralbanken der Beneluxstaaten und, in den achtziger Jahren, Frankreichs –, werden dabei wenig Bereitschaft zeigen, sich so vollständig in eine Gemeinschaft mit den weniger gut reputierten Zentralbanken einzubringen, wie es das erste, aus der Sicht der erwarteten Vorteile beste Szenario erfordert. Diese Kerngruppe im EWS wird daher innerhalb des EWU zugunsten eines schlechteren Szenarios (2 oder 3) stimmen, solange die übrigen Zentralbanken eine realistische Chance haben, in der EWU zu sein. Da es aufgrund der Stimmenverhältnisse im EWU sowohl unwahrscheinlich ist, daß sich die Kerngruppe gegenüber den anderen Ländern durchsetzt, als auch, daß die anderen Länder die Kerngruppe zwingen können, mit ihnen eine vollständig integrierte EWU einzugehen, wird das EWU, solange die Mitgliedsfrage ungeklärt ist, schließlich eine Lösung annehmen, die Szenario 2 oder 3 ähnlich ist. Die Entscheidung für das erste Szenario ist um so wahrscheinlicher, je eher und klarer die Mitgliedschaft in der EWU am Anfang auf die Kerngruppe beschränkt wird.

In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der Erweiterung der EG relevant. Die Aufnahme Österreichs, Finnlands, Schwedens und Norwegens in die EG und damit in den Entscheidungsprozess um die Vorbereitung der EWU würde das Gewicht der stabilitätsorientierten Länder im EWU verstärken und die Chancen für eine EWU mit einer Teilgruppe der EG erhöhen. Dies erklärt, warum gerade die weniger stabilitätsorientierten Staaten in der EG gegen die Erweiterung der EG opponieren und ihre Zustimmung von der Kompensation durch zusätzliche Struktur- und Regionalfonds abhängig machen.

VI. Die EWU mit zwei Geschwindigkeiten

Die vorangegangenen Überlegungen verdeutlichen das Grundproblem: Kommt es zu einer Währungsunion, die alle EG-Staaten einschließt, so werden die Interessengegensätze in der Vorbereitungsphase zu einer Ausgestaltung führen, die durch geringe Integration der Geldmärkte und eine dezentrale Konzeption der Geldpolitik gekennzeichnet ist. Die EWU wird wirtschaftlich un-

befriedigend sein und im schlechtesten Fall auf Ablehnung der Bevölkerung stoßen, die letztlich auch die politische Integration Europas behindern wird. Kommt es dagegen zu einer EWU zunächst nur mit den Mitgliedern der genannten Kerngruppe, so steigen aufgrund der geringeren Interessengegensätze die Aussichten für eine Einigung auf einen hohen Integrationsgrad und eine gemeinsame Konzeption der Geldpolitik.

Aus der Sicht der weiteren Entwicklung der Gemeinschaft wäre es vor allem aus drei Gründen vorteilhaft, dem Interesse der Kerngruppe stattzugeben. Erstens würden dadurch die Chancen steigen, daß die EWU unmittelbar mit der effizientesten Gestaltung der Finanzmärkte und der Geldpolitik beginnt und damit wirtschaftlich erfolgreich wird. Der Erfolg der EWU könnte dann tatsächlich zum Motor der weiteren politischen Integration werden. Zweitens würde das Zusammenfügen einer Gruppe relativ homogener Länder gerade in der Anfangsphase der EWU den notwendigen Lernprozeß im Umgang mit einem integrierten Geldmarkt und einer auf die Gruppe ausgerichteten Geldpolitik der EWU erleichtern. Drittens würde die EWU zum wirtschaftspolitischen Vorbild der anderen Länder der EG, die zwischenzeitlich ihre Geld- und Fiskalpolitik darauf ausrichten könnten, die notwendigen Voraussetzungen für eine spätere Aufnahme in die EWU allmählich und ohne die Kosten übereilter Anpassung herbeizuführen.

Eine EWU, die mit *zwei Geschwindigkeiten* zu einem wirklich erfolgreichen Zusammenschluß führt, ist offensichtlich einer Union, die mit allen EG-Mitgliedern beginnt, aber zum Mißerfolg wird, aus wirtschaftlicher wie aus politischer Sicht vorzuziehen. Es ist klar, daß die Entscheidung zugunsten dieser Lösung nicht von den Zentralbankvertretern im EWU getroffen werden kann, die damit politisch überfordert wären. Die Vorbereitung einer erfolgreichen EWU benötigt vielmehr möglichst bald ein klares Votum der politischen Führung der EG und ihrer Mitglieder.

Das Konzept einer EWU mit zwei Geschwindigkeiten ist mit dem Argument kritisiert worden, die Mitglieder der Kerngruppe würden, wenn die EWU einmal begonnen habe, den anderen EG-Staaten den Zutritt zur Währungsunion verwehren¹². Auf diese Weise würden die zwei Geschwindigkeiten langfristig zu EG-Mitgliedschaften „erster“ und „zweiter“ Klasse führen. Dies Argument

¹² Siehe Alberto Alesina/Vittorio Grilli, On the Feasibility of a Multi-Speed European Monetary Union, in: Economics and Politics (i. E.).

ist nicht stichhaltig. Zum einen haben die EG-Staaten, die anfangs nicht an der EWU teilnehmen, im Generalrat der EZB eine Vertretung. Zum anderen liegt gemäß den Maastrichter Vereinbarungen die Entscheidungskompetenz über die Mitgliedschaft in der EWU nicht bei deren Mitgliedern, sondern beim Rat der EG. Es ist unwahrscheinlich, daß die Kerngruppe sich auf Dauer gegen die Mitgliedschaft anderer Staaten, die die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen für die Aufnahme in die EWU erfüllen, wehren könnte.

VII. Ein zweistufiges EWS als Vorbereitung zur EWU

In der ersten Zeit nach der Unterzeichnung der Maastrichter Beschlüsse glaubte man, die Vereinbarungen würden am besten durch die schrittweise Verhärtung der Wechselkursbindung im EWS implementiert. Diese Meinung basiert auf der irrigen Wunschvorstellung, Zentralbanken könnten durch Wechselkursbindung Glaubwürdigkeit ihrer Stabilitätsorientierung erlangen. Die Krise des vergangenen Herbstes hat gezeigt, daß dies falsch ist.

Für die Regierungen der weniger stabilitätsorientierten Länder der EG ist es notwendig, die eigene Bevölkerung von der Ernsthaftigkeit ihrer Absicht zu überzeugen, in einer EWU Mitglied zu werden, deren Geldpolitik dem Primat der Preisstabilität unterworfen ist. Gelingt dies nicht, so werden mit der EWU unvereinbare Inflationserwartungen in diesen Ländern verhindern, daß die Lohn- und Preisentwicklung sich den Erfordernissen der EWU anpaßt. Solange aber Regierungen im EWS nicht streng zur Wahrung der Preisstabilität angehalten sind und Leitkursanpassungen benutzen können, um Inflationsunterschiede nachträglich auszugleichen, schafft eine Wechselkursbindung im EWS keine Glaubwürdigkeit. Anhaltende Inflationsunterschiede verzerren bei fixen Wechselkursen die Wettbewerbsposition der Wirtschaften. Da Regierungen dem gegenüber nicht völlig gleichgültig sein können, wird die nächste Kursänderung um so wahrscheinlicher, je länger der Wechselkurs fixiert bleibt. Private Erwartungen antizipieren die Preisniveaueffekte der Abwertung und verhindern die Inflationskonvergenz. Fixe Wechselkurse unterminieren so im Vorfeld der EWU die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik, und dies um so mehr, als sie Wettbewerbsprobleme verschärfen und so die EWU unattraktiv erscheinen lassen.

Die Alternative zu dem Vertrauen auf die fragwürdige Symbolkraft fixer Wechselkurse liegt in der zügigen Schaffung der geeigneten institutionellen Basis für den Übergang zur EWU. Sie erfordert zuerst die Durchsetzung der Unabhängigkeit der Zentralbanken von den Regierungen in allen Mitgliedsländern. Diese unabhängigen Zentralbanken sind sodann mit dem Übergang zur EWU und der Leitung des EWS zu betrauen. Da politische Unabhängigkeit die Stabilitätsorientierung der Zentralbanken stärkt¹³, werden Inflationserwartungen und -unterschiede zwischen den EG-Staaten aufgrund dieser Gemeinsamkeit der institutionellen Basis reduziert und die Glaubwürdigkeit solider Geldpolitik erhöht.

Zweitens ist das EWS in ein zweistufiges System zu überführen, in dem die Zentralbanken lediglich zur Verteidigung von Wechselkursbändern von (mindestens) 12 Prozent (statt derzeit 4,5 Prozent) um die Leitkurse verpflichtet sind. Innerhalb dieser breiten Bänder könnte jede Zentralbank in eigener Regie und Verantwortung engere Bänder ihrer eigenen Währung um die Leitkurse der stabilsten anderen Währungen des Systems bekanntgeben und durchsetzen. Da die anderen Zentralbanken nicht zur Verteidigung dieser engen Bänder verpflichtet wären, würden sie deren Geldpolitik nicht beeinflussen und nicht zu spekulativen Unruhen führen. Zentralbanken, die sich gemeinsam stärker am Ziel der Preisstabilität orientieren wollen, könnten ihre engen Bänder im Zeitablauf weiter verkürzen und damit die Konvergenz zur EWU schrittweise erreichen.

Das zweistufige EWS würde so zu einem Mechanismus führen, der die Länder, die am ehesten für die EWU geeignet sind, selbst herauskristallisieren würde. Die breiten Bänder im EWS dienen dann allein zur Vermeidung großer und abrupter Wechselkursschwankungen. Den übrigen Mitgliedern böte ein zweistufiges EWS den Vorteil stabilerer Wechselkurse ohne die Kosten zu großer Rigidität und den Zwang zu übereilter Anpassung.

Die Wiederherstellung größerer Flexibilität der Wechselkurse mit der Einrichtung des zweistufigen EWS und die EWU der zwei Geschwindigkeiten, die damit verbunden ist, mögen heute aus tagespolitischer Sicht unattraktiv erscheinen. Für den wirtschaftlichen Erfolg der EWU und damit langfristig für die politische Einigung Europas sind sie unerlässlich.

13 Vgl. Jürgen von Hagen/Michele Fratianni/Chris Waller, Central Banking as a Political Principal Agent Problem, in: CEPR Discussion paper, London 1992.

Europa nach Maastricht – Die Skepsis bleibt

I. Vorbemerkung

Mit den Beschlüssen von Maastricht im Dezember 1991 zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union wurde eine neue, vielleicht sogar entscheidende Etappe auf dem Weg zu einer Europäischen Union eingeläutet. Die wichtigsten Entscheidungen betreffen die verabredeten währungspolitischen Schritte bis hin zu einer Europäischen Währungsunion. Danach soll Ende 1996 ermittelt werden, welche Mitgliedsländer die Aufnahmebedingungen – Konvergenzkriterien – erfüllen. Wenn mindestens sieben Länder bereit und in der Lage sind, die Währungsunion zu bilden, wird 1997 eine Europäische Zentralbank (EZB) installiert. Kommt es nicht zu diesem Beschluß, dann wird die Europäische Währungsunion aber spätestens Ende 1998 in Kraft gesetzt. Wer dann die Kriterien erfüllt, ist automatisch in der Währungsunion, es sei denn, er hat sich, wie Großbritannien, eine Fluchtklausel zusichern lassen.

Von der breiten Öffentlichkeit eher unbemerkt wurden in Maastricht auch wichtige wirtschaftspolitische Weichen gestellt. Die EG bleibt zwar eine bloße Staatengemeinschaft, in der die Mitgliedsländer wirtschaftspolitisch nach wie vor das Sagen haben. Dennoch wurden der EG im neu gefaßten Art. 3 des Gemeinschaftsvertrages weitere wirtschaftspolitische Aufgaben und Befugnisse, etwa in der Infrastruktur- und Industrie-, der Forschungs- und Technologie-, der Umwelt-, aber auch auf dem Felde der Sozialpolitik und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts übertragen. Die Zukunft wird zeigen, ob dies der Einstieg in eine bundesstaatliche Verfassung in Europa ist, in der die zuständigen Organe der EG vorrangig und zentral die europäische Wirtschaftspolitik gestalten.

Bevor man in der EG eine solche, nur sehr schwer wieder umkehrbare zentralistische Entwicklung in Gang setzt, sollte man sich darüber klar werden, ob es wirklich sinnvoll ist, den Organen der EG immer mehr wirtschafts- und währungspolitische Befugnisse zu übertragen. Solche Überlegungen scheinen auch vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklung in Osteuropa dringend geboten.

Während in diesen Staaten, die in der Vergangenheit leidvolle Erfahrungen mit zentralistischen wirtschaftspolitischen Entscheidungsstrukturen gemacht haben, eine starke Tendenz zur Dezentralisierung zu beobachten ist, marschieren die Länder der EG gerade in die entgegengesetzte Richtung, obwohl sich der nationale Wohlstand in der Vergangenheit zweifellos auch deshalb so positiv entwickelte, weil die europäischen Staaten in einem eher wettbewerblichen Verhältnis zueinander standen.

In einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist (Art. 3a des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft [EGV]; Art. 102a EGV)¹, müssen staatliche Eingriffe besonders gerechtfertigt werden. Dies gilt für alle ökonomischen Märkte, also für die Güter- und Faktormärkte ebenso, wie für den Währungsmarkt. Um die wirtschaftliche und monetäre Integration in Europa zu fördern, müssen zunächst die ökonomischen Märkte geöffnet werden, damit der marktliche Koordinationsmechanismus spielen und seine komparativen Vorteile entfalten kann. Erst wenn man feststellt, daß die Ergebnisse offener Märkte nicht befriedigen, kann man unter der Voraussetzung, daß die politischen Lösungen zu besseren Ergebnissen führen, an staatliche Eingriffe denken. Die Beweislast liegt dabei in marktwirtschaftlichen Ordnungen immer bei denen, die interventionistisch tätig werden wollen.

Weiterhin bleibt zu klären, auf welcher institutionellen Ebene wirtschafts- und währungspolitische Aktivitäten ergriffen werden. Damit stellt sich die Frage, wie das Subsidiaritätsprinzip zu verstehen ist. Es ist unstrittig, daß mögliche Fehlentwicklungen ursachenadäquat angegangen werden sollten. Damit sind aber Unvollkommenheiten, die ihre Ursache auf regionalen oder nationalen Märkten haben, auch auf regionaler oder nationaler und nicht auf europaweiter Ebene zu bekämpfen. Es soll deshalb der Frage nachgegangen werden, inwieweit in den Verträgen von Maastricht diesen ordnungspolitischen Grundsätzen nicht nur bei der

¹ Vgl. Europäische Gemeinschaft – Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht, bearbeitet von Thomas Läufer, Bonn 1992.

wirtschaftlichen, sondern auch bei der monetären Integration entsprochen wurde.

II. Wurde den ordnungspolitischen Grundsätzen in der Wirtschaftspolitik entsprochen?

Mit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 wurde die schrittweise Verwirklichung des *Binnenmarktprojektes 1992* vertraglich festgelegt. Europäische Güter- und Faktormärkte sollen geöffnet werden, indem man nichttarifäre Handelshemmnisse mit Hilfe von 282 Rechtsakten beseitigen will. Durch den Abbau von materiellen und technischen Hindernissen sowie steuerlicher Schranken erhofft man sich nicht nur positive Kosten- und Spezialisierungseffekte, sondern auch erhebliche Wachstumswirkungen. Neben einer verstärkten Nutzung von *economies of scale* – Fixkostendegression und Lernkurveneffekte – und einer höheren technischen Effizienz soll auch ein intensiverer Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten dazu beitragen, daß innovative Aktivitäten stärker als bisher gefördert werden. Der sogenannte *Cecchini-Bericht*² stellt dem *Binnenmarktprojekt 1992* ein hohes inflationsfreies wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Millionen neuer Arbeitsplätze in Europa in Aussicht.

Die ordnungspolitisch richtige Stoßrichtung des *Binnenmarktprojektes 1992*, das auch als angebotsseitige Antwort auf die vielfach beklagte *Euro-sklerose* gedacht war, wurde in den Verträgen von Maastricht wieder aufgegeben. Dies kann man am besten erkennen, wenn man die geplanten industrie- und sozialpolitischen Aktivitäten etwas näher unter die Lupe nimmt. In den Verträgen von Maastricht wird der EG der Auftrag erteilt, eine *neue* Industriepolitik zu konzipieren (Art. 3 [1] [m]; 3a; 130f EGV). Die traditionelle Strukturpolitik zielt grundsätzlich darauf ab, den Prozeß der sektoralen Anpassung abzufedern. Sie soll helfen, den marktwirtschaftlichen Strukturwandel zu fördern. Die Forschungs- und Technologiepolitik als *moderne* Variante der Industriepolitik versucht, die wirtschaftlichen Strukturen aktiv zu gestalten und die Sektoren zu fördern, die für die Wettbewerbsfähigkeit der EG zentral sind.

1. Was spricht dafür, in der EG eine neue Industriepolitik zu installieren?

Es wäre allerdings falsch zu glauben, die geplanten industriepolitischen Aktivitäten seien wirklich neu. Auch in der Vergangenheit hat sich die EG nie industriepolitisch abstinent verhalten. Am bekanntesten und finanziell am besten dotiert ist die strukturpolitische Komponente, wie etwa die staatlichen Maßnahmen in den Bereichen Agrar, Energie, Verkehr sowie Kohle und Stahl. Aber auch die technologiepolitische Ausprägung der Industriepolitik ist nicht wirklich neu. Während man sich Anfang der siebziger Jahre von amerikanischen Konzernen bedroht fühlte, sind es seit Mitte der achtziger Jahre die japanischen Wettbewerber, die in Europa Angst und Schrecken verbreiten.

Der Gipfel von Maastricht griff die technologischen Ängste, die sich 1987 im eigenständigen Titel XV (Forschungs- und Technologiepolitik) der Einheitlichen Europäischen Akte niederschlugen, noch einmal auf. Das Delors-II-Paket sieht vor, die Haushaltsmittel der EG für Forschung und Entwicklung von heute 2,5 Mrd. ECU auf über 4 Mrd. ECU bis zum Jahre 1997 zu erhöhen. Wegen der allgemeinen Knappheit der finanziellen Mittel sähe es die EG-Kommission gerne, wenn die beteiligten Unternehmungen ihre Forschungsanstrengungen stärker als bisher bündeln würden. Solche *technologisch-strategischen Allianzen*, die helfen sollen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu erhöhen, sind aber immer mit dem „Risiko von Protektion, Subvention und staatlich dirigierter Kooperation“³ verbunden. Es muß sich erst noch erweisen, was die vollmundigen Bekenntnisse von Maastricht, offene und wettbewerbliche Märkte zu sichern, industriepolitische Aktivitäten im Rat nur einstimmig zu fassen, wettbewerbsverzerrende Eingriffe abzuwehren und auf eine selektive Branchenstruktur- und sektorale Wirtschaftspolitik zu verzichten, wirklich wert sind.

Was ist nun aber von den Argumenten zu halten, die industriepolitische Aktivitäten struktur- und technologiepolitischer Prägung in der EG rechtfertigen wollen? Es wird behauptet, bei unvollkommenem Wettbewerb auf Gütermärkten sei nicht mehr sichergestellt, daß sich alle potentiellen Gewinne aus einem freien internationalen Handel tat-

2 Vgl. Paolo Cecchini, Europa 92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S. 97f.

3 Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, Brief an den Bundeswirtschaftsminister vom 24. Januar 1992, S. 5.

sächlich einstellen⁴. Wenn etwa die Durchschnittskosten der Produktion mit steigender Ausbringung sinken, weil hohe Fixkosten existieren oder auch Lerneffekte auftreten, könnten bei den Unternehmungen, die zuerst am Markt sind, monopolistisch überhöhte Gewinne entstehen. Der EG könnte es damit aber gelingen, den Wohlstand ihrer Mitglieder zu erhöhen, wenn sie industriepolitische Maßnahmen als Instrumente einer strategischen Handelspolitik einsetzt, um schon bestehende monopolistische Machtpositionen nichteuropäischer Unternehmungen zu schwächen oder eben eine eigene Machtposition aufzubauen. Mit einem solchen *rent-shifting* und *rent-creating* könnten die monopolistisch überhöhten Gewinne zu Lasten anderer in die Länder der EG umgeleitet werden.

Die Möglichkeiten einer Rentenumlenkung und Rentenschaffung sind vielfältig. So könnten etwa unternehmerische Aktivitäten – Forschung und Entwicklung, Produktion, Absatz – zukunftsreicher Branchen subventioniert werden, die Branchen und Sektoren zu wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen erklärt oder aber handelspolitische Maßnahmen – Exportsubventionen und/oder Importbeschränkungen – ergriffen werden, um diese Sektoren gegen nichteuropäische Konkurrenten zu schützen. Die heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Vereinigten Staaten und der EG um das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) zeigen, zu welchen handelspolitischen Winkelzügen die einzelnen Länder fähig sind, wenn sie unterschiedliche Interessen vertreten.

Es wird aber auch darauf hingewiesen, daß man den Wohlstand in Europa möglicherweise steigern könne, wenn es gelänge, positive externe Effekte zu produzieren, die die europäischen Ländergrenzen nicht überschreiten. Wenn Sektoren existieren, deren wirtschaftliche Aktivitäten sich positiv auf andere Bereiche der Volkswirtschaft auswirken, können industriepolitische Aktivitäten, die diese *spill-over*-Branchen unterstützen, vorteilhaft für ganz Europa sein. Da man positive externe Effekte vor allem beim technologischen Wissen vermutet, scheint der Bereich der Hochtechnologie für viele ein geeigneter Ansatzpunkt für sektorspezifische industriepolitische Aktivitäten zu sein. Wenn es mit geeigneten industriepolitischen Aktivitäten gelänge, solche positiven externen Effekte europaweit zu internalisieren, wäre es nicht nur

möglich, neben dem Niveau auch die Wachstumsrate des realen Pro-Kopf-Einkommens dauerhaft zu erhöhen, sondern auch einen wettbewerblichen Vorsprung vor den Hauptkonkurrenten auf den Weltmärkten zu erlangen.

Die dazu notwendigen sektorspezifischen Aktivitäten haben mit Hindernissen zu kämpfen, die es mehr als fraglich erscheinen lassen, ob staatliche Eingriffe die unbefriedigenden Ergebnisse marktlicher Prozesse wirklich verbessern können⁵. Die eigentliche Schwierigkeit ist ein grundlegendes Informationsproblem. Wegen der fehlenden Nähe der politischen Entscheidungsträger zu den ökonomischen Märkten verfügen sie auch nicht über die notwendigen Informationen, um wirklich sachgerecht entscheiden zu können, welche Sektoren die erhofften positiven Eigenschaften aufweisen. Da die politischen Entscheidungsträger die Konsequenzen eines Scheiterns industriepolitischer Aktivitäten nicht in gleichem Maße tragen müssen, wie private Unternehmer für wirtschaftliche Fehlschläge einstehen müssen, sind für sie auch die Anreize geringer, nach adäquaten Informationen zu suchen.

Es ist klar, daß auch die EG-Kommission nicht über das notwendige Wissen verfügen kann. Letztlich sind es die Experten von Interessengruppen, die den politischen Entscheidungsträgern in der EG-Kommission die notwendigen Informationen liefern. Da aber bestimmte Partikularinteressen und die Interessen der Bürokratie dominieren, sind verzerrte Informationen unvermeidlich⁶.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß sektorspezifische industriepolitische Aktivitäten einzelne Sektoren zu Lasten anderer Bereiche fördern. Eine solche Politik ist gesamtwirtschaftlich nur vorteilhaft, wenn die Gewinne aus den geförderten Branchen die Verluste aus den Bereichen übersteigen, aus denen knappe Ressourcen abgezogen werden. Sind die Gewinne aber relativ gering und fördert der Staat wegen informatorischer Defizite möglicherweise auch noch die falschen Branchen, dann stellen sich die EG-Länder schlechter. Dieser Fall ist nicht von der Hand zu weisen, weil sich die politischen Entscheidungsträger oft weniger an gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgesichtspunkten, sondern vielmehr an den einzelnen Interessen politisch einflußreicher Gruppen orientieren.

4 Vgl. Horst Siebert, Strategische Handelspolitik. Theoretische Ansätze und wirtschaftliche Empfehlungen, in: Außenwirtschaft, 43 (1988), S. 549–584; Wim Kösters, Freihandel versus Industriepolitik, in: Wirtschaftsdienst, 72 (1992), S. 49–56.

5 Vgl. Paul R. Krugman, Is free trade passé?, in: Journal of Economic Perspectives, 1 (1987), S. 138 ff.

6 Vgl. Joachim Starbatty/Uwe Vetterlein, Europäische Technologie- und Industriepolitik nach Maastricht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/92, S. 19 f.

Es wird schließlich darauf hingewiesen, daß die EG auf eine gemeinsame Industriepolitik nicht verzichten könne, weil gezielte sektorspezifische Eingriffe vor allem den japanischen und amerikanischen Konkurrenten auf den Weltmärkten unlautere Wettbewerbsvorteile bescherten würden. Der Umstand, daß es in Deutschland eine große Zahl von Unternehmungen gibt, die aktiv am internationalen Technologietransfer partizipieren, indem sie Lizenzen nehmen oder neues Wissen unternehmensintern von ausländischen Muttergesellschaften beziehen, hat Giersch schon 1984 zu der Aussage veranlaßt: „Wenn anwendbares Wissen so leicht handelbar und übertragbar ist, darf man fragen, wieso seine Bereitstellung den hiesigen Steuerzahler etwas angeht.“⁷ Dies gilt grundsätzlich auch für die EG.

Trotz dieses berechtigten Einwandes scheint ein gewisses Mindestmaß an *technologischer Autarkie* sinnvoll. Sofern man nämlich extern entwickeltes Wissen nutzen will, ist oft ein gewisses technologisches Verständnis erforderlich, das aber nach aller Erfahrung vor allem im Rahmen eigener F&E-Aktivitäten gewonnen werden muß. Aber auch wenn man grundsätzlich ein bestimmtes Mindestmaß an technologischer Autarkie akzeptiert, bleiben immer noch die Fragen, wann eine *technologische Lücke* vorliegt und bei welchem Grenzwert welche *Gegenmaßnahmen* einzuleiten sind. Orientiert man sich bei der Auswahl der Forschungsschwerpunkte zu stark an den Aktivitäten des Auslandes, dann besteht die Gefahr eines Subventionswettlaufes. Die Folge ist aber ein Innovationswettlauf, der den Produktlebenszyklus verkürzt, die Rendite der Projekte verringert und damit die Anreize reduziert, überhaupt innovativ tätig zu werden. Konzentriert man sich zu stark auf einige wenige Technologiebereiche, dann besteht die Gefahr, daß die Funktion des Wettbewerbs als *Entdeckungsverfahren* beeinträchtigt und den Forschungsfeldern, die wirklich zukunftsfruchtig sind, möglicherweise zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Ein Blick sowohl in den Bereich der Mikroelektronik als auch auf den Markt für zivile Großraumpassagierflugzeuge läßt erkennen, daß für die Länder, die diese Sektoren in der Vergangenheit nicht subventionierten, keine konkreten Nachteile entstanden sind⁸. Es kann keine Rede davon sein, daß etwa die europäische Industrie in eine technologische Abhängigkeit von Japan oder den Vereinig-

ten Staaten geraten ist. Einerseits ist Wissen leicht übertragbar; andererseits haben letztlich die Länder von den Subventionswettläufen profitiert, die diesen Wettlauf nicht mitmachten und die subventionierte Technologie günstig auf den Weltmärkten einkaufen konnten.

Der Umstand, daß Konkurrenten auf den Weltmärkten innovative Aktivitäten ihrer Unternehmungen fördern, ist somit noch kein zutreffender Grund für eine europaweite Förderung. Die bisherigen Erfahrungen mit sektorspezifischen industriepolitischen Aktivitäten zeigen vielmehr, daß sich nicht die Länder, die solche Maßnahmen ergriffen haben, besserstellen, sondern die Volkswirtschaften profitieren, die ihre Unternehmungen nicht am *Dauertropf* der staatlichen Subventionen verkümmern lassen und statt dessen dafür sorgen, daß sie einem intensiven weltweiten Wettbewerb ausgesetzt bleiben.

2. Ist es sinnvoll, die sozialpolitischen Aktivitäten in der EG ex ante zu harmonisieren?

Die Verfechter einer Sozialunion in Europa verweisen darauf, daß eine zentrale Lösung oder zumindest eine Koordination der nationalen sozialpolitischen Aktivitäten – *Ex-ante-Harmonisierung* – durch die EG erforderlich sei, um zu verhindern, daß der Wettbewerb bei offenen Güter- und Faktormärkten in Europa verzerrt werde. Dabei würden vor allem die ärmeren südlichen Länder der EG den innergemeinschaftlichen Wettbewerb verzerren, weil sie *soziales Dumping* betrieben. Die Verträge von Maastricht haben diesen Gedanken, der schon in der Sozialcharta eine Rolle spielte und in der Einheitlichen Europäischen Akte verankert wurde, noch einmal aufgegriffen.

Die Aufgaben, die einer staatlichen Sozialpolitik in einer marktwirtschaftlich orientierten Gesellschaft zufallen, liegen auf der Hand: Einerseits sollen alloкатive Unzulänglichkeiten auf den Arbeitsmärkten, wie unzureichende Arbeitsbedingungen sowie Sicherheit am Arbeitsplatz und Sicherheit des Arbeitsplatzes, und auf den Versicherungsmärkten, wie mangelnde Absicherung gegen die materiellen Risikofolgen von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall und Alter, vermindert, andererseits gesellschaftlich unerwünschte Folgen distributiver Fehlentscheidungen – Armut, soziale Ungerechtigkeit, ungleich über die Gesellschaft verteilte Handlungsrechte – beseitigt werden⁹. Die staatliche Sozialpolitik hat somit die Aufgabe, die

7 Herbert Giersch, Forschungsförderung wozu?, in: Wirtschaftswoche, Nr. 20 (1984), S. 46.

8 Vgl. Georg Bletschacher/Henning Klodt, Braucht Europa eine neue Industriepolitik?, Kieler Diskussionsbeiträge 177, Kiel 1991, S. 17 ff.

9 Vgl. Norbert Berthold, Ansätze einer ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Normative und positive Aspekte, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 42 (1991), S. 145–178.

beiden Güter *Sicherheit* und *Gerechtigkeit* effizient bereitzustellen, wenn sie auf privaten Märkten nicht oder nur ineffizient angeboten werden und eine realistische Chance besteht, daß das staatliche Angebot effizienter ausfällt. Diese Güter sollten aber grundsätzlich nur dann zentral von der EG angeboten werden, wenn sie auf nationaler Ebene vom Staat nicht effizienter bereitgestellt werden können.

Damit verwundert es aber auch nicht, wenn sich die Diskussion um die *soziale Dimension* in Europa immer wieder um fünf Elemente dreht¹⁰. Die Verträge von Maastricht befassen sich explizit mit Bereichen, in denen es vor allem darum geht, die Arbeitsschutzbestimmungen zu harmonisieren und einen umfassenden Finanzausgleich in Europa zu organisieren (Art. 2 EGV). Besondere Beachtung fanden auch die interregionalen verteilungspolitischen Ziele. Um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang zu stärken, will die EG nicht nur die bestehenden Strukturfonds weiter kräftig aufstocken, sondern bis Ende 1993 auch einen *Kohäsionsfonds* einrichten, der mit 2–3 Mrd. ECU ausgestattet sein soll. Es ist geplant, die Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen bis 1997 jährlich um über 10 Prozent zu erhöhen. Dies ist insofern erstaunlich, weil selbst die kühnsten Wachstumsprognosen weit hinter diesen Zuwachsraten zurückbleiben.

Es ist aber interessant, daß seit der Einheitlichen Europäischen Akte in manchen sozialpolitischen Fragen vom Prinzip der Einstimmigkeit abgewichen werden kann. Wenn es etwa darum geht, die Arbeitsumwelt vorteilhafter zu gestalten, die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, sowie die Arbeitnehmer besser zu unterrichten und anzuhören, kann der EG-Ministerrat auf Vorschlag der EG-Kommission mit qualifizierter Mehrheit durch Richtlinien bestimmte Mindestvorschriften erlassen, die von den Mitgliedstaaten anzuwenden sind (Art. 118a, Abs. 2 EGV). Demgegenüber können aber die Beschlüsse über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer, soweit es beispielsweise um deren soziale Sicherheit und sozialen Schutz, den Kündigungsschutz oder Mitbestimmungsrechte geht, weiterhin nur einstimmig gefaßt werden (Art. 100a, Abs. 2 EGV). Damit ist in sozialpolitischen Fragen – mit der Ausnahme von Art. 118a, Abs. 2 EGV – auch weiterhin Einstimmigkeit erforderlich. Der Streit darüber, ob

eine Richtlinie unter Art. 118 a, Abs. 2 EGV oder unter Art. 100a, Abs. 2 EGV fällt, scheint vorprogrammiert, wenn man die sehr allgemeinen, unbestimmten und damit interpretationsfähigen Formulierungen betrachtet.

Damit kommt man aber zu den in diesem Zusammenhang eigentlich spannenden Fragen:

Erstens: Was spricht dafür, die bisher vorwiegend national orientierten sozialpolitischen Aktivitäten in der EG *ex ante* stärker zu harmonisieren? Wenn es richtig ist, daß die Güter *Sicherheit* und *Gerechtigkeit* – mit Ausnahme einheitlicher Lebensverhältnisse – im volkswirtschaftlich ungünstigsten Fall lokale (nationale) öffentliche Güter sind¹¹, dann beeinflussen die nationalen Entscheidungen, nämlich wieviel von diesen Gütern staatlich angeboten und von den Individuen nachgefragt wird, nur die Standortbedingungen einer Volkswirtschaft und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Die nationalen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen sind somit ebenso wie etwa die Infrastruktur, der Ausbildungsstand der Bevölkerung, die Umweltqualität oder auch die Höhe der Reallohne ein Teil des Bündels von positiven und negativen Standortfaktoren. Stellt ein Land seinen Bewohnern ein relativ großzügiges staatliches Angebot dieser Güter zur Verfügung und werden die Kosten der Produktion dieser Güter nicht über steigende Produktivitäten der Produktionsfaktoren aufgefangen, dann verschlechtert sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieses Landes. Ein Bedarf an europaweiter Harmonisierung besteht aber dennoch nicht, weil die geringere internationale Wettbewerbsfähigkeit der Preis ist, den dieses Land offensichtlich bereit ist, für ein *Mehr* an staatlich produzierter *Sicherheit* und *Gerechtigkeit* zu zahlen.

Zweitens: Was ist von den Einwänden zu halten, daß die ärmeren EG-Länder *soziales Dumping* betreiben? Von Dumping kann keine Rede sein. Da diese Länder mit weniger stark ausgebauten wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auch weniger knappe Ressourcen aufwenden, um die beiden sozialpolitischen Güter *Sicherheit* und *Gerechtigkeit* staatlich zu produzieren, liegen auch die Herstellungskosten für private Güter niedriger. Damit verkaufen die Unternehmungen dieser Länder ihre Produkte aber nicht unter Preis, sie produzieren sie nur billiger.

10 Vgl. Karl-Heinz Paqué, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes – Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: Die Weltwirtschaft, 1 (1989), S. 112–123.

11 Vgl. Norbert Berthold, Wirtschaftliche Integration in Europa – Sind wir auf dem richtigen Weg?, in: Erhard Kantzenbach (Hrsg.), Probleme der Vervollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992, Berlin 1990, S. 3–65.

Wie absurd der Vorwurf des *unlauteren Wettbewerbs* der weniger entwickelten Länder in der EG ist, wird klar, wenn man sich überlegt, wie sich eine *Ex-ante-Harmonisierung* auswirken würde. Ein Anheben des sozialpolitischen Niveaus auf die Höhe der weiter entwickelten Volkswirtschaften in Europa wäre sozialpolitisch eindeutig kontraproduktiv. Wenn die Arbeitnehmer in den weniger entwickelten Ländern nicht bereit sind, die höheren Lohnnebenkosten durch geringere Lohnforderungen auszugleichen, steigen die realen Lohnstückkosten. Damit erhöht sich aber nicht nur unmittelbar die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern. Man nimmt ihnen auch die komparativen Vorteile in der internationalen Arbeitsteilung und behindert somit den wirtschaftlichen Aufholprozeß dieser Länder.

Drittens: Wie sollte man bei dem verteilungspolitischen Ziel verfahren, in der EG für einheitlichere Lebensverhältnisse zu sorgen? Wenn struktureller Wandel eine wesentliche Voraussetzung für materiellen Wohlstand ist, sind nur Lösungen sinnvoll, die helfen, überkommene ökonomische Strukturen möglichst zügig zu überwinden. Dieses bedeutet, daß die traditionellen struktur- und regionalpolitischen Aktivitäten wegen ihres strukturkonservierenden Bias ausscheiden. Gefragt ist vielmehr eine Politik, die mit dazu beiträgt, die regulierenden staatlichen Eingriffe abzubauen und die Güter- und Faktormärkte zu öffnen. Wenn es gelingt, die Märkte in Europa von ineffizienten Regulierungen zu befreien, werden nicht nur die relativen Preise flexibler und die Produktionsfaktoren national und interregional mobiler, sondern auch der interindustrielle Handel zwischen den reicheren und ärmeren Ländern in der EG nimmt zu. Zentrale Entscheidungsstrukturen kann die EG auf dem sozialpolitischen Feld nicht brauchen. Eindeutig vorzuziehen ist eine dezentrale, föderative Strategie. Dies gilt auch für weite Bereiche der Wirtschaftspolitik.

III. Währungspolitik und marktwirtschaftliche Ordnung

Den letzten Anstoß zu einer kraftvollen neuen währungspolitischen Initiative in Europa gab im Jahre 1989, nach einigen Stufenplänen, die trotz eines genauen Zeitplanes alle mißlingen, der Delors-Plan. Mit den Verträgen von Maastricht wird zum ersten Mal in der EG der Versuch unternommen, die Währungsintegration energisch voranzu-

treiben. Während aber die Öffnung der Güter- und Faktormärkte auf eine breite Zustimmung in der EG bauen kann, ist die Diskussion um die monetäre Integration kontrovers.

Der wesentliche Grund ist, daß die Integration der Märkte für Währungen in Europa vielfach mit einer einheitlichen Währung gleichgesetzt wird. Es wird bisweilen auch behauptet, daß ein Europäischer Binnenmarkt ohne eine einheitliche europäische Währung gar nicht möglich sei. Dieser These wird zu Recht entgegengehalten, daß zu einem Europäischen Binnenmarkt zunächst einmal nur ein europaweiter Markt für Währungen, nicht aber unbedingt auch schon eine europäische Währung gehört¹². Legt man die ordnungspolitische Elle, die beim *Binnenmarktprojekt 1992* als Muß für Güter- und Faktormärkte gilt, auch an den Markt für Währungen an, dann wird es notwendig, die bestehenden Hindernisse auch auf diesem Markt zu beseitigen. Es müssen nicht nur – wie inzwischen geschehen – die Kapitalverkehrskontrollen in Europa beseitigt, sondern auch eine freie Wahl der Währung im inländischen Zahlungsverkehr ermöglicht werden. Der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Währungen in Europa entscheidet, wie viele Währungen am Markt bleiben.

1. Aus welchen Gründen will man in Europa eine einheitliche Währung?

Die Verfechter einer Europäischen Währungsunion setzen sich für die baldige Einführung einer einheitlichen Währung ein. Der Vertrag von Maastricht soll die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, um in einem ersten Schritt in Europa die nominellen Wechselkurse unwiderruflich zu fixieren und schließlich in einem zweiten Schritt einen Währungsmonopolisten zu installieren, der eine einheitliche Währung produziert.

Aber auch hier gilt, daß in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung staatliche Lösungen nur dann angezeigt sind, wenn die marktlichen Ergebnisse nicht zufriedenstellen und eine realistische Chance besteht, daß staatliche Instanzen zu besseren Lösungen beitragen. Die Verfechter einer Währungsunion müssen deshalb gute Gründe ins Feld führen, wenn sie den marktlichen Koordinationsmechanismus auf dem Markt für Währungen durch staatliche Lösungen ersetzen wollen.

Eine einheitliche Währung scheint in Europa sinnvoll, wenn es mit einem solchen währungspoliti-

¹² Vgl. Roland Vaubel, Grundfragen einer gemeinsamen Währungspolitik, in: Erwin Dichtl (Hrsg.), Schritte zum europäischen Binnenmarkt, München 1992², S. 223.

schen Arrangement möglich wird, die knappen Ressourcen produktiver als bisher einzusetzen. Das allokativergebnis verbessert sich, wenn es zum einen gelingt, die Kosten der finanziellen Transaktionen zu senken, und zum anderen möglich wird, die Verletzlichkeit der beteiligten Volkswirtschaften gegenüber realen Schocks zu verringern. Die Kosten der finanziellen Transaktionen bestehen vor allem aus den Aufwendungen, die entstehen, wenn man Geld von einer Währung in eine andere wechselt. Sie können aber auch hervorgerufen werden, weil die nominellen Wechselkurse schwanken und sich die nationalen allgemeinen Preisniveaus erhöhen¹³. Die Höhe dieser Kosten hängt entscheidend davon ab, wie stark die finanziellen Märkte integriert sind und wie effizient die makropolitischen Aktivitäten ausfallen. Damit wird aber der Erfolg einer Währungsunion, in der wechselkursbedingte Transaktionskosten keine Rolle mehr spielen, weil eine einheitliche Währung existiert, vor allem dadurch bestimmt, inwieweit es gelingt, regulierende staatliche Eingriffe auf den finanziellen Märkten in Europa zu verringern und die geldpolitischen Aktivitäten so zu disziplinieren, daß inflationäre Entwicklungen vermieden werden.

Die Anpassungslasten lassen sich in einer Währungsunion nur verringern, wenn man in der Lage ist, die politisch verursachten Datenänderungen zu disziplinieren. Neben allgemeinen fiskalpolitischen Aktivitäten geht es dabei auch um sozial- und verteilungspolitische Aktionen. Da die Anpassungskapazität wesentlich davon abhängt, wie funktionsfähig die Güter- und Faktormärkte sind, wie flexibel also die relativen Preise und wie mobil die Produktionsfaktoren auf einmal eingetretene Ungleichgewichte reagieren, kann man die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, sich effizient an neue ökonomische Umstände anzupassen, nur erhöhen, wenn man dafür sorgt, daß auf Güter- und Faktormärkten auch ein intensiver Wettbewerb herrscht.

Wie erfolgreich eine Europäische Währungsunion sein wird, hängt entscheidend davon ab, inwieweit die geld- und fiskalpolitischen Aktivitäten diszipliniert und die einmal eingetretenen Datenänderungen effizient verarbeitet werden können. Es ist unbestritten, daß das *Binnenmarktprojekt 1992* in dieser Hinsicht einen positiven Beitrag leistet, wenn man in Europa tatsächlich auf eine konsequente Politik der Deregulierung setzt. Es erhöht die Anpassungskapazität, weil es den Wettbewerb intensiviert und die relativen Preise flexibler und die Produktionsfaktoren mobiler macht. Der intensivere

Wettbewerb schränkt aber auch die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger ein und verringert auf diese Weise die politisch verursachten Anpassungslasten. Ein ähnlich positives Ergebnis ist aber von einer Währungsunion nicht zu erwarten.

2. Weshalb ist es unwahrscheinlich, daß eine Währungsunion den Wohlstand der europäischen Nationen erhöht?

Es ist wenig wahrscheinlich, daß es in einer Europäischen Währungsunion gelingen könnte, die geld- und fiskalpolitischen Aktivitäten zu disziplinieren und effizient mit länderspezifischen – asymmetrischen – Schocks fertig zu werden.

Die Verfechter einer Währungsunion haben beim ersten Problemkreis zwei Verteidigungslinien aufgebaut: Zum einen weisen sie darauf hin, daß in den Verträgen von Maastricht der Europäischen Zentralbank ein so umfassender Status der Unabhängigkeit gewährt wird, daß es problemlos möglich sein sollte, die geldpolitischen Aktivitäten zu disziplinieren; zum anderen sehen die Verträge gewisse Obergrenzen nicht nur für die staatliche Verschuldung, sondern auch für den staatlichen Schuldenstand vor, die sicherstellen, daß exzessive fiskalische Aktivitäten in Zukunft nicht mehr möglich sein werden und damit die Europäische Notenbank zumindest von dieser Seite nicht unter starken Druck geraten dürfte.

Diese Sicht der Dinge verkennt aber, daß das Handeln wirtschaftlicher Akteure weniger von verbindlichen Absichtserklärungen in Verträgen, sondern vor allem von harten Anreizen und Sanktionen gesteuert wird. Diese sind aber in Europa zumindest im Augenblick nicht so, daß man ernsthaft hoffen kann, eine Europäische Zentralbank könnte, wenn sie von allen EG-Ländern installiert würde, eine geldpolitische Linie verfolgen, die sich strikt am Ziel der Preisniveaustabilität orientiert. Der Grund ist darin zu sehen, daß sich die europäischen Volkswirtschaften nicht nur in den Präferenzen für die wirtschaftspolitischen Ziele, sondern auch darin unterscheiden, wie funktionsfähig die Güter- und Faktormärkte sind. Die Länder sehen sich einem kurzfristig wirtschaftspolitisch unterschiedlich ausbeutbaren *trade-off* zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation gegenüber. Die politischen Entscheidungsträger der Länder mit einer relativ hohen Arbeitslosigkeit und einer geringeren Abneigung gegen Inflation haben somit, auch wenn sie das Gegenteil beteuern, nach wie vor ein Interesse an einer weniger stabilitätsbewußten, diskretionären Geldpolitik.

¹³ Vgl. Norbert Berthold, *Monetäre Integration in Europa. Eine ordnungspolitische Analyse*, Köln 1990, S. 7 ff.

Diese Anreize verstärken sich noch, wenn in den europäischen Ländern die Erhebung von Steuern mit unterschiedlich hohen Kosten – gemessen an der Verschwendung knapper Ressourcen – verbunden ist und die Volkswirtschaften ganz unterschiedlich hoch verschuldet sind. Die Inflation wird in einer solchen unvollkommenen Welt zu einem rationalen Bestandteil einer *second-best-Steuerstruktur*, weil sie eben nicht nur die Allokation der Ressourcen verzerrt, sondern auch die Einnahmen des Staates erhöht und den realen Wert der staatlichen Schulden verringert¹⁴. Die aus Sicht des Staates optimale Rate der inflationären Entwicklung ist um so höher, je stärker die Erhebung von Steuern dazu beiträgt, daß knappe Ressourcen verschwendet werden, und je höher die staatliche Verschuldung eines Landes ist. Da sich die national optimalen Inflationsraten wegen der strukturellen Unterschiede und unterschiedlicher Präferenzen in den einzelnen Ländern nicht entsprechen, muß man sich in einer Währungsunion auf eine gemeinsame Inflationsrate einigen. Es ist wahrscheinlich, daß man sich auf eine durchschnittliche Rate verständigt, die über der Rate im bisher inflationsärmsten Land liegt.

Die Gefahr für die Preisniveaustabilität wird aber möglicherweise noch verstärkt, und die Anpassungslasten für die beteiligten Volkswirtschaften erhöhen sich, wenn eine Europäische Währungsunion mit dazu beiträgt, daß die fiskalpolitischen Aktivitäten besonders hoch ausfallen. Die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion in Europa vermittelt bisweilen den Eindruck, als ob dies das eigentliche Problem einer Europäischen Währungsunion sei.

Es ist nicht notwendigerweise so, daß eine Währungsunion das undisziplinierte fiskalpolitische Verhalten der politischen Entscheidungsträger verstärken muß. Die Mitglieder einer Währungsunion haben nur dann einen verstärkten Anreiz, sich zu verschulden, wenn sie erwarten können, daß sie bei gravierenden Verschuldungsproblemen von den anderen Mitgliedern nicht allein gelassen werden. Ein solches *moral-hazard*-Verhalten ist nicht zu erwarten, wenn eine klare *no-bail-out*-Klausel existiert und freie Kapitalmärkte ihre Disziplinierungsfunktion wahrnehmen können. Eine solche Klausel scheint möglich und glaubwürdig, wenn die nationalen Volkswirtschaften weiterhin selbständig bleiben und sich nicht zu einer Politischen Union zusammenschließen. Wenn man tat-

sächlich eine solche Union schafft, erhöhen sich aller Voraussicht nach die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger. Die in Demokratien grundsätzlich zu hohe staatliche Verschuldung steigt um ein weiteres, und der Druck auf die Notenbank, die staatliche Verschuldung monetär zu alimentieren, nimmt zu.

Es ist zu befürchten, daß der Druck auf die Europäische Zentralbank, die staatliche Verschuldung verstärkt über die Notenpresse zu finanzieren, in einer Politischen Union in Europa auch deshalb weiter steigen wird, weil interregionale umverteilungspolitische Elemente an Gewicht gewinnen werden¹⁵. In einem solchen staatlichen Gebilde, das durch recht ungleiche Lebensverhältnisse geprägt ist, wird unweigerlich der Ruf nach verstärkter Solidarität und interregionaler Gerechtigkeit in Europa lauter. Damit sind nicht nur umfangreiche finanzielle Transfers von den reicheren in die ärmeren Regionen der EG unumgänglich, sondern auch die Verteilungskonflikte sind vorprogrammiert. Die Erfahrung zeigt, daß sich solche Konflikte scheinbar am leichtesten lösen lassen, indem man verstärkt inflationiert. Damit erreicht man zwar die angestrebten umverteilungspolitischen Ziele grundsätzlich nicht, der Druck auf die Notenbank wird aber beträchtlich verstärkt. Es spricht somit vieles für ein Europa der unterschiedlichen währungspolitischen Geschwindigkeiten, wenn man verhindern will, daß sich die EG zu einer Inflationgemeinschaft entwickelt.

Eine Währungsunion in Europa führt möglicherweise aber auch deshalb nicht zu den erhofften positiven Wirkungen, weil die europäischen Volkswirtschaften ganz unterschiedlich von Datenänderungen getroffen werden. Dies ist – unabhängig vom Währungssystem – unter allokativen Gesichtspunkten relativ unproblematisch, solange die Güter- und Faktormärkte funktionsfähig sind. Die wirtschaftlichen Akteure verarbeiten die Anpassungslasten, indem sie sich über flexible relative Preise und mobile Produktionsfaktoren an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen. Ein Blick auf die Flexibilität der relativen Preise und die Mobilität vor allem des Faktors Arbeit zeigt aber, daß die EG-Länder in dieser Hinsicht weltweit nur noch zweite Wahl sind¹⁶. Die existie-

14 Vgl. N. Mankiw, The Optimal Collection of Seigniorage: Theory and Evidence, in: Journal of Monetary Economics, 20 (1987), S. 327–341.

15 Vgl. Norbert Berthold, Sozialunion in Europa – Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer Wirtschafts- und Währungsunion, Tübingen 1993.

16 Vgl. Charles R. Bean, Economic and Monetary Union in Europe, in: Journal of Economic Perspectives, 6 (1992), S. 34ff.; Paul R. Masson/Mark P. Taylor, Common Currency Areas and Currency Unions: An Analysis of the Issues, CEPR-Discussion Paper, 617, London 1992, S. 10f.

renden großen Währungsunionen, wie etwa die Vereinigten Staaten oder auch Kanada, haben nicht nur flexiblere relative Preise, sondern auch noch viel mobilere Produktionsfaktoren.

Ist die Anpassungskapazität der europäischen Volkswirtschaften eher unbefriedigend, verstärkt man die Probleme bei gegensätzlichen länderspezifischen Schocks, wenn man die nominellen Wechselkurse auch noch fixiert oder eine einheitliche Währung einführt. Erlaubt man demgegenüber den Währungsrelationen, sich an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, tragen sie nicht nur bei temporären, sondern auch bei permanenten Schocks zumindest solange, bis die relativen Preise reagieren, einen Teil der unumgänglichen Anpassungslasten. Damit kann man aber eine suboptimale Anpassung über die Mengen, die mit steigender Arbeitslosigkeit verbunden ist, vorübergehend verhindern. Mit einem veränderten nominellen Wechselkurs verringert man die Gefahr, daß sich eine Volkswirtschaft nicht nur auf einem ungünstigen Pfad der wirtschaftlichen Anpassung bewegt, sondern wegen hysteretischer Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten schließlich auch in einem Gleichgewicht landet, in dem sich die wirtschaftlichen Akteure schlechter stellen.

Es spricht einiges dafür, daß sich in Europa nur solche Länder währungspolitisch eng aneinander binden sollten, die entweder über ähnlich gut funktionierende Güter- und Faktormärkte verfügen oder von ganz ähnlichen Schocks getroffen werden. Damit ist man aber wieder bei einem Europa mit mehreren währungspolitischen Geschwindigkeiten. Empirische Untersuchungen bestätigen, daß der harte Kern einer Währungsunion sinnvollerweise bisher nur aus Deutschland, Frankreich, den Benelux-Staaten¹⁷ und Österreich als Noch-Nicht-Mitglied der EG¹⁸ bestehen sollte.

Die Verfechter einer alle EG-Länder umfassenden Währungsunion weisen darauf hin, daß sich bei einem solchen währungspolitischen Arrangement nicht nur die Anpassungslasten verringern, sondern auch die Anpassungskapazitäten erhöhen werden. Nach diesen Vorstellungen fallen die Anpassungslasten geringer aus, weil das *Binnenmarktprojekt 1992* die EG-Länder einander immer ähnlicher macht. Dies sei deshalb der Fall, weil offenere Güter- und Faktormärkte in Europa dazu

17 Vgl. Tamim A. Bayoumi/Barry J. Eichengreen, *Shocking Aspects of European Monetary Unification*, NBER-Working Paper 3949, Cambridge 1991.

18 Vgl. Jürgen von Hagen/Manfred J. Neumann, *Real Exchange Rates within and between Currency Areas: How far away is EMU?*, CEPR-Discussion Paper 660, London 1992.

beitragen, daß der innereuropäische intraindustrielle Handel zu Lasten des interindustriellen an Gewicht gewinne. Damit würden sich aber auch die Schocks, von denen die EG-Länder getroffen werden, immer mehr ähneln.

Diese These steht aber auf einem sehr unsicheren Boden. In einem Gebiet, das so groß, kulturell so stark diversifiziert und geographisch so unterschiedlich ist wie die EG, muß man auch zukünftig damit rechnen, daß länderspezifische Schocks auftreten. Selbst wenn die europäischen Güter- und Faktormärkte völlig liberalisiert wären, werden eine Reihe von Gütern nach wie vor „non-tradables“ sein. Damit wirken sich selbst symmetrische Schocks länderspezifisch unterschiedlich aus. Daneben ist aber grundsätzlich nicht auszuschließen, daß eine fortschreitende wirtschaftliche Integration möglicherweise eher zu einer größeren Spezialisierung als zu einer verstärkten regionalen Diversifikation der Produktionsstruktur führt¹⁹. Dies sind zumindest die Erfahrungen, die man in den Vereinigten Staaten gemacht hat.

Die Protagonisten einer Währungsunion meinen, daß mit einer solchen Union der Druck auf die wirtschaftlichen Akteure auf den Arbeitsmärkten, auf eingetretene Ungleichgewichte stärker mit den Löhnen zu reagieren, zunimmt. Die Anpassungskapazität würde erhöht, weil in einer Währungsunion die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank glaubwürdiger sei. Damit fiel es aber den Tarifvertragsparteien schwerer, die negativen Folgen ihres lohnpolitischen Tuns über einen Anstieg des allgemeinen Preisniveaus zu externalisieren. Daneben disziplinierten eine glaubwürdige *no-bail-out*-Klausel fiskalpolitische Aktivitäten. Die negativen beschäftigungspolitischen Folgen falscher lohnpolitischer Aktivitäten könnten somit nur noch bedingt auf den Staat abgewälzt werden. Schließlich verringerten stärker integrierte Gütermärkte die unternehmerische Marktmacht. Damit würde aber die Arbeitsnachfrage elastischer, die Löhne damit flexibler.

Wenn man etwas näher hinschaut, stellt man fest, daß alle drei Thesen nicht sehr stichhaltig sind. Selbst eine von politischem Druck weitgehend unabhängige Europäische Zentralbank muß die geldpolitische Glaubwürdigkeit erst noch erarbeiten. Die Gefahr eines *bail out* ist durch die in den Verträgen von Maastricht festgelegten fiskalischen Konvergenzkriterien allein noch nicht gebannt.

19 Vgl. Paul R. Krugman/Anthony J. Venables, *Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry*, CEPR-Discussion Paper 363, London 1990.

Die Möglichkeit, die Verschuldungsobergrenzen etwa über Schattenhaushalte auszuhebeln, läßt sich nur verhindern, wenn sich der Disziplinierungszwang freier Kapitalmärkte ungehindert entfalten kann. Die Arbeitsnachfrage reagiert nur dann elastischer auf veränderte Reallöhne, wenn Europa nicht zu einer Festung verkommt. Nur dann sorgt der intensive internationale Wettbewerb auf den Gütermärkten dafür, daß es den europäischen Unternehmungen nicht gelingt, anhaltende Marktmachtpositionen aufzubauen. Wichtig ist auch, daß die Forderung nach stärkerer sozialer Kohäsion der Differenzierung und Flexibilität der Lohneinkommen gewisse Grenzen setzt. Gleichzeitig nehmen die sogenannten *Lohndemonstrationseffekte* aber um so eher zu, je stärker man dieser Forderung nachgibt und um so eher man sich tatsächlich auf dem Weg zu einer Politischen Union in Europa macht.

Allein unter ökonomischen Gesichtspunkten ist die staatliche Lösung einer Währungsunion keine wirklich überzeugende Alternative zur Lösung eines offenen Marktes für Währungen. Im günstigsten Fall macht vielleicht gerade noch ein Europa mit mehreren währungspolitischen Geschwindigkeiten Sinn. Damit sollten aber überhaupt nur die Länder sich zu einer Währungsunion zusammenschließen, die nicht nur von ganz ähnlichen Schocks getroffen werden, sondern auch über einigermaßen funktionsfähige Güter- und Faktormärkte verfügen. Die anderen europäischen Länder könnten später zu diesem Club stoßen, wenn es ihnen gelungen ist, über eine konsequente Politik der Deregulierung ihre Verletzlichkeit gegenüber realen Schocks zu verringern.

Die Logik politischer Prozesse läßt nun aber befürchten, daß ein Europa mit mehreren währungspolitischen Geschwindigkeiten wohl nicht installiert werden wird. Es spricht vieles dafür, daß die Konvergenzkriterien von Maastricht, die keinen verbindlichen Charakter haben, weiter aufgeweicht und nicht wirklich ernstgenommen werden. Damit werden aber die wirtschaftlichen Fehlentwicklungen in Europa nicht geringer, sie steigen eher noch an. Diese unbefriedigende Entwicklung würde verstärkt, wenn man den Weg zu einer Politischen Union weiter geht. Umverteilungspolitische Elemente würden an Bedeutung gewinnen. Da aber Sozialpolitik vorwiegend über regulierende staatliche Eingriffe in die Güter- und Faktormärkte erfolgt, würde die Anpassungskapazität vermindert und die Funktionsfähigkeit einer Währungsunion wieder in Frage gestellt.

IV. Schlußbemerkung

Die Verträge von Maastricht erhöhen den Wohlstand der wirtschaftlichen Akteure in Europa nur, wenn man den marktlichen Koordinationsmechanismus nicht behindert, sondern dafür Sorge trägt, daß er seine wohlfahrtssteigernden Wirkungen auch wirklich entfalten kann. Dies gilt für die wirtschaftliche und für die geplante monetäre Integration in Europa. Es sollte deshalb alles getan werden, um das angefangene *Binnenmarktprojekt 1992* ordnungspolitisch zu vollenden. Die offenen und versteckten Versuche, verstärkt industrie- und protektionistische handelspolitische Aktivitäten in Europa zu installieren oder den Europäischen Binnenmarkt in traditioneller Manier um eine *soziale Dimension* zu ergänzen, indem man in erster Linie regulierend in die Güter- und vor allem in die Arbeitsmärkte eingreift, wirken eindeutig kontraproduktiv.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt fällt es sehr schwer, den Nutzen einer Währungsunion in Europa zu erkennen. Die ordnungspolitischen Meinungsverschiedenheiten in dieser wichtigen Frage bestehen letztlich darin, wem man eher zutraut, die geldpolitischen Entscheidungsträger zu disziplinieren: dem Marktmechanismus, der auf den intensiven Wettbewerb auf dem Markt für Währungen baut, oder dem staatlichen Koordinationsmechanismus, der die Inflationsrisiken in Europa durch eine strikte Regulierung des europäischen Währungsmonopolisten vermeiden will. Da in marktwirtschaftlichen Ordnungen die Beweislast immer bei denen liegt, die interventionistisch eingreifen wollen, sollte man unter den gegenwärtigen Umständen von einer Währungsunion absehen.

Eines läßt sich aber mit Sicherheit schon jetzt sagen: Die europäische Integration ist nur dann erfolgreich, wenn es nicht nur auf wirtschafts- und währungs-, sondern auch auf sozial- und verteilungspolitischem Gebiet gelingt, Aufgaben der Ebene in der EG zuzuweisen, die damit am besten fertig wird. Bei der unverkennbar zentralistischen Entwicklung föderativer Staaten, die eindeutig zu Wohlfahrtsverlusten führt, ist die vordringlichste Aufgabe, die Stellung der lokalen und nationalen Gebietskörperschaften gegenüber den Gemeinschaftsorganen zu stärken²⁰. Nur dann bleibt der EG möglicherweise das Schicksal anderer föderativer Staaten erspart.

20 Vgl. Wernhard Möschel, Politische Union für Europa: Wunschtraum oder Alptraum?, in: Juristenzeitung, 47 (1992), S. 877-884.

Karl Albrecht Schachtschneider: Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/93, S. 3–10

Die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion in der Verfassung des Vertrages von Maastricht schafft einen Gemeinschaftsstaat, der ohne neue Verfassung die Freiheit der Deutschen verletzt, weil ihnen weitestgehend die Gesetzgebung aus der Hand genommen wird. Das demokratische Defizit der Gemeinschaftsrechtsetzung kann nur dadurch behoben werden, daß die wesentlichen politischen Entscheidungen der Zustimmung der Legislativen der Völker, insbesondere also auch der deutschen Parlamente, bedürfen. Die exekutive Gesetzgebung der Gemeinschaft hat eine parteienstaatliche Legitimation. Das Grundgesetz verfaßt aber eine Republik. Ohne freiheitlichen Parlamentarismus schaffen Gesetze kein Recht. Ohne Recht ist die Würde der Menschen verletzt. Die gesetzgeberischen Änderungen des Grundgesetzes im Dezember 1992 wandeln das republikanisch verfaßte Deutschland in einen unterstaatlichen Teil eines Gemeinschaftsstaates, dessen zentralistischer Oberstaat von den parteilichen Führern der Völker beherrscht wird. Noch kann das Bundesverfassungsgericht den Umsturz verhindern.

Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen: Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/93, S. 11–20

Schon in der Präambel des Grundgesetzes sind deutsche Einheit und europäische Einigung untrennbar miteinander verbunden. Nach Vollendung der deutschen Einheit 1989/90 stand die Bundesrepublik Deutschland politisch und verfassungsrechtlich in der Pflicht, an der Fortführung des europäischen Integrationsprozesses mitzuwirken. Auf dem Maastrichter Gipfel 1991 gelang vor allem auf deutsch-französische Initiative hin ein erneuter Durchbruch zur Vertiefung der Integration. Insgesamt stellt der dort ausgearbeitete Vertrag über die Europäische Union aber nur eine behutsame Fortentwicklung der bisherigen Integrationsansätze dar. Qualitativ bleibt die EG das, was sie bisher schon war: eine Gemeinschaft von demokratisch und rechtsstaatlich verfaßten Staaten, die sich entschlossen haben, gewisse Hoheitsrechte gemeinsam auszuüben. Die EG besitzt keine Staatsqualität und ist auch nach Maastricht kein Einstieg in eine europäische Bundesstaatlichkeit. Die innere Verfassung der EG trägt den Grundprinzipien der Verfassungsordnungen ihrer Mitgliedstaaten und den Besonderheiten dieser Gemeinschaft Rechnung. Ihre demokratische Legitimation bezieht die Gemeinschaft zum einen über die Kontrolle der nationalen Vertreter im Ministerrat, die von den nationalen Parlamenten vorgenommen wird. Eine weitere Legitimationsquelle stellt die Wahl des – durch den Vertrag von Maastricht in seinen Rechten gestärkten – Europäischen Parlaments durch die europäischen Völker dar. Verfassungsrechtlich wirkt die europäische Integration, wie sie in Maastricht fortgesetzt wurde, keine prinzipiellen Konflikte auf. Sie stellt vielmehr die Erfüllung des europäischen Verfassungsauftrages in der Grundgesetz-Präambel von 1949 dar, die 1990 bestätigt wurde. Zusammen mit dem neuen „Europa-Artikel“ 23 GG ist die deutsche Verfassung für die Beteiligung an der Europäischen Union gerüstet.

Jürgen von Hagen: Verwirklichung der Europäischen Währungsunion

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/93, S. 21–28

Die Maastrichter Vereinbarungen legen zwar die Europäische Währungsunion (EWU) als politisches Ziel fest, lassen aber zugleich erstaunlich viele Fragen ihrer Gestaltung offen. Sie reichen von der Regulierung der Finanzmärkte über die Konzeption der Geldpolitik ihrer Zentralbank bis zur Frage der Mitgliedschaft in der EWU. Da die ökonomischen Vor- und Nachteile der EWU von diesen Fragen abhängen werden, bedürfen sie der Klärung vor deren Beginn. In der Vorbereitungsphase der EWU kommt es darauf an, die Grundlagen für eine möglichst tiefe Integration der europäischen Finanzmärkte einerseits und für eine europäische Konzeption der Geldpolitik andererseits zu schaffen.

Die größte Schwäche der Maastrichter Vereinbarungen liegt zweifelsohne in der Vorgabe eines verfehlten Wegs zur Währungsunion. Die Krisen der letzten Monate auf den europäischen Währungsmärkten haben deutlich gemacht, daß der Maastrichter Weg zur EWU über die schrittweise Verhärtung der Wechselkursbindung im EWS ein Irrweg ist. Die vernünftige Alternative liegt in der Wiederherstellung des EWS als ein Verbund zur flexiblen Kooperation in der Währungspolitik. Ein anpassungsfähiges und von politisch unabhängigen Zentralbanken geführtes EWS böte den Ländern, die für die EWU am ehesten bereit sind, die Möglichkeit, ihre geldpolitische Koordination schrittweise zu verstärken und so den Übergang zur EWU vorzubereiten.

Norbert Berthold: Europa nach Maastricht – Die Skepsis bleibt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28, S. 29–38

Die Verträge von Maastricht erhöhen den Wohlstand der wirtschaftlichen Akteure in Europa nur, wenn man den marktlichen Koordinationsmechanismus nicht behindert, sondern dafür Sorge trägt, daß er seine wohlfahrtssteigernden Wirkungen auch wirklich entfalten kann. Dies gilt nicht nur für die wirtschaftliche, sondern ebenso für die geplante monetäre Integration in Europa. Es sollte alles getan werden, um das angefangene *Binnenmarktprojekt 1992* ordnungspolitisch zu vollenden. Die offenen und versteckten Versuche, verstärkt industriepolitische und protektionistische handelspolitische Aktivitäten in Europa zu installieren oder den Europäischen Binnenmarkt in traditioneller Manier um eine *soziale Dimension* zu ergänzen, indem man regulierend in die Güter- und vor allem die Arbeitsmärkte eingreift, wirken eindeutig kontraproduktiv.

Es ist genauso wichtig, zumindest die größten ordnungspolitischen Fehlentwicklungen bei der Gestaltung einer Währungsunion zu vermeiden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt fällt es sehr schwer, den Nutzen einer Währungsunion in Europa zu erkennen. Die ordnungspolitischen Meinungsverschiedenheiten in dieser wichtigen Frage bestehen letztlich darin, wem man eher zutraut, die geldpolitischen Entscheidungsträger zu disziplinieren: dem marktlichen Mechanismus, der auf den intensiven Wettbewerb auf dem Markt für Währungen baut, oder dem staatlichen Koordinationsmechanismus, der die Inflationsrisiken in Europa durch eine strikte Regulierung des europäischen Währungsmonopolisten vermeiden will. Da in marktwirtschaftlichen Ordnungen die Beweislast immer bei denen liegt, die interventionistisch eingreifen wollen, sollte man unter den gegenwärtigen Umständen von einer Währungsunion absehen.