

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 247

Europa auf dem Wege zur Politischen Union?

Probleme und Perspektiven der
europäischen Integration vor „Maastricht II“

Von

Gerhard Aschinger, Hartmut Berg, Rolf Caesar,
Reimut Jochimsen, Wernhard Möschel, Renate Ohr, Christian Schmidt,
Frank Schmidt, Thomas Straubhaar, Theresia Theurl

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 247

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 247

**Europa auf dem Wege
zur Politischen Union?**



Duncker & Humblot · Berlin

Europa auf dem Wege zur Politischen Union?

**Probleme und Perspektiven der
europäischen Integration vor „Maastricht II“**

Von

**Gerhard Aschinger, Hartmut Berg, Rolf Caesar,
Reimut Jochimsen, Wernhard Möschel, Renate Ohr, Christian Schmidt,
Frank Schmidt, Thomas Straubhaar, Theresia Theurl**

Herausgegeben von Werner Zohlhörer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor „Maastricht II“ / von Gerhard Aschinger . . . Hrsg. von Werner Zohnhöfer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 247) ISBN 3-428-08866-2
NE: Aschinger, Gerhard; Zohnhöfer, Werner [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-08866-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 (∞)

Vorwort

Der Vertrag von Maastricht ist – im Lichte der ursprünglich artikulierten Zielvorstellungen – als Torso zu betrachten: Während die Schaffung einer Europäischen Währungsunion (EWU) in vollem Umfang vereinbart wurde, blieben die Bemühungen um substanzielle Fortschritte auf dem Wege zu einer Politischen Union Europas in rudimentären Ansätzen stecken. Als (schwacher) Trost blieb Befürwortern einer weitergehenden politischen Integration lediglich die „Zusage“ in Art. N Abs. 2 des EU-Vertrags, daß im Jahre 1996 eine Regierungskonferenz zur Revision der Bestimmungen über die Politische Union einberufen wird. Diese Konferenz – meist nur kurz als „Maastricht II“ bezeichnet – wurde bekanntlich vertragsgemäß am 29. März 1996 eröffnet und wird erst im nächsten Jahr ihren Abschluß finden.

Dieses Ereignis nahm der Wirtschaftspolitische Ausschuß des Vereins für Socialpolitik zum Anlaß, sich im Rahmen seiner Sitzung im April 1996 in Fribourg (Schweiz) mit Problemen und Perspektiven einer Weiterentwicklung der Integration Europas zu beschäftigen. Die dabei vorgetragenen und diskutierten Referate werden – mit zwei Ausnahmen¹ – in diesem Tagungsband der Öffentlichkeit vorgelegt.

Im Gegensatz zur Regierungskonferenz widmete sich der Ausschuß allerdings nicht nur Fragen einer möglichen Fortentwicklung der Politischen Union, sondern auch, ja in besonderem Maße den Erfolgsaussichten der geplanten Europäischen Währungsunion. Da das Programm das Resultat einer Ausschreibung darstellt, kann freilich keine „flächendeckende“ Behandlung dieser Themenschwerpunkte erwartet werden. Vielmehr ist eine gewisse Konzentration auf Fragestellungen zu beobachten, die in der vorliegenden Literatur bisher (noch) relativ wenig Beachtung gefunden haben.

Im ersten Beitrag gibt *Reimut Jochimsen* – gleichsam als Einführung – einen recht umfassenden Aufriß der einer Bewältigung harrenden Probleme, mit denen sich die Europäische Union heute konfrontiert sieht. Für die geplante EWU führt *Theresia Theurl* die zentralen Probleme auf eine grundlegende Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration zurück. Die sich damit aufdrän-

¹ Der Beitrag von *Ernst Baltensperger* über „Der Vertrag von Maastricht und seine Bedeutung aus der Perspektive eines EU-Nichtmitgliedslandes“ wird in der „Außenwirtschaft“, der Beitrag von *Roland Vaubel* über „Konstitutionelle Vorkehrungen gegen Zentralisierungs Tendenzen in Bundesstaaten: Ein internationaler Vergleich und seine Implikationen für die Europäische Union“ in (der Zeitschrift) „Constitutional Political Economy“ erscheinen.

gende Frage, wie bei dieser Bedingungskonstellation die Erfolgsaussichten der EWU zu beurteilen sind, ist Gegenstand der drei folgenden Referate: Dabei kommt *Gerhard Aschinger* vor allem aus realwirtschaftlicher Sicht zu einer eher skeptischen Beurteilung, während *Renate Ohr* aufgrund noch ungeklärter „monetärer Steuerungsprobleme“ sogar für eine Verschiebung des Beginns der EWU plädiert. Dagegen sehen *Thomas Straubhaar* und *Christian Schmidt* bei pragmatischer Vorgehensweise durchaus gute Realisierungschancen für die geplante monetäre Union Europas.

Die restlichen drei Beiträge beschäftigen sich mit Fragen, die in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang mit der Regierungskonferenz stehen. So leiten *Hartmut Berg* und *Frank Schmidt* aus der ökonomischen Theorie der Verfassung Postulate für eine Reform und eine Fortentwicklung der Europäischen Union ab. Anschließend prüft *Rolf Caesar* die prinzipiellen Möglichkeiten einer Finanzierung des EU-Haushalts. Schließlich versucht *Wernhard Möschel*, die von der Regierungskonferenz zu erwartenden „Institutionellen Änderungen auf Gemeinschaftsebene“ zu prognostizieren.

Probleme der Osterweiterung der EU wurden bewußt ausgespart. Sie bilden die Thematik der nächsten Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses, die im Frühjahr 1997 in Freiburg/Br. stattfinden wird.

Für die sorgfältige Vorbereitung der Manuskripte zur Drucklegung bin ich einmal mehr meiner Mitarbeiterin, Frau Diplom-Volkswirtin Martina Bätzel, sehr verpflichtet. Wenn es gelingt, diesen Tagungsband außergewöhnlich rasch vorzulegen, so ist dies – neben den Autoren, die den frühen Abgabetermin ausnahmslos einhielten – nicht zuletzt ihrem Engagement zu verdanken.

Mainz, im Juni 1996

Werner Zohlnhöfer

Inhaltsverzeichnis

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Zur Kursbestimmung für Maastricht II aus wirtschafts- und währungspolitischer Perspektive | |
| Von <i>Reimut Jochimsen</i> , Bonn/Düsseldorf | 9 |
| Vernachlässigung wirtschaftspolitischer Interdependenzen im Vertrag von Maastricht: Integrationspolitische Konsequenzen | |
| Von <i>Theresia Theurl</i> , Innsbruck | 33 |
| Ist die Europäische Währungsunion realisierbar? | |
| Von <i>Gerhard Aschinger</i> , Fribourg | 49 |
| Monetäre Steuerungsprobleme in einer Europäischen Währungsunion | |
| Von <i>Renate Ohr</i> , Hohenheim | 75 |
| Der Weg zur Europäischen Währungsunion zwischen ökonomischer Kritik, rechtlicher Verbindlichkeit und politischer Realität. Ein Plädoyer für mehr Pragmatismus | |
| Von <i>Thomas Straubhaar</i> und <i>Christian Schmidt</i> , Hamburg | 89 |
| Reformnotwendigkeiten und Reformmöglichkeiten der Gemeinschaftsinstitutionen und ihres Zusammenwirkens. Einige Folgerungen aus der ökonomischen Theorie der Verfassung | |
| Von <i>Hartmut Berg</i> und <i>Frank Schmidt</i> , Dortmund | 113 |
| Zur Reform des Einnahmensystems der Europäischen Union | |
| Von <i>Rolf Caesar</i> , Hohenheim | 145 |
| Institutionelle Änderungen auf Gemeinschaftsebene | |
| Von <i>Wernhard Möschel</i> , Tübingen | 175 |

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Zur Kursbestimmung für Maastricht II aus wirtschafts- und währungspolitischer Perspektive

Von *Reimut Jochimsen*, Bonn / Düsseldorf

A.

Vier Jahre nach Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags steht der europäische Integrationsprozeß am Scheideweg: Wird es tatsächlich gelingen, zum 1. Januar 1999 mit der Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) zu beginnen? Wenn ja, mit welchem Teilnehmerkreis? Stimmen die integrations- und wirtschaftspolitischen sowie die institutionellen Voraussetzungen für diesen Schritt? Welche Vertragsteile sind nachzubessern oder anderswie zu ergänzen, welche in Anbetracht veränderter Rahmenbedingungen und einer gewandelten Faktenlage weiterzuentwickeln oder neu zu konzipieren?

Keine Frage, eine solche „Kursbestimmung für Maastricht II“ geht weit über den Rahmen der Revisionskonferenz in Turin hinaus – dort steht die Währungsunion ja nicht einmal auf der Tagesordnung. Nach offizieller Lesart heißt es nur, die „Büchse der Pandora“ solle keinesfalls noch einmal geöffnet werden – schon ein seltsames Bild, bedenkt man, wofür diese Göttin des Giftes steht, und gewiß kein überzeugender Beweis für einen übereinstimmenden politischen Willen oder gar Konsens über das Integrationsprogramm der Währungsunion!

Vier Jahre intensiver Diskussion und die vielfältigen, widersprüchlichen, jedenfalls noch überzeugende Antworten erheischenden wirtschafts- und währungspolitischen Erfahrungen seit Vertragsschluß haben im übrigen eindeutig und nachdrücklich herausgearbeitet: „Maastricht“ legt einerseits zwar wesentliche Fundamente für die künftige Union mit ihren derzeitigen drei Säulen, ist andererseits aber als „*lex incompleta et imperfecta*“ gründlich zu überarbeiten und vor allem als „*constitutio emergens*“ weiterzuentwickeln.¹

¹ *Jochimsen*, Reimut: „Revisionskonferenz 1996: Wirtschafts- und währungspolitische Anforderungen an ein Maastricht II“, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Band 4, 1995, S. 534 ff. Siehe auch *derselbe*, Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, hrsg. von Helga Grebing und Werner Wobbe, Köln 1994.

B.

Das Währungsprojekt ist das ehrgeizigste Vorhaben der bisherigen europäischen Integrationsgeschichte überhaupt. Dabei kann das Programm von Maastricht nicht ohne seinen politischen Kontext gesehen werden: Die Integrationspolitik in Europa, angefangen mit der Gründung der Montanunion 1951, gefolgt von der Wirtschaftsgemeinschaft der Römischen Verträge 1957, dem Binnenmarktprogramm 1986 bis hin zu Maastricht 1991, fußte ja niemals nur auf rein ökonomischen Überlegungen, sondern wurde stets von weit darüber hinausgreifenden, teils übergeordneten, teils nationalen politischen Motiven bestimmt – für den letzten Schritt zur Währungsunion gilt dies ganz besonders.

Die entscheidende Frage lautet auch heute noch: Wieviel Supranationalität mit entsprechendem nationalen Souveränitätsverzicht sind die Staaten bereit zuzulassen, im nationalen wie im europäischen Interesse? Dabei befinden wir uns längst jenseits der alten, bei der Diskussion des Werner-Plans 1970² und des Delors-Berichts 1989³ zwischen den sog. „Monetaristen“ und „Ökonomen“ bzw. „Fiskali-

² Im Auftrag der Gipfelkonferenz in Den Haag am 1./2. Dezember 1969 entwickelte eine Expertengruppe unter dem Vorsitz des damaligen luxemburgischen Premier- und Finanzministers Pierre Werner einen ersten umfassenden Drei-Stufen-Plan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, der dann im Oktober 1970 vorgestellt wurde. Auf der Basis dieser Empfehlung beschloß der Europäische Rat am 22. März 1971 die Vollendung einer solchen Union bis Ende 1980. Allerdings wurde nur die erste Stufe – rückwirkend zum 1. Januar 1971 in Kraft gesetzt – hinreichend konkretisiert. Eines der Ziele war die Verringerung der Kursschwankungen zwischen den Teilnehmerländer. Über die beiden folgenden Stufen war man sich im Prinzip einig, nicht jedoch über den genauen Weg, der zur Verwirklichung des angestrebten gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraums mit freiem Güter-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr, uneingeschränkter Konvertibilität der Währungen, unwiderruflich festen Wechselkursen sowie einem für die gemeinsame Geldpolitik zuständigen Europäischen Zentralbanksystem führen sollte. Im Zuge der 1971 einsetzenden „Dollarkrise“ und der folgenden schrittweisen Auflösung des auf dem US-Dollar basierenden Weltwährungssystems von Bretton Woods erwies sich das ehrgeizige Vorhaben schließlich als nicht durchführbar. Vgl. dazu *Werner, Pierre: Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft*, 8. 10. 1970 sowie *Gleske, Leonhard: Nationale Geldpolitik auf dem Weg zur europäischen Währungsunion*, in: *Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*, Frankfurt a.M. 1976, S. 745 ff.

³ Der im Auftrag des Europäischen Rats in Hannover (Juni 1988) unter Leitung des damaligen EG-Kommissionspräsidenten Jacques Delors ausgearbeitete und schließlich 1989 vorgelegte Bericht bildete die Grundlage für die Beratungen der Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion ab Dezember 1990 und damit die Maastrichter Vereinbarungen Ende 1991. Er setzte explizit auf das Prinzip der Parallelität von Fortschritten bei der wirtschaftlichen und der monetären Integration, wobei sukzessive auch die notwendigen funktionellen und institutionellen Regelungen getroffen werden sollten. Dies spiegelt sich im vorgesehenen Drei-Stufen-Konzept wider, das insbesondere die schrittweise Schaffung hinreichender Konvergenz in der Wirtschafts- und Währungspolitik sowie der volkswirtschaftlichen Ergebnisse der Mitgliedstaaten vorsieht. Angestrebt wurde außerdem die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Vollendung des Binnenmarktes, die Reform der Strukturfonds und die Komplettierung des EWS durch die Teilnahme aller EG-Währungen (Phase 1). In Phase 2

sten“ ausgefochtenen Kontroverse über die „Grundstein- oder Vorreiter- versus Krönungstheorie“, also der Frage, wieviel Marktintegration und Realkonvergenz die institutionelle Wirtschaftsintegrationsmethode voraussetzen hat. Der Maastrichter Drei-Stufenplan hat einen Kompromiß zwischen beiden wirtschaftspolitischen Extrempositionen gebracht; ungelöst bleibt freilich dennoch bei einem solchen Quasi-Parallelansatz die Frage, ob die volle Währungsintegration nach der Maastrichter Blaupause eine echte politische Union nun zwingend voraussetzt oder diese womöglich sogar sukzessive erzwingt und welche konkrete Ausformung derselben zumindest hinsichtlich der komplementären ökonomischen, finanziellen und sozialen Verhältnisse erforderlich ist. Die Debatte findet jetzt gewissermaßen auf der „nächsthöheren Ebene“ statt: Wo liegt also die Schnittstelle für eine erfolgreich stabilitätsgeneigte Wirtschafts- und Währungsunion zwischen (bloß) wirtschaftlichem und (bereits) politischem Zusammenschluß?

C.

Einen eminent „politischen“ Charakter hat die EWWU nun wegen der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts fundamental veränderten geopolitischen Lage gewonnen, in deren Rahmen die deutsche Einheit möglich wurde und in deren Zusammenhang letztlich auch die deutsche Zusage zur Vergemeinschaftung der D-Mark zu sehen ist (deutsche und europäische Einigung als „zwei Seiten derselben Medaille“). Dieses „Pfand“ für die deutsche Europatreue kann jetzt nicht einfach wieder eingezogen werden – um so dringlicher und unabweisbarer ist es, die Währungsunion stabilitätssicher auf die Schiene zu setzen.⁴

Die meisten Regierungen der Europäischen Union sehen im Engagement der Bundesrepublik zur termingerechten Verwirklichung der Währungsunion einen wichtigen Testfall für die Ernsthaftigkeit des deutschen Europawillens, für die Bereitschaft zu einem „europäischen Deutschland“, statt eines „deutschen Europa“, wie Thomas Mann schon 1928 die Vision umschrieb. Zugleich setzen die europä-

sollte dann ein unabhängiges Europäisches Zentralbanksystem geschaffen werden, in Phase 3 war die unwiderrufliche Festlegung der Wechselkurse, die Einführung einer gemeinsamen Währung sowie die Übertragung der geld- und währungspolitischen Kompetenzen auf das Europäische Zentralbanksystem vorgesehen. Vgl. *Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion*: Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft („Delors-Bericht“), April 1989. Siehe auch *Baer, Gunter D.*: Der Delors-Bericht: Ausgangspunkt für die weitere Diskussion, in: *Weber, Manfred (Hrsg.): Europa auf dem Weg zur Währungsunion*, Darmstadt 1991, S. 49 ff.

⁴ Der neue (Europa-) Artikel 23 des Grundgesetzes spiegelt dieses doppelte Bemühen der deutschen Politik sehr deutlich wider, ebenso die Ergänzung des (Bundesbank-) Artikels 88 GG, das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 sowie die gleichlautenden Resolutionen von Bundestag und Bundestag vom Dezember 1992 zur pflichtgemäßen Erfüllung der Konvergenzkriterien und zur Verwirklichung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft.