

Quo Vadis, Europa ?

Anmerkungen zum Europäischen Rat in Nizza*

Europa braucht Reformen – institutionell, finanziell und wirtschaftlich. Es geht darum, die säkulare Herausforderung der Osterweiterung voranzubringen. Und es geht darum, den Rückstand Europas im internationalen Wachstums- und Standortwettbewerb aufzuholen und die noch junge europäische Währungsunion nach insgesamt gelungenem Start auf ein festes wirtschaftliches Fundament zu stellen. Denn letzteres ist nach Einschätzung der internationalen Kapitalmärkte offensichtlich nicht gegeben, wie die durchgreifende Schwäche des Euro an den internationalen Kapitalmärkten zeigt.

In besonderer Verantwortung ist der Europäische Rat, der sich Anfang Dezember 2000 in Nizza trifft, – ganz im Sinne des Art. 4 des EU-Vertrages, der ihm aufträgt, „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse (zu geben)“ und „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung (festzulegen)“.

Die Union erweiterungsfähig machen.

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs ist die Osterweiterung ein Pfeiler Europäischer Politik. Sie bietet Chancen und Risiken. Insgesamt aber sind die Chancen größer. Und das gilt nicht nur hinsichtlich der positiven ökonomischen Perspektiven, die jede Öffnung wirtschaftlicher Räume mit sich bringt. Das gilt auch hinsichtlich der Sicherheitsinteressen, denn jede soziale oder politische Unruhe in einem Land Mittel- und Osteuropas strahlt auf das gesamte Europa aus – sei es durch Migration, sei es durch erhöhte Verteidigungsausgaben oder durch entgangene wirtschaftliche Chancen. Demokratie und Freiheit sind in Europa unteilbar und zieht alle in die Verantwortung mit ein, wie der Kosovokonflikt gezeigt hat. Schließlich besteht auch ein gesellschaftliches Interesse an der Integration, denn die Länder Mittel- und Osteuropas sind Teil der europäischen Identität – geographisch und kulturell.

Bei der Osterweiterung geht es nicht nur darum, die osteuropäischen Länder wirtschaftlich in den europäischen Wirtschaftsraum zu integrieren. Das

könnte man auch mittels einer Freihandelszone erreichen und man hätte all die komplizierten Fragen des Beitritts vom Tisch. Vielmehr ist sie erforderlich, um das durch den Kalten Krieg gespaltene Europa wieder zu vereinen: zu einer Wertegemeinschaft des Friedens, der Freiheit, der Demokratie und der Menschenrechte, der Stabilität und der Marktwirtschaft. Für die einzelnen Beitrittsstaaten ist der Rahmen der Europäischen Politischen Union der beste Garant für den dauerhaften Bestand dieser Wertegemeinschaft.

Auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen (1993) wurde die Osterweiterung zum politischen Ziel der Union erklärt. Zugleich wurden politische sowie ökonomische Beitrittskriterien festgelegt. Auf dem Europäischen Rat von Luxemburg (1997) wurde beschlossen, in Beitrittsverhandlungen mit den fünf mittelosteuropäischen Ländern Estland, Polen, Slowenien Tschechische Republik, Ungarn sowie Zypern einzutreten. Und auf dem Europäischen Rat in Helsinki (1999) entschieden sich die Staats- und Regierungschefs der EU, entsprechendes auch mit den übrigen Ländern zu vereinbaren (Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei und Malta).

Fortschritte in den Beitrittsländern

Die Länder Mittel- und Osteuropas drängen verständlicherweise darauf, den Beitritt so schnell wie möglich zu vollziehen. Sie fordern vom Europäischen Rat zwar keine genauen Beitrittstermine, aber doch ein verlässliches Szenario (road map). Sie führen für ihr Drängen nachvollziehbare politische und ökonomische Gründe an. Der Beitritt aber verlangt von den Kandidatenländern tiefgreifende politische (Demokratie, Rechtsstaat, Wahrung der Menschenrechte, Achtung der Rechte von Minderheiten), ökonomische (funktionierende Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit im EU-Binnenmarkt, Übernahme des Acquis – also des EU-Rechtsrahmens) und institutionelle Reformen (Aufbau von Verwaltungskapazitäten, Rechtsprechung). Geschwindigkeit und Qualität des Beitritts müssen deshalb in einem ausgewogenem Verhältnis zueinander stehen. Er muß zwar zügig erfolgen. Aber ein zu

* Der Verfasser dieses Gastbeitrages war bis 1998 Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft.

schneller Beitritt würde zum einen die Wirtschaft der Beitrittsländer überfordern. Auch würde er die Funktion der Union z. B. im Binnenmarkt stören können.¹ Die neuen Fortschrittsberichte der Kommission zeigen allerdings, dass zwar noch weitere Anstrengungen erforderlich sind, aber insbesondere die Länder der ersten Gruppe, die Luxemburggruppe, erhebliche Fortschritte zu verzeichnen haben.

Nicht nur müssen die Länder Mittel- und Osteuropas beitragsfähig werden, gefordert ist ebenso die Europäische Union. Denn zum jetzigen Zeitpunkt ist sie weder institutionell noch finanziell erweiterungsfähig.

Institutionell arbeitet die EU im Prinzip noch heute mit den Strukturen und Entscheidungsprozeduren, die sie sich bei ihrer Gründung im Jahre 1958 gab. Mit 25 oder 27 Mitgliedern können diese Strukturen nicht mehr funktionieren. Europa würde entscheidungs- und politikunfähig. Das hätte unweigerlich auch Rückwirkungen auf die ökonomische Entwicklung. Eine neue Art der Eurosklerose wie Ende der 70er Jahre wäre die Folge. Europa fiel im weltweiten Wachstums- und Standortwettbewerb weiter zurück. Die Arbeitslosenproblematik würde sich verschärfen. Und wahrscheinlich wäre auch die Währungsunion gefährdet – ein düsteres Szenario: ökonomisch und politisch. Die institutionellen Reformen sind deshalb eine *conditio sine qua non* für die Erweiterung.

Die „left overs“ von Amsterdam

Eben diese institutionellen Reformen stehen beim kommenden Europäischen Rat in Nizza im Zentrum. Es geht zum einen um die Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit, denn mit zunehmender Heterogenität durch mehr Mitgliedsländer und bei wachsenden Interessengegensätzen sind Einstimmigkeitsentscheidungen kaum noch darzustellen oder führen zu unsinnigen Paketbildungen. Gleichzeitig sind damit aber auch Fragen der nationalen Souveränität aufgeworfen. Es geht zweitens um Struktur und Größe der Kommission, denn eine Ausweitung der Mitgliederzahl, die nach den bisherigen Besetzungsregeln erfolgte, wirft vielfältige Kompetenz und arbeits-

organisatorische Probleme auf. Man könnte sogar fragen, ob nicht schon die jetzige Kommission mit 20 Mitgliedern zu groß ist. Auch hier sind vielfältige Interessen vor allem der kleinen Länder berührt; denn in der Konsequenz bedeutet die Beschränkung der Größe der Kommission, dass nicht mehr alle Länder über einen Sitz in der Kommission verfügten. Drittens geht es um eine neue Stimmengewichtung im Europäischen Ministerrat, bei der die Bevölkerungszahl der Mitgliedsländer stärker zum Ausdruck kommt (doppelte Mehrheit oder Neuwägung der Stimmen). Dabei müssen die Gewichte zwischen kleinen und großen Staaten neu austariert werden, nicht zuletzt auch um das Demokratiedefizit in der EU nicht noch zu vergrößern.

Diese Themen, die schon beim Europäischen Rat in Amsterdam (1997) zur Diskussion standen und die verniedlichend deshalb als „left overs“ von Amsterdam bezeichnet werden, bergen außerordentlichen Konfliktstoff. Zur Debatte steht ein neues Machtgleichgewicht innerhalb der Union – zwischen den Institutionen, zwischen den kleinen und den großen Ländern, zwischen den Nationalstaaten und der Gemeinschaft. Aber trotz aller Schwierigkeiten gilt: Der Europäische Rat muss die Regierungskonferenz jetzt erfolgreich zu Ende bringen. Nur so kann er sein Versprechen einhalten, ab dem Jahre 2003 die Voraussetzungen für die Erweiterung geschaffen zu haben. Jedes andere Ergebnis wäre ein enttäuschendes Signal für die Beitrittsländer und ließe Zweifel an der Entscheidungsfähigkeit der EU aufkommen.

Nach einer Einigung über die „left overs“ von Amsterdam bleibt immer noch die Frage der europäischen Finalität offen, mit der sich u. a. der französische Staatspräsident und der deutsche Außenminister in diesem Sommer in ihren Berliner Reden² auseinandergesetzt haben. Es geht vor allem um die künftige Integrationsstrategie, um die Fragen der flexiblen Integration oder der sog. „verstärkten Zusammenarbeit“ gemäß des in den Amsterdamer EU-Vertrag neu eingeführten Artikels 43. Sie soll es in der erweiterten und damit zwangsläufig heterogeneren Union einer Gruppe von Ländern, die es will, leichter machen, in der Integration schneller und tiefer voranzugehen. Das

¹ Vgl. hierzu auch BRÜGGEMANN A.; KÄMPFE, M.: EU-Osterweiterung: Qualität hat Vorrang vor Geschwindigkeit, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 7/2000, S. 210 ff.

² Abgedruckt u. a. in: Internationale Politik, 8/2000, S. 100 ff. bzw. S. 126 ff.

soll künftig nicht mehr Einstimmigkeit voraussetzen, sondern mit qualifizierter Mehrheit bei einer Mindestbeteiligung von Mitgliedsländern möglich sein. Die Regierungschefs haben sich für Nizza vorgenommen, die vertraglichen Voraussetzungen für eine so konzipierte verstärkte Zusammenarbeit zu schaffen.

Zur Diskussion stehen weiter die Fragen einer europäischen Verfassung und die Behandlung der Grundrechtscharta, die in Nizza in einer feierliche Erklärung proklamiert werden soll. Hinzukommen die Fragen der Subsidiarität und der Kompetenzabgrenzung sowie der Neuordnung der Verträge. Diese weit in die Zukunft weisenden Themen sind politisch noch keineswegs ausdiskutiert. Die „left overs“ von Nizza und damit eine weitere Regierungskonferenz in naher Zukunft scheinen damit schon heute weitgehend festzustehen. Die dann zu lösenden Fragen und Konflikte sind im Zweifel noch komplizierter und gravierender als die jetzt anstehenden Entscheidungen.

Nachbesserung bei der Agenda 2000

Mit der Agenda 2000 und der mit ihr beschlossenen „Finanziellen Vorausschau“ bis zum Jahre 2006, über die auf dem Europäischen Rat in Berlin (1999) Einigung erzielt wurde, wollte der Rat die Union auch finanziell für die Aufnahme neuer Mitglieder rüsten. Das aber ist nur teilweise gelungen.³

Im Agrarbereich wurden mit der Agenda 2000 die Stützpreise vor allem für Getreide und Rindfleisch gesenkt. Das war ein Schritt in die richtige Richtung. Er führt dazu, dass sich in diesen Bereichen die Agrarwirtschaft stärker den Marktbedingungen annähert. Problematisch ist jedoch, dass in anderen Bereichen nur wenig oder gar nichts geschah (Milch und Zucker). Problematisch ist auch, dass die politisch wohl unabdingbaren Kompensationszahlungen nach wie vor von der Produktion oder der Fläche abhängig sind. Fatal wäre es, wenn die Interventions- und Kompensationssysteme mit ihren Anreizen zur Fehlallokation auf die Bei-

trittsländer ausgedehnt würden. Die Osterweiterung setzt deshalb weitergehende Reformen voraus, die sich allerdings angesichts der politischen Problematik wohl nur auf der Zeitachse verwirklichen lassen werden. Leitlinie muss die Orientierung an den Marktbedingungen und die Abkopplung der Kompensationszahlungen von der Produktion sein. Je stärker von dieser Linie abgewichen wird, desto schwieriger werden die Verhandlungen und desto teurer wird der Beitritt.

Auch in der Strukturpolitik muss die EU finanziell noch nachbessern. Es mag zutreffen, dass je nach der Zahl der Beitritte bis zum Jahre 2006 die Mittel für die Strukturfonds, die die „Finanzielle Vorausschau“ für die neuen Mitgliedsländer vorsieht, ausreichen werden. Aber Probleme wird es für die Zeit danach geben, denn am Ende des Planungszeitraums sind lediglich 30% der Mittel für die Beitrittsländer vorgesehen. Schon dies bedeutete für die Zeit danach eine Aufstockung der Mittel oder aber eine Kürzung bei den bisherigen Empfängern von Strukturfondsmitteln. Zudem würde ein Anteil von 30% an den Fördermitteln für die Beitrittsländer bedeuten, dass das Förderniveau in den Beitrittsländern deutlich niedriger wäre als bei den bisherigen Empfängerländern. Verteilungskonflikte – und mithin Reformbedarf – sind also vorprogrammiert.

Die notwendigen weiteren Reformen der EU-Agrar- und Strukturpolitik sind kein Thema, das den Rat in Nizza belasten muss. Die Dinge können auch später angegangen werden. Wichtig aber ist, dass sich das Bewusstsein herausbildet, dass hier noch mehr geschehen muss und dafür rechtzeitig vor den ersten Beitritten die Weichen gestellt werden müssen.

Der Euro – ein Problem für die Wirtschaftspolitik

Die französische Präsidentschaft⁴ hat sich für ihre Amtszeit neben dem Thema der institutionellen Reformen u. a. den Schwerpunkt „Modernisierung der Wirtschaft und sozialer Zusammenhalt“ gesetzt:

Wenngleich abzusehen ist, dass der thematische Schwerpunkt in Nizza nicht bei den wirtschaftspolitischen Fragen liegt, weil die Staats- und Regie-

³ Vgl. STEHN, J.: Agenda 2000. Overture oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung?, in Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 336. Institut für Weltwirtschaft, März 1999. – Vgl. auch KRONBERGER KREIS: Osterweiterung der Europäischen Union. Als Chance zur Reform begreifen. Schriftenreihe des Frankfurter Institut, Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Band 33, S. 37 ff.

⁴ Französischer Vorsitz der Europäischen Union, 1. Juli bis 31. Dezember 2000, Arbeitsprogramm, S. 2.

rungschefs von den institutionellen Fragen voll beansprucht werden, und weil dafür der nächste reguläre Europäische Rat in Stockholm unter schwedischer Präsidentschaft vorgesehen ist,⁵ wird der Rat nicht umhinkommen, sich mit wirtschaftspolitischen Fragen zu befassen. Formeller Anlass ist, dass die „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ für das Jahr 2001 von der Kommission dem Europäischen Rat präsentiert werden. Sie zählen immerhin nach Einschätzung des Europäischen Rates zum Kern einer „koordinierten Strategie für Beschäftigung“.⁶ Viel wichtiger aber ist die tiefgreifende Schwäche des Euro. Immerhin hat sich der Euro gegenüber dem US-Dollar seit Beginn der Europäischen Währungsunion um fast 30 % abgewertet.

Ein schwacher Euro ist kein Nutzen, sondern ein Schaden für die Euroländer. Zwar verbilligen sich die Ausfuhren aus dem Euroraum. Das bringt konjunkturelle Impulse, wie die wirtschaftliche Entwicklung in den Euroländern zeigt. Aber dem steht gegenüber, dass sich die Terms of Trade verschlechtern, was die binnenwirtschaftlichen Verteilungsspielräume einengt und die Lohnfindung erschwert. Dem stehen die unmittelbaren Preiseffekte aufgrund der Verteuerung der Importe gegenüber. Am Ölpreis wird dies für jedermann unmittelbar spürbar. Aus derartigen Preiseffekten können Sekundäreffekte entstehen, z. B. in Form von Forderungen nach höheren Löhnen. Politisch von erheblicher Bedeutung ist, dass der Druck zu gerade jetzt nötigen strukturellen Reformen abnimmt. Hinzukommen schließlich noch die Kapitalmarkteffekte. Denn der schwache Euro ist Ausdruck dafür, dass sich das Kapital von Europa abwendet, weil es anderswo günstigere Anlagemöglichkeiten sieht. Europa braucht aus all diesen Gründen einen starken Euro.

Über alles dies können die Staats- und Regierungschefs nicht zur Tagesordnung übergehen. Es ist ihre Aufgabe, Schaden vom Euroland abzuwenden. Der schon erwähnte Art. 4 des EU-Vertrages,

der ihnen die Leitlinienkompetenz zuspricht, muss auch in diesem Sinne interpretiert werden.

Es geht nicht darum, dass sich die Staats- und Regierungschefs in die Geschäfte der Notenbank einmischen. Das setzte die Notenbank unter politischen Druck und stellte ihre Unabhängigkeit in Frage, wäre ordnungspolitisch unakzeptabel und in hohem Maße kontraproduktiv. Es geht um Wirtschaftspolitik.

Was den Euro stark macht

Denn eine Währung ist stark und genießt Vertrauen auf den internationalen Kapitalmärkten zum einen dann, wenn sie nachhaltig bewiesen hat, dass sie stabil ist. Die Chance dieses Nachweises hat der Euro in der kurzen Zeit seines Bestehens noch nicht gehabt. Von daher muss sich die Europäische Zentralbank noch ständig um Vertrauen bemühen. Aber das institutionelle Gefüge garantiert ihre Unabhängigkeit, soweit das überhaupt geht. Ihre Aufgabenstellung ist klar auf Sicherung der inneren Preisstabilität gerichtet. Technisch hat die Einführung des Euros problemlos funktioniert. Und es besteht bei aller Irritation über das Zweisäulenkonzept und über das Überschießen der Geldmenge über den selbst gesetzten Zielpfad kein Zweifel daran, dass sie ihre Verantwortung ernst nimmt.⁷ Bisher ist ihr die Wahrung der Preisstabilität in schwieriger Zeit (Anstieg der Energiepreise) auch weitgehend gelungen, wenn auch die Preisentwicklung aktuell über dem selbstgesetzten Stabilitätsziel liegt und in einigen Regionen von Euroland Anlass zur Sorge besteht.

Vertrauen genießt eine Währung zweitens, wenn die Finanzpolitik im Währungsraum solide ist. Dieses Ziel war beim Start des Euros trotz aller bis dahin erzielten Fortschritte nicht vollständig erreicht und ist immer noch nicht voll umgesetzt. So sah sich die Deutsche Bundesbank 1998 aufgerufen, in ihrer Stellungnahme zur Konvergenzlage der Mitgliedstaaten vor Beginn der Währungsunion darauf hinzuweisen, dass „nach wie vor in

⁵ Vgl. den Beschluss des Europäischen Rates von Lissabon (2000), künftig regelmäßig auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates wirtschafts- und sozialpolitische Fragen in den Vordergrund zu stellen.

⁶ Vgl. Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen, Luxemburg, 20/21. November 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitizes.

⁷ In der Diskussion über die Euroschwäche, die die Europäische Zentralbank nicht von der Kritik ausnimmt, setzt sich die Erkenntnis durch, dass die EZB mit der Entwicklung noch am wenigsten zu tun hat. Das gilt vor allem in der längerfristigen Perspektive. Für eine knappe, aktuelle Darstellung vgl. SCHARRER, H.-E.: Reasons for the Weak Euro, in: HWWA, Intereconomics, H. 5, Vol. 35 (2000), S. 205 ff.

einigen Mitgliedstaaten erhebliche Konvergenzmängel auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen (bestehen)“. Für die absehbaren Zukunftsbelastungen werde außerdem noch nicht überall hinreichend Vorsorge getroffen. Die hohe Staatsverschuldung stelle in einer Reihe von Ländern eine große Belastung dar; das gelte insbesondere für Belgien und Italien. Die hohe Staatsverschuldung komme leicht in Konflikt mit der Geldpolitik und stelle „insofern eine Hypothek und ein Risiko für die künftige Stabilitätspolitik dar“.⁸ Für weitere finanzpolitische Irritationen sorgte dann vor allem, dass der EcoFinRat im Frühjahr 1999 eine Erhöhung des Defizitziels Italiens als im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sah, obwohl Senkung angesagt gewesen wäre. Und aktuell hält es der Rat (EcoFin) in seinen „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ für das Jahr 2000 vom 19. Juni d. J. für erforderlich, darauf hinzuweisen:⁹ „Da die Haushaltsprognosen keine Verbesserung der konjunkturbereinigten Haushaltspositionen für die EU als Ganzes anzeigen, besteht Einvernehmen darüber, dass die Haushaltskonsolidierung beschleunigt werden muss.“

Vertrauen auf den internationalen Kapitalmärkten genießt schließlich eine Währung dann, wenn sie auf eine starke und nachhaltig dynamische Wirtschaft gegründet ist, auf eine Wirtschaft, die im internationalen Wachstums- und Standortwettbewerb vorne ist. Hier liegt das eigentliche Problem des Euro, ganz gleich, ob er nun kurzfristig nach Meinung von Experten unterbewertet ist oder nicht.

Die konjunkturelle Lage sieht – für sich genommen – recht günstig aus. Die jüngste Gemeinschaftsdiagnose der großen Wirtschaftsforschungsinstitute¹⁰ veranschlagt das Wachstum im Euroraum für dieses Jahr auf 3,3 % (nach 2,4 % im Jahre 1999). Und für das kommende Jahr rechnen sie

damit, dass die jetzt lebhaftere Konjunktur in Europa zwar an Schwung verliert, aber sich immer noch ein Wachstum von 2,8 % ergibt. Die Beschäftigung wird weiter zunehmen und die Arbeitslosenquote im nächsten Jahr auf gut 8 % sinken (nach 9,9 % im Jahre 1999 und 9,0 % im Jahre 2000). Der Preisanstieg wird moderat bleiben, wenn auch etwas über der von der Europäischen Zentralbank als tolerabel angesehenen Rate von 2% liegen.

Nachholbedarf im Standort- und Wachstumswettbewerb

Die wirtschaftspolitische Problematik jedoch zeigt sich in der längerfristigen Perspektive und im Vergleich mit den USA:

In den vergangenen fünf Jahren wuchs die Wirtschaft in den USA mit Raten von 4 % bis gut 5 % – und dies bei bemerkenswerter Stabilität des Preisniveaus.¹¹ Für das kommende Jahr wird zwar mit einer Abflachung des Wachstums gerechnet, aber immer noch eine Rate von über 3 % veranschlagt. Für den Euroraum ergaben sich dazu im Vergleich Wachstumsraten, die zwischen 1½ % und 3 % (2000) liegen. Schwach ist vor allem das aktuelle Potentialwachstum, das als Indikator für die mittelfristigen Wachstumsmöglichkeiten gewertet werden kann. Die Europäische Zentralbank veranschlagt es auf 2 % bis 2½ %.¹²

In den USA stiegen die privaten Bruttoanlageinvestitionen in der Größenordnung von 8,5 % bis knapp 12 %. Im Euroraum beliefen sich die entsprechenden Raten auf rd. 1 % (1996) bis gut 5 % (1999). Diese Zahlen zeigen, dass im Vergleich zu den USA in Europa der Wachstumsmotor, den die Investitionen darstellen, stottert. In einer Phase des Strukturumbruchs, der von der Globalisierung und den neuen Informations- und Kommunikationstechniken ausgeht, ist dies besonders problematisch.

In den USA weist der Finanzierungssaldo des Staates seit einigen Jahren Überschüsse aus. Im Euroraum besteht – wie erwähnt – Anlass, „die

⁸ Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Monatbericht April 1998, S. 38 f.

⁹ Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION: Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2000. Empfehlung des Rates vom 19. Juni 2000 für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Santa Maria da Feira, 19. Juni 2000, S. Ziff. 3.2.

¹⁰ Vgl. ARBEITSGEMEINSCHAFT DEUTSCHER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHER FORSCHUNGsinSTITUTE E.V.: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 14/2000, Tabelle 1.3, S. 398.

¹¹ In diesem Jahr liegt die Inflationsrate allerdings bei über 3 %. Zur Beschleunigung des Preisanstiegs beigetragen haben vor allem die gestiegenen Ölpreise.

¹² Vgl. EUROPÄISCHE ZENTRALBANK: Potentialwachstum und Produktionslücke: Begriffsabgrenzung, Anwendungsbereiche und Schätzergebnisse. Monatsbericht Oktober 2000, S. 39 ff.

Beschleunigung des laufenden Prozesses der Haushaltskonsolidierung anzunehmen.“¹³

Die USA verzeichneten in den neunziger Jahren ein dynamisches Beschäftigungswachstum bei hoch flexiblen Arbeitsmärkten. Inzwischen herrscht praktisch Vollbeschäftigung. In Europa dagegen, so hält der Rat der Union in seinen Grundzügen der Wirtschaftspolitik für das Jahr 2000 fest, „waren die wirtschaftlichen Ergebnisse der Europäischen Union in den 90er Jahren sowohl im Vergleich zu früheren Jahren als auch zu den Vereinigten Staaten enttäuschend.“ Und weiter heißt es: „...unter dem Strich entstanden keine zusätzlichen Arbeitsplätze, und die gegenwärtige Arbeitslosenquote ist immer noch höher als zu Beginn des Jahrzehnts.“¹⁴

Im Ergebnis zeigt dieser Vergleich, dass Europa erhebliche vor allem wirtschaftspolitische Hausaufgaben zu erledigen hat. Die Euroschwäche ist lediglich die gelbe Karte, die die internationalen Kapitalmärkte den Wirtschaftspolitikern in Europa zeigen.

In der Europäischen Währungsunion ist die Geldpolitik zentralisiert. Die Wirtschaftspolitik dagegen ist (weitgehend) in nationaler Verantwortung verblieben – „eine historisch nie dagewesene Asymmetrie“.¹⁵ Sie ist Ausdruck der Tatsache, dass die Europäische Union doch nur eine sehr rudimentäre politische Union ist. Diese Asymmetrie wird noch geraume Zeit andauern. Denn eine politische Union setzte eine weitgehende Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte voraus. Dazu aber ist bei den Mitgliedsländern der politische Wille, wenn überhaupt, nur in begrenztem Maße vorhanden.

Für die Wirtschaftspolitik in Europa muss das grundsätzliche kein Nachteil sein. Denn der Grundsatz der nationalen Zuständigkeit bedeutet Wettbewerb – ganz im Sinne Hayek's als Verfahren zur Entdeckung der günstigsten Wachstums-, Investitions- und Beschäftigungsbedingungen. Das Prinzip der dezentralen wirtschaftspolitischen Kompetenz leitet sich zudem unmittelbar aus dem im Vertrag festgehaltenen Subsidiaritätsprinzip ab (Art. 5).

Gleichwohl ist es erforderlich, dass sich die Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen wirtschafts-

politischen Rahmen verständigen. Gerade in der Währungsunion sind die teilnehmenden Länder auf „Gedeih und Verderb“ miteinander verbunden – wie es die Deutsche Bundesbank einmal ausdrückte.¹⁶ Maßnahmen der Finanz-, Wirtschafts-, Struktur- oder Sozialpolitik eines Landes strahlen auf die wirtschaftlichen, finanziellen oder währungspolitischen Bedingungen der Partnerstaaten aus (externe Effekte). Das gilt für den integrierten Binnenmarkt. Das Prinzip der Koordinierung ist deshalb schon immer im EG-Vertrag verankert gewesen. Das gilt aber ganz besonders in der Währungsunion. Mit ihrem Beginn wurden die wirtschaftspolitischen Koordinierungsanstrengungen deutlich verstärkt.

Wirtschaftliche Reformen für mehr Wachstum, Flexibilität und Anpassung

Die entscheidende Frage der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist: Wie kommt Europa auf einen höheren, nichtinflationären Wachstumspfad, wie beschleunigt man die strukturelle Anpassung?

Die Antwort wird seit Jahren von den Internationalen Organisationen wie IWF oder OECD gegeben, vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder von den Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten. In knapper Form lautet sie:

- Stabile Preise und solide Staatsfinanzen, Steuersenkung und Ausgabendisziplin
- Stärkung der Investitionen und des technischen Fortschritts
- Offene und flexible Güter- und Kapitalmärkte sowie Stärkung des Wettbewerbs
- Abbau von Bürokratie und Staatsintervention
- Deregulierung, Flexibilisierung und Differenzierung vor allem auf den Arbeitsmärkten
- Reformen der Ausbildungs- und Bildungssysteme
- Reformen in den sozialen Sicherheits- und Gesundheitssystemen

Zwiespältige Koordinierungsergebnisse

Ein Blick auf die Koordinierungsergebnisse in der Europäischen Union ergibt unter solchen ord-

¹³ Vgl. Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2000, a. a. O. Ziff. 3.2.

¹⁴ Vgl. Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2000, a. a. O., Ziff. 2.1.

¹⁵ Vgl. ISSING, O.: Europa braucht eine tragfähige politische Struktur. Financial Times Deutschland, Hamburg, vom 15. September 2000, abgedruckt in Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 44, 15.09.2000, S. 13.

¹⁶ Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Monatsbericht Oktober 1990, S. 41 ff.

nungspolitischen Aspekten jedoch ein zwiespältiges Urteil.

Positiv zu werten ist die klare Verpflichtung der Geldpolitik auf Preisstabilität. Anlass zu Befürchtungen gab allerdings die französische Präsidentschaft mit ihrer Forderung, dem „währungspolitischen Pol“ einen „wirtschaftlichen Pol“ gegenüberzustellen, die Eurogruppe zu stärken und „unter Achtung der Vorrechte des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister“ den Dialog mit der Europäischen Zentralbank zu führen.¹⁷ Zwischenzeitlich hat der französische Finanzminister Fabius allerdings auf diese Forderungen verzichtet.¹⁸ So wenig präzise und interpretationsfähig diese Worte sind, so nähren sie doch den Verdacht, dass Grundfragen der Unabhängigkeit der Notenbank berührt sind. Ihre Wirkung auf die Devisenmärkte dürften sie gehabt haben.

Positiv zu werten ist, dass die Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2000, die „das Hauptinstrument der wirtschaftspolitischen Koordinierung darstellen“¹⁹ sollen,

- eine beschleunigte Haushaltskonsolidierung, und zwar durch Ausgabendisziplin, durch Staatsausgabenumschichtung, durch Reform der Sozialsysteme, sowie
- eine differenzierte, an den regionalen oder qualifikationsbedingten Produktivitätsunterschieden orientierte Lohnpolitik fordern.

Positiv zu werten ist auch die auf Erhaltung und Stärkung des Wettbewerbs gerichtete europäische Kartell-, Fusions- und Beihilfekontrolle, wenn auch der mit der Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Wettbewerbsartikel des Vertrages vorgesehene de facto Wechsel vom Erlaubnisvorbehalt zur Legalausnahme von Kartellen²⁰, sowie die Forderungen der Kommission nach Ab-

schaffung der parallelen Anwendung nationalen Wettbewerbsrechts und nach umfassender Ermächtigung zum Erlass von Gruppenfreistellungen problematisch sind.

Ebenso auf der Positivliste der europäischen Ordnungspolitik steht die Initiative der Kommission, die sog. öffentliche Daseinsvorsorge dem Wettbewerbsrecht zu unterstellen.^{21,22} Zur Diskussion gestellt werden vor allem Bereiche, in denen Dienstleistungen dieser sog. Daseinsvorsorge in wirtschaftlicher Betätigung angeboten werden. Das Themenfeld ist weit und reicht vom öffentlichen Nahverkehr bis zum Rundfunk, von den Universaldiensten von Post und Telekommunikation bis zu den Sparkassen und Landesbanken. Es handelt sich hier vor allem in Frankreich (*service public*) und in Deutschland um politisch sehr sensible Themen. Es ist zu hoffen, dass diese wettbewerbspolitische Initiative der Kommission nicht durch die Regierungschefs konterkariert wird.

Unter ordnungspolitischen Aspekten von besonderer Wichtigkeit ist die Frage der Offenheit und Flexibilität der Güter und Kapitalmärkte, vor allem der Arbeitsmärkte.

Mehr Flexibilität und Anpassung ist nicht nur in Hinblick auf die Gewinnung eines steileren Wachstumspfad es gefordert. Die Prinzipien gelten auch und besonders in Hinblick auf den dauerhaften Erfolg der Währungsunion. Denn in ihr steht der Wechselkurs als Instrument des Abfederns von asymmetrischen Schocks und des Ausgleichs für unterschiedliche nominale und reale Entwicklungen nicht mehr zur Verfügung. Diese Funktion muss deshalb von den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten übernommen werden. Je flexibler diese Märkte reagieren, desto fester ist das Fundament der Währungsunion. Umgekehrt gilt, dass Inflexibilitäten zu wirtschaftlichen und letztlich auch politischen Spannungen im Raum der Währungsunion führen können, weil es dann für Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen oder Ländern zueinander keinen oder nur unzureichende Ausgleichsmechanismen gibt mit der Folge, dass dies zu regionalen Ungleichgewichten

¹⁷ Vgl. Französischer Vorsitz der Europäischen Union, 1. Juli bis 31. Dezember 2000, Arbeitsprogramm, Ziff. I.1.

¹⁸ Meldung des Handelsblatts vom 27./28.10.2000, S.1.

¹⁹ Vgl. Europäischer Rat (Luxemburg), 12. und 13. Dezember 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I, Ziff. 6.

²⁰ Durch einen solchen Wechsel würde Kartellen eine ordnungspolitische Toleranz zukommen, die marktwirtschaftlichen Prinzipien entgegensteht. Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE: Reform der europäischen Kartellpolitik. Gutachten vom 1. Juli 2000, sowie MÖSCHEL, W.: Europäische Wettbewerbspolitik auf Abwegen, in HWWA, Wirtschaftsdienst 8/1999, S. 504 ff.

²¹ Vgl. MITTEILUNG DER KOMMISSION: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM (2000) 582.

²² Vgl. BASEDOW, J.: Altmodisch und ideologisch aufgeladen. Handelsblatt, 17.10.2000, S. 53.

in der Entwicklung vor allem der Arbeitsmärkte führt.

Was die Güter- und Kapitalmärkte Europas angeht, so kommt der Entwicklung des Binnenmarktes herausragende Bedeutung zu. Hier kann die Europäische Union auf erhebliche Erfolge zurückblicken, auch wenn noch mehr erforderlich ist, zumal im Zuge der Globalisierung und des technischen Fortschritts ständiger Strukturanpassungsbedarf besteht. Reformen der letzten Jahre wurden vor allem bei der Einführung von Wettbewerb in Netzwerkstrukturen erzielt. Besonders hervorzuheben sind die Bereiche Telekommunikation oder Elektrizität. In einzelnen Ländern allerdings kommt die Energiemarktliberalisierung nicht voran. Verspannungen gibt es beim Abbau der Subventionen, im Post- und Verkehrsbereich oder im öffentlichen Auftragswesen. Auf den Gasmärkten steht die Liberalisierung erst am Beginn. Zu Recht weisen Rat und Kommission in ihren „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ darauf hin.²³ Ein Rückschlag schließlich bedeutete die unterschiedliche Reaktion der EU-Länder auf die Ölpreissteigerungen. In der Währungsunion sorgen solche Politikdifferenzen zu Wettbewerbsverzerrungen, die den Prinzipien des Binnenmarktes entgegenstehen.

Problematisch ist die Lage vor allem an den meisten europäischen Arbeitsmärkten – und zwar schon seit langem. Sie sind durch erhebliche Rigiditäten und Verkrustungen gekennzeichnet. Bereits 1994 hat z. B. die OECD²⁴ in ihrer umfassenden Job-Studie die Problematik analysiert. Und kürzlich hat sich die Europäische Zentralbank des Themas angenommen.²⁵ Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die unbefriedigende Entwicklung vor allem auf strukturelle Faktoren zurückzuführen ist, wozu sie fehlende Arbeitsanreize, zu hohe Arbeitskosten, mangelnde qualifikationsbedingte oder geographische Übereinstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage (Mismatch), staatliche Regelungen und langanhaltenden Ausschluss aus dem Erwerbsleben zählt. Und sie kommt zu der nicht überraschenden Schlussfolgerung, dass weitere um-

fangreiche strukturelle Verbesserungen der Funktionsweise des Arbeitsmarktes erforderlich sind, um einen wesentlichen und nachhaltigen Rückgang der Arbeitslosigkeit im Eurowährungsgebiet zu gewährleisten. Die Politik allerdings beschließt häufig gerade das Gegenteil des Notwendigen. Beispiele dafür sind die Einführung der 35-Stundenwoche in Frankreich oder das Zurückdrehen arbeitsmarktpolitischer Reformen in Deutschland sowie die dort beabsichtigten neuen Regulierungen für den Arbeitsmarkt.²⁶

Auch die europäischen „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“²⁷ für das Jahr 2001 sind unter Flexibilitätsaspekten unzureichend. Sie setzen das Schwergewicht auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die zwar temporär Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt abfedern können, jedoch keine nachhaltige Besserung bewirken, ja sogar kontraproduktiv wirken können.²⁸ Ebenso enthalten diese Leitlinien Empfehlungen für Arbeitszeitverkürzungen oder den Abbau von Überstunden. Nicht der Problematik angemessen sind auch die Ideen für eine Gemeinschaftskompetenz in der Beschäftigungspolitik, wie sie im Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrages zum Ausdruck kommen und auf dem Europäischen Rat in Köln (1999) mit dem Beschäftigungspakt noch weiterentwickelt wurden. Entsprechend den strukturellen Problemen müssen die Verantwortungen zugewiesen werden, d. h. dezentral. Die Zuweisung beschäftigungspolitischer Kompetenz an die Zentralebene würde demgegenüber den Wettbewerb der Ordnungssysteme schwächen, den differenzierten Bedingungen in den verschiedenen Ländern nicht Rechnung tragen können, die Verantwortungen verwischen und

²³ Vgl. Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2000, a. a. O. Ziff. 3.6.

²⁴ Vgl. OECD: The OECD Jobs Study, Mai 1994. Paris.

²⁵ Vgl. EUROPÄISCHE ZENTRALBANK: Entwicklung und Strukturmerkmale der Arbeitsmärkte im Euro-Währungsgebiet, in: Europäische Zentralbank, Monatsbericht Mai 2000, S. 61 ff.

²⁶ Dabei handelt es sich vor allem um die Themen: Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Flexibilisierung der Kündigungsvorschriften und demographische Komponente in der Rentenformel. Die Beschränkung befristeter Arbeitsverhältnisse sowie die beabsichtigte Teilzeitpflicht oder die Erweiterung der Mitbestimmung sind weitere Themen in diesem Zusammenhang.

²⁷ Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001, vorgelegt von der Kommission, ohne Datum.

²⁸ Vgl. auch SCHNEIDER, H. u. a.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, in: IWH-Sonderheft 3/2000, sowie SCHATZ, K. W.: Europäische Beschäftigungspolitik, Existiert Handlungsbedarf?, noch unveröffentlichtes Manuskript, 1999.

die Bereitschaft von Regierungen, Unternehmen und Gewerkschaften in den Mitgliedsländern mindern, auf die Herausforderungen der Zeit aus eigener Initiative zu reagieren.

Ein Fehler in der Koordinierungspolitik ist auch die Vorgabe quantitativer Zielsetzungen, wie sie für spezifische Problemgruppen erstmals beim Europäischen Sonderrat in Luxemburg (1997)²⁹ formuliert wurden und sich seitdem durch die beschäftigungspolitischen Leitlinien ziehen. Sie werden den spezifischen Problemlagen in den jeweiligen Mitgliedstaaten nicht gerecht. Sie erwecken den Eindruck und die Erwartung, der Staat sei in der Lage, die Probleme zu lösen. Sie verleiten zu Fehlanpassungen am Arbeitsmarkt und mindern die Verantwortung von Gewerkschaften und Unternehmen, die Funktionsstörungen am Arbeitsmarkt, die in ihre Verantwortung fallen, zu mindern.

Problematisch ist schließlich auch die Vorgabe eines qualitativen Wachstumspfades, wie es beim Europäischen Sonderrat in Lissabon (2000)³⁰ geschah, und wie es sich jetzt in den Berichten wiederfindet. Gefordert wird der Übergang zu einer (allerdings nicht näher definierten) wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft. Auch hier wird Erwartungsdruck erzeugt – allerdings nicht in Richtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, sondern in Richtung interventionistischer Industriepolitik und aller damit verbundenen wettbewerbs- und ordnungspolitischen Problematik.

Eine neue Entschließung für mehr Wachstum, Flexibilität und marktwirtschaftliche Anpassung

Der Europäische Rat hat keine Entscheidungs- und Handlungskompetenz, aber eine Leitlinienkompetenz. Seine Möglichkeiten sind deshalb zwar begrenzt. Aber doch gilt, dass das Wort der Staats- und Regierungschefs Gewicht hat. Wünschenswert wäre es deshalb, dass der Europäische Rat z. B. mit einer Entschließung zum Wachstum und zur Beschäftigung (ganz nach dem Muster der entsprechenden Entschließung der Europäischen Rates von Amsterdam vom Jahre 1997³¹) seinen

²⁹ Vgl. a. a. O.

³⁰ Vgl. Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. I.5.

³¹ Vgl. Entschließung des Europäischen Rates über Wachstum und Beschäftigung; Amsterdam 16. Juni 1997, im Internet unter http://ue.eu.int/emu/policy_de/3/main1.htm.

Reformwillen bekundete. Dabei käme es darauf an, nicht nur klare wirtschaftspolitischen Prinzipien der Flexibilität und der marktwirtschaftlichen Anpassung zu beschreiben, sondern auch darauf, unbeschadet der vertraglichen Bestimmungen Regeln für eine straffe Koordinierung anzumahnen – z. B. indem die Grundzüge der Wirtschaftspolitik wieder in den Mittelpunkt der Koordinierung gestellt werden.³² Eine solche Entschließung würde zwar die wirtschaftspolitische Problemlage nicht von heute auf morgen umkehren. Wichtig aber wäre, dass ein solches Signal des politischen Willens der Staats- und Regierungschefs überhaupt ausgesendet würde, damit bei den Akteuren der Wille zur ökonomischen Reformen gestärkt würde. Jedenfalls besteht erheblicher Handlungsbedarf. Dabei geht es im Wesentlichen um wirtschaftspolitische Hausaufgaben. Eine ökonomisch erstarkte Union würde nicht nur dem Euro nützen. Sie erleichterte es auch, die Herausforderung der Osterweiterung zu bewältigen.

Klaus Büniger
Zentrum für europäische
Integrationsforschung, ZEI
(buenger@uni-bonn.de)

³² So wurde in der „Entschließung des Europäischen Rates über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des Vertrages“ von Luxemburg (1997) noch unmissverständlich festgestellt, dass gemäß Vertrag der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister das zentrale Gremium für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ist. Vgl. Europäischer Rat (Luxemburg), 12. und 13. Dezember 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1, Ziff. 6.

Diese klare Verantwortungszuweisung ist vor allem durch den Beschäftigungspakt von Köln, der den sog. Luxemburg-Prozess (koordinierte Beschäftigungsstrategie), den sog. Cardiff-Prozess (Strategie zur Verbesserung der Effizienz der Märkte) und den sog. Köln-Prozess (Makroökonomische Koordinierung und policy mix) verbindet, vermischt worden. Selbst die Kommission beklagt in ihrem „Cardiff-Report 2000“ fehlende Kohärenz und die Fülle von Berichten und fordert „streamlining and improving the (koordination-) process“ (vgl. Commission of the European Communities, Economic Reform: Report on the functioning of Community product and capital markets, (com (2000) 26 final)).