

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 260

Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe

Von

Jürgen Backhaus, Herbert Brücker, László Csaba,
Carsten Herrmann-Pillath, Wolfgang Kerber, Jiri Kosta,
Friedrich Schneider, Wolfram Schrettl, Manfred Tietzel,
Viktor J. Vanberg, Hans-Jürgen Wagener, Paul J. J. Welfens

Herausgegeben von

Dieter Cassel



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 260

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 260

Europäische Integration
als ordnungspolitische
Gestaltungsaufgabe



Duncker & Humblot · Berlin

Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe

Probleme der Vertiefung und Erweiterung
der Europäischen Union

Von

Jürgen Backhaus, Herbert Brücker, László Csaba,
Carsten Herrmann-Pillath, Wolfgang Kerber, Jiri Kosta,
Friedrich Schneider, Wolfram Schrettl, Manfred Tietzel,
Viktor J. Vanberg, Hans-Jürgen Wagener, Paul J. J. Welfens

Herausgegeben von

Dieter Cassel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe :
Probleme der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union /
von Jürgen Backhaus . . . Hrsg. von Dieter Cassel. – Berlin : Duncker
und Humblot, 1998

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 260)

ISBN 3-428-09631-2

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

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-09631-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Die aktuelle Diskussion um die Europäische Währungsunion hat im Bewußtsein der Öffentlichkeit die Tatsache verdrängt, daß die Europäische Union (EU) in vielerlei Hinsicht vor schwierigen konstitutionellen Entscheidungen steht: Die fortschreitende wirtschaftliche Integration im Zuge des Binnenmarktprogramms, die zu erwartende Erhöhung der Mobilität von Arbeit und Kapital durch die Währungsunion sowie die sprunghafte Zunahme der Mitgliederzahl und Strukturdivergenzen durch die geplante Osterweiterung bezeichnen künftige Herausforderungen, die nach allgemeiner Auffassung nicht ohne tiefgreifende institutionelle Veränderungen der EU zu bewältigen sind. Um Entscheidungen von derartiger Tragweite rational treffen zu können, bedarf es nicht nur klarer Vorstellungen über die zu erwartenden ökonomischen und politischen Wirkungen des Binnenmarktes, der Währungsunion und der Osterweiterung, sondern auch der genauen Kenntnis institutioneller Gestaltungsalternativen und -prinzipien, die der föderalen Struktur der EU angemessen und dem fortschreitenden Integrationsprozeß in Europa förderlich sind.

Der Ausschuß für Wirtschaftssysteme des Vereins für Socialpolitik hat sich deshalb auf seiner Jahrestagung 1997 vom 21.-23. September in Breisach bei Freiburg aus ordnungstheoretischer und -politischer Sicht mit den absehbaren Gestaltungsaufgaben der europäischen Integration befaßt. In insgesamt sieben Referaten wurden dabei schwerpunktmäßig die Aspekte der „Vertiefung der EU“ durch Schaffung einer föderalen europäischen Verfassung einerseits und der „Erweiterung der EU“ durch Aufnahme von mittelosteuropäischen Transformationsländern andererseits behandelt und auf der Grundlage von Korreferaten eingehend diskutiert. Der vorliegende Sammelband enthält alle gehaltenen Referate und die schriftlich vorgelegten Korreferate. Der Ausschuß für Wirtschaftssysteme hofft zuversichtlich, damit zur Belebung der Diskussion um die dringlich erscheinenden institutionellen Reformen der EU und zum besseren Verständnis der komplexen Problemlage und der sich anbietenden Lösungsalternativen beitragen zu können.

Duisburg, im Mai 1998

Dieter Cassel

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Entwicklungsperspektiven einer europäischen Verfassung

Einige grundlegende Elemente einer europäisch-föderalen Verfassung unter Zuhilfenahme der konstitutionellen ökonomischen Theorie

Referat von <i>Friedrich Schneider</i> , Linz	11
Korreferat von <i>Viktor J. Vanberg</i> , Freiburg	33

Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen

Referat von <i>Wolfgang Kerber</i> , Marburg	37
Korreferat von <i>Friedrich Schneider</i> , Linz	75

Das Subsidiaritätsprinzip als Baustein einer entstehenden europäischen Verfassung

Referat von <i>Jürgen Backhaus</i> , Maastricht	79
Korreferat von <i>Manfred Tietzel</i> , Duisburg	95

Integration durch Evolution: Die asiatisch-pazifische Alternative zur europäischen Integration

Referat von <i>Carsten Herrmann-Pillath</i> , Witten/Herdecke	99
---	----

Zweiter Teil

Probleme und Perspektiven der Osterweiterung der Europäischen Union

Osteuropäische Transformation, EU-Integrationsdynamik und Perspektiven der Osterweiterung

Referat von <i>Paul J.J. Welfens</i> , Potsdam	151
Korreferat von <i>Hans-Jürgen Wäger</i> , Frankfurt/Oder	193

Willkommen im Club? Theoretische Überlegungen zur Erweiterung der Europäischen Union

Referat von <i>Herbert Brücker / Wolfram Schrettl</i> , Berlin	201
--	-----

On the EU-Maturity of Central Europe: Perceived and Real Problems

Referat von <i>László Csaba</i> , Budapest	225
Korreferat von <i>Jiri Kosta</i> , Frankfurt am Main	247

Erster Teil

**Entwicklungsperspektiven
einer europäischen Verfassung**

Einige grundlegende Elemente einer europäisch-föderalen Verfassung unter Zuhilfenahme der konstitutionellen ökonomischen Theorie

Von *Friedrich Schneider*, Linz

A. Einleitung

Gegenwärtig beobachtet man den Prozeß einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, der bis zum Jahr 1999 beendet werden soll. Um jedoch eine stabile und dauerhafte Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten, erscheint es notwendig, eine minimale (europäische) föderale Union ins Leben zu rufen, die die notwendigen Koordinationen im Bereich der Umwelt-, Verteidigungs- und Außenpolitik vornimmt. Das Ziel dieser Arbeit besteht darin, wesentliche Elemente in einer europäischen föderalen Verfassung, wie das Subsidiaritätsprinzip, den Föderalismus und Elemente der direkten Demokratie zu verankern und mit Hilfe der konstitutionellen Ökonomie zu zeigen, warum derartige Elemente in einer europäischen föderalen Finanzverfassung zentraler Bestandteil sein sollten.

In Abschnitt B. werden sechs grundlegende Bestandteile vorgestellt, die in einer europäischen Verfassung enthalten sein sollten, und in den Abschnitten C. bis E. wird dann versucht, diese Bestandteile wissenschaftlich zu rechtfertigen, wie das Zweikammernsystem (Abschnitt C.), das Subsidiaritäts- und Föderalismusprinzip (Abschnitt D.) und direkt-demokratische Elemente (Abschnitt E.). Der Abschnitt F. enthält eine Zusammenfassung und einige wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen.

B. Sechs grundlegende Bestandteile einer zukünftigen europäischen föderalen Verfassung

Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes (inklusive einer einheitlichen Währung) bietet die Möglichkeit, eine Reihe von Effizienzgewinnen zu verwirklichen. Zum Beispiel gewährleistet er die Voraussetzung für zusätzliches Wachstum in den EU-Staaten, und dies setzt auch die Aufhebung nationaler Regulierungen (z. B. in der E-Wirtschaft, Luftfahrt usw.) voraus und stärkt

somit die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes. Darüber hinaus findet ein verstärkter Wettbewerb zwischen den EU-Mitgliedsstaaten statt, der unter anderem auch dazu führen kann, daß direkte und indirekte Steuerlasten abgebaut werden, und daß sich zum erstenmal ehemals staatliche Monopolbetriebe verstärktem Wettbewerb ausgesetzt sehen. Es besteht allerdings auch die Gefahr, daß die positiven Einflüsse zur Stimulierung von Wachstum und Wettbewerb wiederum durch EU-Regulierungen eingeschränkt werden, wenn beispielsweise europäische Kartelle geschaffen werden und wenn es Handelsbarrieren gegen Nicht-EU-Länder gibt. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß, wenn bei der Schaffung einer weiteren föderalen Ebene in der EU nicht sehr sorgfältig auf das „institutionelle Design“ geachtet wird, diese durch bestimmte Staatsaktivitäten (übermäßiges Staatswachstum, ein Zuviel an Regulierung usw.) auch das wirtschaftliche Wohlergehen der gesamten Europäischen Union bzw. der einzelnen Mitgliedsstaaten hemmen kann.¹

Wie in *Schneider* (1993, 1996) gezeigt wurde kann man beobachten, daß in repräsentativen (und in geringerem Ausmaß in direkten) Demokratien eine langfristige Tendenz besteht, daß der Einfluß von Interessengruppen auf staatliche Institutionen steigt und sich dann die Staatsaktivität in steigenden (Transfer-/Subventions-)Ausgaben und zunehmenden Regulierungen niederschlägt. Derartige Entwicklungen können die allgemeine Effizienz des europäischen Binnenmarktes verringern, die Innovationskapazität herabsetzen und produktive Investitionen verdrängen, so daß sich insgesamt geringere Wachstumsraten einstellen können. Ähnliche Entwicklungen treten dann in repräsentativen Demokratien auf, wenn die staatlichen Institutionen nicht durch konstitutionelle Verankerungen in ihrem Wachstum und ihrem Spielraum, Wirtschaftszweige zu regulieren, nicht begrenzt sind. Wenn in repräsentativen Demokratien beispielsweise zwei (oder mehrere) Parteien bei Wahlen um Wählerstimmen in Konkurrenz treten und dabei die finanziellen Aufwendungen für ihre Wahlkämpfe durch spezielle Subventionen (z. B. garantierte staatliche Wahlkampffinanzierung) erhalten, hat der rational handelnde Wähler kein Interesse, sich hierüber kenntlich zu machen, und es schlägt sich auch nicht in seinem Wahlverhalten nieder.²

Im allgemeinen hat der einzelne Wähler keinen Anreiz, sich ausführlich nicht nur über die Leistung der Regierung und die möglichen Leistungen der Oppositionsparteien zu informieren, da er weiß, daß er mit seiner Stimme praktisch keinen Einfluß auf den Wahlausgang hat, und daher ist es für ihn auch nicht rational, sich ausführlich über die Leistungen der Regierungspartei(en) zu informieren. Es ist somit nur konsequent, daß Interessengruppen, die bestimmte

¹ Vgl. hierzu auch *Alesina / Perolti* (1994); *Alesina / Rodrick* (1992); *Kirchgässner / Pommerehne* (1995); *Lybeck / Henrekson* (1988).

² Vgl. hierzu die Untersuchungen von *Bernholz* (1990a, 1993).

Ziele, wie die Erreichung von Subventionen, das Abschotten von Märkten usw. verfolgen, immer wieder versuchen werden, diese Ziele zu erreichen, und hierbei meistens auch erfolgreich sind. Sehr häufig geschieht dies in Absprache mit der Regierung, da Regierungen beispielsweise von geschützten Märkten, in denen für eine bestimmte Zeit viel leichter eine hohe und stabile Beschäftigungssituation erreicht werden kann, ebenfalls profitieren. Nur wenn die zunehmenden Regulierungen und die zunehmenden Subventionen an Interessengruppen für den allgemeinen Wähler/Steuerzahler durch zusätzliche Steuererhöhungen eindeutig sichtbar werden, und wenn wirtschaftliches Wachstum durch die Verkrustung einer Volkswirtschaft stark reduziert wird, so daß es zu realen Einkommensverlusten kommt, wird eine Mehrheit der Wähler / Steuerzahler bereit sein, daß zur Vermeidung weiterer Steuererhöhungen weniger Subventionen gewährt werden und staatliche Monopole aufgelöst bzw. Staatsbetriebe privatisiert werden.³

Von diesen Faktoren kann man erwarten, daß die Staatsaktivität in repräsentativen Demokratien über die Zeit zunehmen wird und insbesondere die Regierung, aufgrund des Erfordernisses sich regelmäßig der Wiederwahl zu stellen, versuchen wird, durch zusätzliche Ausgaben (z. B. Subventionen an bestimmte Verbände und Wählerschichten) die Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu erhöhen.⁴ *Olson* (1982, 1983) argumentiert in diesem Zusammenhang, daß je älter eine Demokratie, desto höher ist das Ausmaß an Regulierungen, desto größer die Steuerlast und desto mehr Subventionen und Transfers werden ausgegeben. Eine derartig hohe Staatsaktivität resultiert häufig in geringerer Effizienz und Innovationsfreude dieser Wirtschaft und mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum.⁵

Die Errichtung des europäischen Binnenmarktes hat dazu beigetragen, nationale Barrieren zu brechen, Regulierungen sowie Kartelle abzuschaffen und Subventionen zu verringern. Zur Garantie des Funktionierens des Binnenmarktes und als Gegengewicht zur einheitlichen Währung kann es durchaus notwendig sein, eine europäische föderale Ebene zu „errichten“, die beispielsweise die Agenden Verteidigung, Außenpolitik und einige Elemente der Umweltpolitik übernimmt. Auch *Buchanan* (1990) unterstreicht die Notwendigkeit der Schaffung einer derartigen europäischen Ebene und argumentiert: „... Europa hat jetzt die einmalige Chance sich eine föderale europäische Struktur zu

³ Vgl. hierzu bereits die Arbeiten von *Downs* (1957); *Buchanan / Tullock* (1962). Die Situation in Österreich, insbesondere die der Krise der verstaatlichten Industrie analysieren *Bartel / Schneider* (1987, 1991).

⁴ Vgl. hierzu *Olson* (1965); *Bernholz* (1966, 1969); *Borcharding* (1985), und für die empirische Evidenz, daß Regierungen im Wahljahr häufig zusätzliche Transfers und Subventionen ausschütten, vgl. *Schneider / Frey* (1988).

⁵ Vgl. hierzu die Untersuchungen von *Bernholz* (1990a, 1990b); *Marlow* (1986); *Peden / Bradley* (1989); *Weede* (1986, 1990); *De Haan / Siermann* (1995, 1996).