

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 199

Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992

Von

Hartmut Berg, Norbert Berthold, Daniel Gros,
Otmar Issing, Harald Jürgensen,
Heinz-Dieter Smeets, Niels Thygesen

Herausgegeben von Erhard Kantzenbach



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 199

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 199

**Probleme der Vollendung
des Binnenmarktes
in Europa nach 1992**



Duncker & Humblot · Berlin

Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992

Von

**Hartmut Berg, Norbert Berthold, Daniel Gros,
Otmar Issing, Harald Jürgensen,
Heinz-Dieter Smeets, Niels Thygesen**

Herausgegeben von Erhard Kantzenbach



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach
1992** / von Hartmut Berg . . . Hrsg. von Erhard Kantzenbach. –
Berlin: Duncker und Humblot, 1990
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften, N. F., Bd. 199)
ISBN 3-428-06992-7
NE: Berg, Hartmut; Kantzenbach, Erhard [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

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornssatz, Berlin 46

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06992-7

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) am 28./29. März 1990 zum Generalthema „Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992“ in Heidelberg vorgetragen und diskutiert worden sind.

Hamburg, im April 1990

Erhard Kantzenbach

Inhaltsverzeichnis

Strategien wirtschaftlicher Integration: Zu Rationalität und Realisierungschance des Programms „EG-Binnenmarkt '92“

Von *Hartmut Berg*, Dortmund 9

Wirtschaftliche Integration in Europa – Sind wir auf dem richtigen Weg?

Von *Norbert Berthold*, Hamburg 33

Vorteile des EG-Binnenmarktes

Von *Heinz-Dieter Smeets*, Bayreuth 67

Die EG im Gefüge weltwirtschaftlicher Verflechtung

Von *Harald Jürgensen*, Hamburg 91

Europäische Währungsintegration – Ausgangslage, Strategien, Risiken

Von *Otmar Issing*, Würzburg 111

Concrete steps towards monetary union

Von *Daniel Gros* und *Niels Thygesen*, Brüssel 137

Strategien wirtschaftlicher Integration: Zu Rationalität und Realisierungschance des Programms „EG-Binnenmarkt ’92“

Von *Hartmut Berg*, Dortmund

I. Problemstellung: Genügt das Programm „EG-Binnenmarkt ’92“ den Erfordernissen ökonomischer und politischer Rationalität?

Am 28. Februar 1986 unterzeichnete der Europäische Rat der Staats- bzw. Regierungschefs die „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) — ein Dokument, durch das der EWG-Vertrag, der Vertrag zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahre 1957, modifiziert, ergänzt und erweitert wird.

So wird etwa durch die EEA in den EWG-Vertrag ein Art. 8a neu aufgenommen, in dem es heißt:

„Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen.“

Dieser Binnenmarkt wird dabei in Art. 8a definiert als ein „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital . . . gewährleistet ist.“¹

Grundlage der EEA ist ein von der EG-Kommission dem Europäischen Rat im Juni 1985 vorgelegtes „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“.²

In diesem Weißbuch wird zum einen die Strategie niedergelegt, die von der Kommission zur Realisierung des eben genannten Ziels für tauglich gehalten und folglich dem Rat zur Anwendung empfohlen wird; zum anderen listet das Weißbuch nicht weniger als 279 Maßnahmen auf, die nach Auffassung der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlich sind.

Ziel der folgenden Überlegungen ist es, eine erste, also eher vorläufige und sicher noch der weiteren Diskussion bedürftige Antwort auf zwei Fragen zu geben.

Die erste dieser Fragen lautet: Wie steht es um die Rationalität des Programms „EG-Binnenmarkt ’92“?

¹ Einheitliche Europäische Akte, abgedruckt als Beilage 2/86 des Bulletins der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1986.

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat vom 14. Juni 1985 (Kom [85] endg.), Brüssel 1985.

Die zweite Frage gilt der Realisierungschance dieses Programms — eine Chance, die ja schon dadurch beeinträchtigt werden könnte, das man sich hier — für Politiker sicher eher überraschend — auf einen konkreten, sehr präzisen Termin, nämlich eben auf den 31. 12. 1992 festgelegt hat — ein Termin, zu dem es allerdings in der sog. Schlußakte, die der Einheitlichen Europäischen Akte bei ihrer Unterzeichnung beigefügt wurde, vorbeugend und abwiegelnd heißt, daß die Festsetzung des Termins 31. Dezember 1992 keine „automatische rechtliche Wirkung“ mit sich bringt.

Wir können die soeben formulierten zwei Fragen zu einer Frage zusammenfassen, wenn wir den Begriff „Rationalität“ zum einen als ökonomische und zum anderen als politische Rationalität interpretieren.

Ökonomische Rationalität ist dabei gleichbedeutend mit Zweckrationalität. Zweckrationalität steht für „Sachgerechtigkeit“. Sachgerechtigkeit meint Effizienz, nach ökonomischer Lehrbuchweisheit sogar: höchstmögliche Effizienz — höchstmögliche Effizienz als Eigenschaft der eingesetzten Mittel, die angestrebten Ziele bestmöglich zu erreichen.

Politische Rationalität bezeichnet dagegen den Kalkül, der dem Eigeninteresse der Handelnden dient — etwa dem Interesse der Regierenden, sich im Amt zu behaupten, wiedergewählt zu werden, oder dem Bestreben staatlicher Bürokraten, ihnen zugestandene Kompetenzen zu bewahren und den Bestand ihrer Behörde zu sichern, ja besser noch, deren Wachstum und deren Bedeutung nach Möglichkeit zu fördern und zu steigern.

Konflikte zwischen dem gesellschaftlichen Interesse an ökonomisch sachgerechten Lösungen und dem Eigeninteresse der wirtschaftspolitischen Akteure sind vermutlich eher die Regel als die Ausnahme.

Zu ihnen kommt es etwa dann, wenn ökonomisch zweckmäßige Maßnahmen auf den Widerstand von Gruppen stoßen, auf deren Unterstützung die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger angewiesen sind. Hier werden dann nicht selten Kompromisse zugestanden, von denen zwar alle Beteiligten wissen, daß sie gegen das Postulat ökonomischer Rationalität verstößen — Kompromisse, die aber dennoch Zustimmung finden, weil sie dem Eigeninteresse der Handelnden dienlich sind und weil dieses Eigeninteresse das stärker gewichtete Moment war.

Anders formuliert will das besagen: Taugliche Strategien der Wirtschaftspolitik, hier also taugliche Strategien der Integrationspolitik, müssen nicht nur überzeugend Effizienz, müssen nicht nur überzeugend Sachgerechtigkeit in Aussicht stellen — sie müssen darüber hinaus auch durchsetzbar sein.

II. Die Ziele des Programms „EG-Binnenmarkt '92“

Ein wirtschaftspolitisches Programm, das dem Anspruch ökonomischer Rationalität genügen soll, muß Ziele ausweisen, die in ihrer Beziehung zueinander möglichst widerspruchsfrei und die vor allem auch operational sind — operational nicht unbedingt im Sinne einer präzisen Quantifizierung dieser Ziele, operational sehr wohl aber in dem Sinne, daß der erreichte Realisierungsgrad dieser Ziele überprüfbar, daß eine wirtschaftspolitische Erfolgskontrolle möglich ist.

Wie steht es hier um die Ziele des Programms „EG-Binnenmarkt '92“?

Eine Antwort auf diese Frage hat zu differenzieren, zu differenzieren nämlich zwischen den politischen und den ökonomischen Intentionen dieses Vorhabens.

Als politisches Ziel nennt die „Einheitliche Europäische Akte“ die Absicht, so der Art. 1 dieses Dokuments, „gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen“. Dieses Ziel soll zwecks Straffung der folgenden Überlegungen nicht weiter erörtert werden.

Das ökonomische Ziel, also die „Vollendung des Binnenmarktes“ als ein „Raum, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist“ — dieses ökonomische Ziel also ist einer Erfolgskontrolle, einer Überprüfung dessen, was hier tatsächlich erreicht werden konnte, nach Auffassung des Verfassers durchaus in hinreichendem Maße zugänglich — dies auch deswegen, weil sich die Politiker Fristen gesetzt haben, nach deren Ablauf sie sich dann gleichsam beim Wort nehmen lassen müssen.

Hier gibt es somit nicht allzu viel zu problematisieren, es sei denn, die Vollendung des „EG-Binnenmarktes“ wird nur als Unterziel, als Zwischenziel und damit letztlich als Mittel angesehen, als Mittel zur Verschaffung jener positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte, die man sich von dieser Fortsetzung des Integrationsprozesses erhofft.

Für eine solche Betrachtungsweise läßt sich die Erfahrung anführen, daß das Weißbuch der EG-Kommission und die Einheitliche Europäische Akte zunächst nur wenig Beachtung fanden. In die Schlagzeilen gelangte das Programm „EG-Binnenmarkt '92“ nämlich erst, als sich die Befunde des „Cecchini-Reports“ herumzusprechen begannen — Befunde, die eben als Konsequenz des Fortfalls aller Grenzformalitäten und der Beseitigung bestehender Marktsegmentierungen außerordentlich ansehnliche positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte in Aussicht stellen, so etwa

- eine Niveauanhebung des gemeinschaftlichen Sozialproduktes im Zeitraum 1993-1998 um mindestens 4.5 v. H., also in der Größenordnung von etwa 400 Mrd. DM; zudem
- eine Beschäftigungszunahme um — wiederum mindestens — 1.8 Mio. Erwerbspersonen; ferner

- eine deutlich reduzierte Inflationsrate und schließlich auch
- einen erheblich verbesserten Außenbeitrag der Gemeinschaft.³

Bewirkt werden soll diese sehr ansehnliche Wohlstandsmehrung, wie gesagt, durch die erheblichen Kostenersparnisse, die durch den Fortfall der Grenzformalitäten und durch die Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen erzielt werden können; ferner durch die verbesserte Nutzung von Massenproduktionsvorteilen (economies of scale), durch die Produktivitätsfortschritte einer verstärkten Spezialisierung gemäß dem Kriterium absoluter oder komparativer Kostenvorteile und schließlich durch eine Intensivierung des Wettbewerbs, die annahmegemäß mehr als zuvor zur Modernisierung bei Anlagen und Ausrüstungen zwingt, zu einer Neuformierung der Sortimente und zur Überprüfung überkommener Standorte.

Die im Cecchini-Bericht in quantifizierter Form geschätzten Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Vollendung des Binnenmarktes sind in der Tages- und Fachpresse, sind in der öffentlichen Diskussion vielfach so unkritisch akzeptiert und so vorbehaltlos argumentativ verwendet worden, als könne an der Richtigkeit dieser Aussagen nicht gezwEIFelt werden.

Tatsächlich entziehen sich die ökonomischen Erträge, die sich aus dem Fortschreiten des Integrationsprozesses ergeben, erfahrungsgemäß jedoch sehr weitgehend einer Prognose, die mehr als nur qualitative und eher grundsätzliche Aussagen anstrebt. Denn die Kostenersparnispotentiale, die ihnen ein „EG-Binnenmarkt '92“ eröffnen würde, sind den Unternehmen *ex ante* noch gar nicht bekannt. Sie werden erst im Prozeß eines dynamischen Wettbewerbs erkundet und genutzt. Mehr noch gilt diese Feststellung für das, was durch die Beseitigung von Marktsegmentierungen und die dadurch (zunächst) gesteigerte Wettbewerbsintensität an Investitions- und an Innovationsaktivitäten induziert wird. Auch hier ist man *ex ante* auf bloßes Mutmaßen angewiesen.

Doch möchte der Verfasser nicht mißverstanden werden: Daran, daß die Herstellung eines EG-Binnenmarktes unter ökonomischem Aspekt ein sinnvolles Ziel darstellt, wird nicht gezweifelt. Gelingt es, dieses Ziel zu erreichen, wird eine erhebliche Stärkung der Wachstumsdynamik die Folge sein.

Versuche, die Stärke dieser Wachstumsimpulse abzuschätzen, mögen ihren Nutzen haben. Sie können bei entsprechend positiven Aussagen und hinreichender Glaubwürdigkeit vorausgreifendes Handeln veranlassen und somit einen wesentlichen Beitrag zum Eintreten dessen leisten, was vorhergesagt wurde.

Nur empfiehlt es sich nicht, die vom Cecchini-Report in quantifizierter Form in Aussicht gestellten Wachstum- und Beschäftigungseffekte als Maßstab für den erreichten Realisierungsgrad der Ziele des Programms „EG-Binnenmarkt

³ Eine Kurzfassung des sehr umfangreichen Cecchini-Berichts ist erschienen unter dem Titel: *Cecchini, P., Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*, Baden-Baden 1988.

‘92“ heranzuziehen. Denn in diesem Fall wäre eine wirtschaftspolitische Erfolgskontrolle dieses Vorhabens kaum noch möglich. Sie könnte schon deswegen nicht gelingen, weil die Referenzsituation, auf die man sich dabei zu beziehen hätte, unbekannt ist. Diese Referenzsituation ist nämlich gleichbedeutend mit der Fortschreibung des integrationspolitischen Status quo des Jahres 1986 — dem Zeitpunkt der Vorlage des Cecchini-Berichts — bis zum Jahre 1998, dem Ende der in dieser Studie betrachteten Periode.

Die erwähnte Niveauanhebung des realen Sozialproduktes der Gemeinschaft um mindestens 4.5 v. H. im Zeitraum 1993-1998 ergibt sich ja durch die Gegenüberstellung der Ergebnisse einer entsprechenden Status quo-Prognose mit dem Szenario, welches dem Cecchini-Report zugrundegelegt wurde — ein Szenario, das durch die Annahme gekennzeichnet ist, der EG-Binnenmarkt werde ohne Abstriche „punktgenau“ tatsächlich zum 31. 12. 1992 vollendet.

Nun finden sich Hinweise auf die Größenordnung der mit der Schaffung eines EG-Binnenmarktes verbundenen Wachstums- und Beschäftigungseffekte weder im Weißbuch der EG-Kommission, noch in der Einheitlichen Europäischen Akte. Es wäre folglich nicht fair, die Erfolge der hier intendierten Politik an derartigen Vorgaben messen zu wollen. Es soll somit bei dem Ansatz bleiben, das Mittel für den Zweck zu nehmen und als Ziel des zu überprüfenden Programms eben die angestrebte Vollendung eines Binnenmarktes zum 31. 12. 1992 zu nehmen, eines Binnenmarktes, der vom Inhalt dessen, was hier gewollt wird, genügend konkret spezifiziert wurde, um eine Erfolgskontrolle zuzulassen.

III. Zur „neuen Strategie“ von Kommission und Rat: Äquivalenzprinzip und Mehrheitsentscheid

Nach der zuvor vorgenommenen Würdigung der mit dem Programm „EG-Binnenmarkt ‘92“ angestrebten Ziele sind die Mittel kritisch zu würdigen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, die Strategie also, mit der man hofft, zum Erfolg zu gelangen, mit der man dem Integrationsprozeß neue Dynamik glaubt verschaffen zu können.

Von Bedeutung sind hier vor allem zwei Neuerungen als Elemente einer folglich, so zumindest der Anspruch, auch neuen Strategie:

Ad 1 wird durch die Einheitliche Europäische Akte in den EWG-Vertrag ein Art. 100a neu aufgenommen. Er bestimmt, daß „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten, die die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“, vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können. Einstimmigkeit, Konsens soll hier also künftig nicht mehr erforderlich sein.

Ad 2 kündigt die EG-Kommission in ihrem „Weißbuch“ eine wesentliche Korrektur ihrer zuvor gepflegten Praxis an, als Voraussetzung eines freien und „unverfälschten“ Leistungswettbewerbs im Integrationsraum eine Harmonisie-

rung aller nationaler Bestimmungen anzustreben, die in diesem Zusammenhang (nach Auffassung der Kommission) relevant sind — und die Zahl derartiger Bestimmungen ist natürlich Legion, ist Legion allemal aus der Sicht einer supranationalen Bürokratie, deren Mitgliedern bei Gültigkeit des Eigennutzaxioms eine starke Präferenz für vermehrte Regulierung ja doch wohl unterstellt werden darf.

Bei der Verwirklichung des Programms „EG-Binnenmarkt '92“ soll dieser Grundsatz einer durch Ratsbeschuß herbeizuführenden *ex ante*-Harmonisierung nur noch stark eingeschränkt Anwendung finden: „Die Harmonisierung von Rechtsvorschriften (Richtlinien des Rates nach Art. 100) wird sich künftig darauf beschränken, zwingende Erfordernisse für Gesundheit und Sicherheit festzulegen, die in allen Mitgliedstaaten vorgeschrieben sein müssen und bei deren Beachtung ein Erzeugnis frei verkehren kann“ (Weißbuch, Ziffer 65).

In allen anderen Fällen soll das sog. Äquivalenzprinzip gelten, so wie es erstmals vom Europäischen Gerichtshof in der Entscheidung „Cassis de Dijon“ im Jahre 1979 formuliert wurde: Ein Produkt, das in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht worden ist, ist in allen anderen Mitgliedstaaten ebenfalls zum Verkauf zuzulassen.⁴

Die nationalen Vorschriften etwa des Lebensmittelrechts werden also als grundsätzlich gleichwertig, eben als äquivalent angesehen, die Mitgliedsländer haben sie grundsätzlich wechselseitig zu respektieren.

Die Abkehr vom Prinzip der Einstimmigkeit der vom Rat gefaßten Beschlüsse und der angekündigte Verzicht auf das Bestreben einer umfassenden und detaillierten Harmonisierung nationaler Normen und Vorschriften — diese beiden „Innovationen“ haben dem Weißbuch der EG-Kommission, haben der Einheitlichen Europäischen Akte viel Beifall und Zustimmung eingetragen.

Das ist verständlich; denn seit langem war offenkundig, daß die „Gemeinschaftsmethode“, also das Zusammenwirken (vor allem) von Kommission und Rat zur gemeinsamen Willensbildung und Entscheidungsfindung, weitgehend funktionsunfähig geworden war — weitgehend funktionsunfähig eben zum einen durch die Praxis des Rates, Beschlüsse stets nur in gegenseitigem Einvernehmen zu fassen, weitgehend funktionsunfähig zum anderen aber auch durch ein verfehltes Harmonisierungskonzept der Kommission.

IV. Funktionsunfähigkeit der „Gemeinschaftsmethode“ durch Prinzip der Einstimmigkeit und verfehltes Harmonisierungskonzept

Als Frankreich in einer Agrarkrise im Juni 1965 Gefahr zu laufen drohte, im Rat überstimmt zu werden, stellte die französische Regierung ihre Mitarbeit im

⁴ Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1979 (Rewe-Zentrale AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein), EuGH, Slg. 1979, S. 649 ff.

Rat „bis auf weiteres“ ein. Sie gab ihre „Politik des leeren Stuhls“ erst auf, als es im Januar 1966 gelang, den sog. Luxemburger Kompromiß zu schließen. Dadurch wurde zugesichert, keine Entscheidung zu treffen, wenn auch nur ein Mitgliedstaat den Einwand geltend mache, dadurch würde gegen ein „sehr wesentliches Interesse“ dieses Landes verstoßen.⁵

Tatsächlich hatte der „Luxemburger Kompromiß“ zur Folge, daß im Rat überhaupt keine Mehrheitsentscheidungen stattfanden, daß also auch in Fragen von geringer Bedeutung am Grundsatz der Einstimmigkeit festgehalten wurde — ja, es bürgerte sich die Praxis ein, nicht einmal mehr abzustimmen, sondern für eine anstehende Entscheidung entweder offenkundig gewordenen Konsens („ gegenseitiges Einvernehmen“) festzustellen oder die Entscheidung zu vertagen.

Dadurch wurde die „Gemeinschaftsmethode“ weitgehend funktionsunfähig. Sie brachte die ihr abverlangten Entscheidungen entweder überhaupt nicht zustande, so daß der Integrationsprozeß in wichtigen Bereichen — etwa in dem der Verkehrspolitik — stockte oder gar nicht erst in Gang kam; oder aber es gelang dem Rat, zumeist am Ende einer langen Krisen-Sitzung, zwar eine Entscheidung zu treffen, aber diese Entscheidung war dann häufig wenig sachgerecht, war nicht nur ein Kompromiß auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, sondern auch ein in der Sache unbefriedigender und in der Regel kaum revidierbarer Kompromiß.

Erweist sich der Rat als entscheidungsunfähig, kann die Kommission ihre Initiativfunktion nicht wirksam wahrnehmen. Ihre Vorschläge werden zu Makulatur. Die Kommission verliert an Einfluß und Ansehen. Den Kommis-sionsmitgliedern und ihrer Bürokratie kann an einer solchen Entwicklung nicht gelegen sein. Ein in seinem Inhalt fragwürdiger Kompromiß, der im Rat Zustimmung findet, ist unter dem Aspekt des Eigeninteresses dieser „Eurokra-ten“ somit stets besser als eine sachlich überzeugende Vorlage, die jedoch im Rat scheitert.⁶

Um im Rat Entscheidungen zustandezubringen, versuchte die Kommission mehr als zuvor hier für alle Mitgliedsländer akzeptierbare „package deals“ auszutarieren, also von der Sache her höchst unterschiedliche Probleme und die ihnen zugesuchten Lösungen so zu einer Gesamtheit zu verknüpfen, daß für jedes Land Leistung und Gegenleistung, sorgsam ausbalanciert, einander entsprachen.

⁵ Siehe dazu etwa: *Newhouse*, J., Collision in Brussels. The Common Market Crisis of 30. June 1965, London 1967.

⁶ Zu Einzelheiten siehe etwa: *Remus*, R., Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG, Meisenheim am Glan 1969; ferner: *Rosenthal*, G. G., The Men behind the Decisions. Cases in European Policy-Making, Lexington (Mass.) 1975; sowie: *Wallace*, H.; *Wallace*, W.; *Webb*, C., Eds. Policy-Making in the European Community, 2. Aufl. Chichester 1983.

Ein solches Paket kann nur als Gesamtheit akzeptiert oder verworfen werden. Das hat zur Folge, daß die mit Hilfe der „package deal-Methode“ gewonnenen Beschlüsse auch dann kaum revidierbar sind, wenn sie sich als sachlich höchst unzulänglich erweisen. Denn das Infragestellen eines einzelnen Beschlusses birgt die Gefahr, das mühsam zustandegebrachte Kartenhaus der Gesamtkompromisse zum Einsturz zu bringen. Kaum ein Mitgliedstaat möchte sich dem Vorwurf aussetzen, durch ein solches Begehr eine „Krise“ heraufbeschworen zu haben.

Konsequenz ist die seit langem geläufige Erfahrung, daß die „Gemeinschaftsmethode“ sich immer wieder als unfähig erweist, um den bestehenden wirtschaftspolitischen Entscheidungs- und Reformbedarf des Systems auch nur annähernd zu decken.⁷

Der Integrationsprozeß geriet in den späten 60er und mehr noch in den 70er Jahren zunehmend ins Stocken, weil sich der Rat eben als weitgehend entscheidungsunfähig erwies und weil gleichzeitig das Bestreben der Kommission, eine umfassende Harmonisierung einer Vielzahl von nationalen Rechtsvorschriften vorzunehmen, zur Folge hatte, daß sich dieser weitgehend entscheidungsunfähige Rat mit einer wachsenden Zahl entsprechender Richtlinien- und Verordnungsentwürfe konfrontiert sah.

Die Vorschläge der Kommission wurden zudem auch immer komplizierter — zum einen, weil sie bemüht war, möglichst den Wünschen aller Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, um die Chance einer Annahme ihrer Vorlagen im Rat zu erhöhen; zum anderen, weil die Kommission auch die zahlreichen Wünsche der jeweils betroffenen nationalen Interessengruppen weitgehend berücksichtigte, um sich die Unterstützung dieser „Lobbies“ zu verschaffen und dadurch auf den Rat wirksam Druck ausüben zu können.

So kam es denn zu der immer wieder zu Recht kritisierten Tendenz zur „Überregulierung“ — zur „Überregulierung“ gleichsam durch Addition oder gar Potenzierung der Interventionen und Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Da gibt es beispielsweise eine Richtlinie zur „Harmonisierung der Anforderungen zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit für den Verkehr mit Spielzeug“ — ein Dokument, in dem über viele Seiten hinweg detailliert etwa die „Entflammbarkeit von Nikolausbären“, die „Belastbarkeit von Schaukelpferden“ und die notwendige „Bezeichnung von Wasserballen“ geregelt wird — Vorschlag der Kommission: „Nur in seichtem Wasser zu verwenden!“

⁷ Siehe dazu etwa: *Berg, H., Zur Funktionsfähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Göttingen 1973; sowie: *Nau, H. R., From Integration to Interdependence: Gains, Losses, and Continuing Gaps*, in: *International Organization*, Vol. 330 (1979), S. 119–147.

Erwähnt werden mag auch die Richtlinie „zur Angleichung der Rechtsvorschriften über den zulässigen Schalleistungspegel bei Rasenmähern“. Da nach Ansicht der Kommission davon auszugehen ist, daß kaum jemand weiß, was ein Rasenmäher ist, definiert man hier zunächst einmal Rasenmäher „als jede motorbetriebene Vorrichtung, die speziell für die Pflege grasbewachsener Flächen für Freizeit-, Dekorations- oder ähnliche Zwecke durch Schneiden, ungeachtet des Schneidemechanismus, bestimmt ist“.

Ein letzter Beleg für die vielfach grotesken Irrwege, in die sich die Kommission durch ihr verfehltes Harmonisierungskonzept mehr und mehr verrannte, mag im Hinweis auf einen Richtlinien-Entwurf bestehen, von dem hier nur der Titel genannt werden soll. Er lautet: „Entwurf der Kommission zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über typenmäßig durch die Verwendung hinten angebrachter Überrollbügel, Überrollrahmen oder Schutzkabinen gekennzeichnete Umsturzvorrichtungen für land- und forstwirtschaftliche Schmalspurzugmaschinen auf Rädern“.

Hier mag es denn in der Tat Zeit sein, sich an ein Wort von *Georg Christoph Lichtenberg* zu erinnern: „Ich weiß nicht, ob es besser werden wird, wenn es anders werden wird, aber soviel ist gewiß, daß es nämlich anders werden muß, wenn es besser werden soll.“

„Anders und besser“ werden soll es nun eben durch die eingangs skizzierte neue Strategie eines Übergangs zur Mehrheitsentscheidung im Rat bei Beschlüssen, die der Vollendung des Binnenmarktes dienen, dies verbunden mit der Praxis, das bisherige Harmonisierungskonzept auf Ausnahmen zu beschränken und als Regel das Äquivalenzprinzip anzuwenden.

V. Zum Innovationsgehalt von Einheitlicher Europäischer Akte und Weißbuch der Kommission

Wie gut steht es um die Chance, auf diese Weise zum Erfolg zu gelangen?

Nun, wer „Weißbuch“ und „Einheitliche Europäische Akte“ sorgfältig liest, wer die Vorgeschichte dieser Dokumente berücksichtigt und zudem die Erfahrungen von mehr als 30 Jahren Geschichte der europäischen Integration nicht gering schätzt, der wird hier zu erheblicher Skepsis neigen.⁸

Warum ist das so? Nun, die Skepsis von der soeben die Rede war, kann sich etwa auf die folgenden Argumente berufen:

⁸ Zur eher kritischen Würdigung der Einheitlichen Europäischen Akte siehe auch: *Pescatore*, P., Die „Einheitliche Europäische Akte“. Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, in: Europa-Recht, 9. Jg. (1986), S. 153-169; ein Überblick über die umfangreiche Diskussion, die dieses Dokument veranlaßt hat, bei: *Wessels*, W., Die Einheitliche Europäische Akte — Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union?, in: Integration, 9. Jg. (1986), S. 64-79.

Die Bereitschaft, im Rat das Mehrheitsprinzip gegen sich gelten zu lassen, wird in derselben Einheitlichen Europäischen Akte, in der diese Bereitschaft zunächst ausgesprochen wird, sogleich wieder sehr weitgehend eingeschränkt und relativiert. Tatsächlich wird der Rat vermutlich auch künftig durch einen ausgeprägten „horror majoritatis“, durch eine starke Präferenz für im Konsens herbeigeführte Entscheidungen gekennzeichnet sein.

Bereits Art. 100a der EEA, in dem sich das grundsätzliche Bekenntnis zum Mehrheitsprinzip findet, formuliert dazu nämlich auch schon die ersten Ausnahmen: Einstimmigkeit der Ratsbeschlüsse ist auch weiterhin für Entscheidungen vorgesehen, die eine Harmonisierung der nationalen Steuersysteme anstreben oder die die Freizügigkeit und andere Rechte und Interessen der Arbeitnehmer zum Gegenstand haben.

Weiter gilt: Hat der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen, so kann jeder Mitgliedstaat nach Art. 100a Abs. 4 dennoch einseitig erklären, daß er es für erforderlich hält, auch weiterhin seine abweichenden nationalen Bestimmungen anzuwenden. Zur Rechtfertigung kann er sich dabei auf die Kriterien des Art. 36 EWG-V berufen, als da sind:

- Gründe der öffentlichen Sittlichkeit,
- Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
- Gründe, die dem Schutz des nationalen Kulturgutes gelten und schließlich
- Gründe, die zum Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind.

Das alles ist nun wahrlich „ein weites Feld“. Hier findet nahezu jedes protektionistische Begehrten, wenn man nur will, zu seiner Rechtfertigung ein passendes Argument: So hat beispielsweise Irland einmal die Einfuhr von Frühkartoffeln mit der Begründung untersagt, diese Beschränkung sei für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung unabdingbar!

Art. 100a Abs. 4 der EEA fügt dieser langen Liste von Argumenten zur Begründung von Verstößen gegen die Gebote eines Binnenmarktes noch zwei weitere Aspekte hinzu, nämlich den „Schutz der Arbeitsumwelt“ — ein Passus, der natürlich sehr leicht, und dann mit entsprechenden Konsequenzen, als „Sicherheit des Arbeitsplatzes“ gedeutet werden könnte — und den Umweltschutz.

Als wenn auch das noch nicht genug wäre, bringt die EEA noch einen Art. 8c in den EWG-Vertrag ein, der für die Verbindlichkeit von Harmonisierungsvereinbarungen und für die Anwendung des Äquivalenzprinzips weitere Ausnahmen zuläßt, nämlich wenn diese durch den „unterschiedlichen Entwicklungsstand einiger Volkswirtschaften“ und die daraus resultierenden „unterschiedlichen Belastungen“ begründet werden können.

Die Möglichkeiten des „opting out“ sind also außerordentlich zahlreich. Sie mußten offensichtlich als Preis dafür entrichtet werden, daß die grundsätzliche

Möglichkeit von Mehrheitsentscheiden überhaupt zugestanden wurde — eine Möglichkeit, die aber eben tatsächlich kaum genutzt werden dürfte. Andernfalls bestünde nämlich die Gefahr, daß die jeweils überstimmten Länder zügig von den zuvor genannten Ausnahmebestimmungen Gebrauch machen würden.

Zudem scheuen Rat und Kommission erfahrungsgemäß Verfahrensweisen, die durch Überforderung der Konzessionsbereitschaft das „Arbeitsklima“ belasten könnten; und im übrigen macht es der EWG-Vertrag auch vergleichsweise leicht, Sperrminoritäten zu formieren: Dazu sind nämlich nur 23 Stimmen erforderlich. Diese können durch drei große Mitgliedsländer zustande gebracht werden, aber auch durch die „Nord-Schiene“ (Bundesrepublik, Benelux), durch die „Süd-Schiene“ (Italien, Griechenland, Spanien, Portugal) und schließlich durch die Gruppe der Länder mit zur Zeit christdemokratisch-konservativen und durch die mit gegenwärtig sozialistischen Regierungen.

Umgekehrt formuliert: Selbst wenn man es tatsächlich darauf anlegen wollte, im Rat mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, so ließe sich diese vermutlich durchaus nicht einfach zustandebringen. Tatsächlich aber dürfte sich an der Praxis der „Gemeinschaftsmethode“, Beschlüsse stets nur im gegenseitigen Einvernehmen zu fassen, kaum etwas ändern.

Der „qualitative Sprung“, der mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte verheißen wurde, er hat nicht stattgefunden, oder um es mit E.-J. Mestmäcker zu formulieren. Die Einheitliche Europäische Akte zeigt aus kritischer Sicht, „daß der Wille der Mitgliedstaaten nicht auf Festigung einer Verfassung, sondern auf die Bewahrung ihrer Souveränität gerichtet ist“.⁹

In diesem Sinne steht dieses Dokument durchaus ganz in der Tradition der bisherigen Entwicklung der europäischen Integration. Es repräsentiert eher Kontinuität als Wandel, eher „piecemeal engineering“ als „grand design“, eher behutsam modifizierendes Fortschreiben des Status quo als den kühnen Versuch, diesen zu überwinden. Der in Aussicht gestellte „große Sprung nach vorn“ — er wird nicht stattfinden; es bleibt sozusagen beim „langen Marsch“ der bisherigen Entwicklung.

Scheint doch auch die Kommission tatsächlich durchaus nicht gewillt zu sein, das Äquivalenzprinzip so umfassend anzuwenden, wie ihr das häufig unterstellt wird: Immerhin sehen nicht weniger als 90 der im „Weißbuch“ niedergelegten 279 Maßnahmen ein Vorgehen nach der alten „Philosophie“ einer verbindlich geregelten ex ante-Harmonisierung vor; und wie es scheint, soll der viel gepriesene Wettbewerb der nationalen Lösungen vielfach nur für eine Übergangsphase akzeptiert werden.

⁹ Mestmäcker, E.-J., Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa, in: Ders. u.a., Hrsg., Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 9-49, hier: S. 26.

So heißt es in Ziffer 65 des Weißbuches: „Die Harmonisierung von Industrienormen durch Ausarbeitung europäischer Normen wird weitestmöglich gefördert... Bis (!) europäische Normen erarbeitet worden sind, sollte die gegenseitige Anerkennung nationaler Normen mit einverständlichen Verfahren die Regel sein.“

Der Innovationsgehalt von Weißbuch und Einheitlicher Europäischer Akte ist also entgegen häufig zu vernehmender anderslautender Behauptung tatsächlich eher gering.

Daraus folgt: Der für die Vollendung des Binnenmarktes vorgesehene Zeitplan wird sich nicht einhalten lassen. Damit wird auch eine wesentliche Prämisse des „Cecchini-Reports“ nicht erfüllt, nämlich die Annahme eines „Angebotsschocks“ durch die gleichsam punktgenau zum 31. 12. 1992 vollzogene Beseitigung aller im Integrationsraum gegenwärtig noch bestehender Handelshemmnisse: So wird es nach Auffassung des Verfassers ganz sicher nicht kommen!

Diese Behauptung läßt sich übrigens schon durch erste Indizien belegen. Man ist nämlich bereits erheblich im Verzug: Zu den 279 im Weißbuch aufgelisteten Maßnahmen, die nach Auffassung der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlich sind, waren dem Rat von der Kommission bis Ende 1989 zwar in 236 Fällen Vorschläge unterbreitet worden, doch nur in 136 Fällen wurden dazu auch bereits Beschlüsse gefaßt. Davon sind 108 als Richtlinien mittlerweile in Kraft getreten; aber nur in sechs Fällen ist der Inhalt dieser Richtlinien bereits in allen Mitgliedstaaten auch schon in nationales Recht umgesetzt worden und nur in zwei Fällen sind diese Gesetze bereits überall in Kraft getreten. Wieviel dieser zwei Gesetze auch überall tatsächlich angewendet und respektiert werden, ist eine Frage, die offen bleiben muß. Die Vermutung des Verfassers lautet: In der Bundesrepublik: zwei, in Italien: keines!

Noch ungünstiger wird der Befund, wenn man nicht zählt, sondern gewichtet. Dann zeigt sich nämlich rasch, daß Fortschritte eher bei Fragen geringerer Relevanz erzielt werden konnten, während man sich dort, wo die Dinge wirklich zählen, wie gewohnt schwer tut.

Konkret und etwas salopp formuliert: Über die gemeinsame Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche ist man sich zwar mittlerweile einig geworden; in der Frage, ob und wie die nationalen Mehrwertsteuersysteme einander anzulegen seien, ist man dagegen nach wie vor hartnäckig zerstritten.

Der im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft praktizierte Prozeß des „decision-making“ wird nach Dafürhalten des Verfassers auch künftig durch ein hohes Maß an Ineffizienz gekennzeichnet sein, an Ineffizienz im Sinne eines Mangels an Sachgerechtigkeit der hier zustandegebrachten Lösungen, an Ineffizienz im Sinne vielfach gegebener Unfähigkeit, überhaupt zu gemeinsamen Lösungen zu gelangen und an Ineffizienz im Sinne der Blockierung notwendiger Reformen.

Mit anderen Worten: Die Europäische Gemeinschaft wird auch weiterhin in einem immer wieder zu „Selbstblockierung“ und „Immobilismus“ führenden „Politikverflechtungsfalle“ stecken bleiben, aus der eine Befreiung durch eigenes Handeln kaum möglich erscheint.

Diese „Politikverflechtungsfalle“, so etwa der Berliner Politikwissenschaftler *Fritz W. Scharpf*, kann dabei beschrieben werden als „eine zwei oder mehrere Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern, weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf Desintegration“¹⁰: Weder in Richtung auf Desintegration, weil diese erhebliche Wohlstandseinbußen eintragen und damit die Mitgliedstaaten schwächen würde, noch in Richtung auf mehr Integration, weil die dazu erforderliche Bereitschaft zu einem weitgehenden Souveränitätsverzicht nicht besteht.

Wenn diese These vom Bestehen einer „Entscheidungsfalle“ zutrifft, dann ist sie in ihren ökonomischen Folgewirkungen ohne Zweifel fatal: Denn diese Folgewirkungen stehen ja eben für Ineffizienz und damit für (möglicherweise erhebliche) Einbußen an Wachstums- und Beschäftigungsdynamik — durch Fehllenkung von Ressourcen, durch unzureichende Anpassungsflexibilität und anderes mehr, was gemeint, ist, wenn etwa *Herbert Giersch* die Gefahren einer „Eurosklrose“ beschwört.¹¹

Sollte sich die zuvor formulierte Befürchtung bestätigen, dann würde sich auch die Hoffnung als trügerisch erweisen, der EG-Binnenmarkt könne zügig und ohne wesentliche Abstriche „termingerecht“ ins Werk gesetzt werden und er werde dadurch die Chance eröffnen, den Wachstumsrückstand wettzumachen, den die EWG in den 70er und 80er Jahren im Vergleich mit anderen Wachstumspolen, mit anderen „Gravitationszentren der Weltwirtschaft“ (*Andreas Predöhl*) hinzunehmen hatte.

Hier bleibt denn nur noch (die vermutlich nicht grundlose) Hoffnung auf das Wirksamwerden so kräftiger Ankündigungseffekte, daß es zur Selbsterfüllung jener unternehmerischer Erwartungen kommt, die, der Botschaft des Cecchini-Reports vertrauend, zu vielfältigen Aktivitäten vorausgreifender Anpassung bereits veranlaßt haben und auch weiterhin veranlassen werden. Sollten die hier getätigten Investitionen nicht Gefahr laufen, sich auf Grund einer falschen Kalkulation der künftigen Geschäftsgrundlagen als verfehlt zu erweisen, dann ergibt sich aus dem unternehmerischen „Vorpreschen“ für Kommission und Rat

¹⁰ *Scharpf*, F. W., Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg. (1985), S. 323-356, hier: S. 350.

¹¹ *Giersch*, H., Eurosclerosis, Kiel (Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 112, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel) 1985.

ein starker Druck, ihr Versprechen eines EG-Binnenmarktes zum 1. 1. 1993 auch tatsächlich einzulösen. Wird diesem Druck nachgegeben, dann könnte sich die zuvor geäußerte Skepsis nur eher bescheidener Integrationsfortschritte als unbegründet erweisen. So mag es kommen. Doch sei daran erinnert, daß auch in früheren Phasen des Integrationsprozesses immer wieder auf das Wirksamwerden von „Sachzwängen“ gebaut wurde, ohne daß sich die nationalen Regierungen, Parlamente und Bürokratien dadurch sonderlich beeindrucken lassen.

VI. Strategien wirtschaftlicher Integration: Konzepte und Erfahrungen — Zusammenfassung

Die strategischen Erwägungen, von denen sich die „Gründungsväter“ der EWG leiten ließen, können etwa wie folgt zusammengefaßt werden:

Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) hatte gezeigt, daß die Bereitschaft zur Hinnahme von Souveränitätseinbußen bei den nationalen Regierungen und Parlamenten vorerst gering war. Diese Erfahrung ließ es ratsam erscheinen, zunächst nur das eher bescheidene Ziel einer Zollunion anzustreben. Dazu war lediglich die Preisgabe zollpolitischer Autonomie abzuverlangen.

Dieses Souveränitätsopfer glaubte man zum einen dadurch erreichen zu können, daß man die Zugehörigkeit zur EWG auf die Länder beschränkte, die bereits der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl angehörten und dadurch ihre Bereitschaft zu einer engen Zusammenarbeit unter Beweis gestellt hatten. Zum anderen enthält der EWG-Vertrag eine Vielzahl von Bestimmungen, mit denen man versuchte, Bedenken gegen das hier geforderte Engagement auszuräumen:

Der geplante Abbau der Zölle und Kontingente im gegenseitigen Warenverkehr der Mitgliedstaaten und die Angleichung der nationalen Zollsätze an den Gemeinsamen Außenzolltarif gegenüber Drittländern, alles das sollte nicht abrupt, sondern schrittweise im Verlauf einer Übergangsphase erfolgen, die in ihren Fristen sehr großzügig bemessen wurde und die bei Bedarf auch noch verlängert werden konnte. Auch wurde den Partnerstaaten für die Übergangsperiode das Recht zugestanden, Zollsenkungen zu verzögern und bereits erfolgte Zollkonzessionen zeitlich befristet rückgängig zu machen, falls ihnen gravierende Anpassungsprobleme zu schaffen machen sollten.

Zur Bewältigung dieser Probleme sah der EWG-Vertrag die Gründung einer Europäischen Investitionsbank vor. Ein Europäischer Sozialfonds sollte dazu dienen, dort soziale Härten zu mildern, wo es in wenig wettbewerbsfähigen Branchen zu integrationsinduzierten Beschäftigungseinbußen kommen würde.

Schließlich konnte der Rat während der Übergangsperiode Beschlüsse stets nur einstimmig fassen; auch fällt bei einem Studium des Vertragstextes immer

wieder auf, wie vorsichtig überall dort formuliert wird, wo wesentliche wirtschaftspolitische Kompetenzen der Mitgliedstaaten berührt werden.

So betrachten die Mitgliedstaaten gemäß Art. 103 EWG-Vertrag ihre Konjunkturpolitik lediglich als eine „Angelegenheit von gemeinsamen Interesse“; dieselbe Formulierung verwendet Art. 107 EWG-Vertrag für die Wechselkurspolitik; und von dem, was den Gründern der EWG das eigentliche Anliegen war, nämlich der Einigung Europas, der Bildung einer Politischen Union — von diesem Ziel ist im EWG-Vertrag nur eher beißig die Rede und dies auch nicht von ungefähr in der rechtlich nicht verpflichtenden Präambel, in der vom festen Willen die Rede ist, „die Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen.“

Bei den Befürwortern und Promotoren einer europäischen Einigung hatte das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft offensichtlich einen Schock bewirkt, der sie bei der Formulierung des EWG-Vertrages zu außerordentlicher Vorsicht veranlaßte, um die Integrationsbereitschaft der Vertragspartner nicht noch einmal zu überfordern.

Es spricht für die politische Weisheit der „Gründungsväter“, daß sie dennoch auch für den Fall Vorsorge trafen, daß der Integrationsprozeß rascher voranschreiten sollte, als es zunächst wahrscheinlich zu sein schien. Die im Vertrag vorgesehene Übergangsperiode kann nicht nur bei Bedarf verlängert, sie kann durch einstimmigen Beschuß des Rates auch verkürzt werden. Zollsenkungen können nicht nur verzögert, sie können vielmehr auch vorgezogen werden.

Der EWG-Vertrag überläßt es somit sehr weitgehend den Partnerstaaten, darüber zu entscheiden, wie zügig sie im Prozeß ihrer wirtschaftlichen Integration Fortschritte zu machen wünschen; dennoch geht man mit guten Gründen nicht so weit, den Vertragspartnern keinerlei verbindliche Verpflichtungen aufzuerlegen. Der EWG-Vertrag sieht weder die Möglichkeit einer Beendigung der EWG-Mitgliedschaft vor, noch gestattet er, daß einzelne Partner sich den Erfordernissen einer Zollunion dauerhaft entziehen. Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs im Integrationsraum gesteht der Vertrag vielmehr immer nur zeitlich befristet zu.

Die Flexibilität, die den EWG-Vertrag im Unterschied etwa zum Euratom-Vertrag und zum Vertrag der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl kennzeichnet, sollte sich zunächst als sehr nützlich erweisen. Denn tatsächlich sind die ersten Jahre nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages nicht durch Retardation, sondern durch den raschen Vollzug jener Vertragsbestimmungen gekennzeichnet, die die Bildung der Zollunion regeln.

Das kräftige wirtschaftliche Wachstum, das in dieser Periode alle Mitglieder der neu entstehenden Wirtschaftsgemeinschaft aufweisen, vermindert Zahl und Gewicht der sich aus dem Integrationsprozeß ergebenden Anpassungsprobleme. Die Inanspruchnahme der zahlreichen Ausnahmeklauseln und Schutzbe-

stimmungen des EWG-Vertrages bleibt die Ausnahme. Die Übergangsperiode kann bereits am 1. Juli 1968 als beendet erklärt werden. Das ist deutlich früher, als es der EWG-Vertrag als Regelfall vorsieht. Der gegenseitige Warenverkehr der Integrationspartner wächst rascher als der Welthandel insgesamt. Dies gilt als Beleg für das Wirksamwerden erheblicher Aufschließungseffekte (trade creating effects).

Das rasch steigende Einkommen im Integrationsraum lässt hier zusätzliche Nachfrage auch nach Importgütern aus Drittländern wirksam werden. Wachstumsgewinne der Integrationspartner vermögen über verstärkte Austauschbeziehungen somit Wachstumsimpulse auch in Drittländern auszulösen. Die Befürchtung, die EWG werde erhebliche Abschließungseffekte (trade diverting effects) zur Folge haben, scheint sich nicht zu bestätigen.

Ein wesentlicher Grund dafür mag auch in der Tatsache gesehen werden, daß die Vereinigten Staaten unter dem Eindruck einer wirtschaftlich erstarkenden EWG mit der Tradition einer bis dahin ausgeprägten protektionistischen Außenhandelspolitik brechen. Die Verabschiedung des „Trade Expansion Act“ am 11. Oktober 1962 schafft die Voraussetzung für die Zollverhandlungen der Kennedy-Runde; und es ist die ihnen mit der EWG erwachende „countervailing power“, die die USA zu jenen Konzessionen nötigt, die die Kennedy-Runde zum bis heute wohl bedeutsamsten Liberalisierungsfortschritt im Rahmen des GATT werden lassen.

Schließlich gelingt es der EWG-Kommission überraschend schnell, sich im Rat mit ihren Vorschlägen zur Ausgestaltung der im EWG-Vertrag vorgesehnen gemeinsamen Agrarpolitik durchzusetzen. Die Dynamik, die die Gemeinschaft somit in den ersten Jahren ihres Bestehens bei Wachstum und Beschäftigung sowie in der Aktivität von Kommission und Rat kennzeichnet, verfehlt ihren Eindruck auch auf jene Drittländer nicht, die zunächst zu einer EWG-Mitgliedschaft nicht bereit gewesen waren und die sich folglich in einer European Free Trade Association (EFTA) zusammengefunden hatten. Am 31. Juli 1961 gibt Großbritannien seinen Entschluß bekannt, der EWG beizutreten. Dänemark, Irland und Norwegen schließen sich dem britischen Beitrittsgeschuch an; zudem werden mit Griechenland und der Türkei Assoziierungsabkommen abgeschlossen.

Die Verfasser des EWG-Vertrages sind sich der Tatsache wohl bewußt, daß die Gründerstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft trotz ihrer grundsätzlichen Bereitschaft zu einer weitgehenden und engen Zusammenarbeit zunächst nicht gewillt sein werden, sich ihre wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit durch eine mit weitgehenden Kompetenzen versehene supranationale Institution spürbar beschränken zu lassen. Robert Schumann und Paul Henri Spaak, Jean Monnet, Walter Hallstein und andere bedeutende Verfechter der Idee eines geeinten Europa hoffen indes, der Integrationsprozeß werde sich dank einer ihm immanenten „expansiven Logik“ zwangsläufig, ja nahezu automatisch von der Zollunion zur Wirtschaftsunion und von dieser schließlich zu einer

Politischen Union fortentwickeln. Man baut auf das Wirksamwerden von „Sachzwängen“, von denen man annimmt, sie würden in ausreichend hohem Maße „spill over“-Effekte erzeugen, um eine zunehmende Entmachtung der nationalen Regierungen zugunsten der Gemeinschaftsorgane zu bewirken.¹²

Die „List der funktionalen Idee“ (*E. B. Haas*) scheint zunächst aufzugehen. Die Kommission gewinnt an Einfluß, an Ansehen und Autorität. Ihr werden zur Ausführung der Beschlüsse zur gemeinsamen Agrarpolitik neue Kompetenzen zugesprochen. Die ihr zugewiesenen Haushaltsmittel erlauben den Aufbau eines umfangreichen „Verwaltungsapparates“ und gestatten die Finanzierung einer Vielzahl von Veröffentlichungen, von Forschungsprojekten, von Kongressen und anderen Aktivitäten zur Förderung des „Europa-Gedankens“ und natürlich auch zur Mehrung des eigenen Ansehens. Es gilt nicht nur als sicher, daß der Integrationsprozeß den „point of no return“ bereits überschritten hat, es erscheint vielmehr der Zeitpunkt absehbar, zu dem die institutionelle Integration so weit fortgeschritten ist, daß am baldigen Einmünden dieser Entwicklungen in eine Politische Union nicht mehr gezweifelt werden kann.

Auf die Phase der Euphorie folgen indes Jahre der Ernüchterung, als de Gaulle's Veto gegen einen EWG-Beitritt Großbritanniens die Gemeinschaft in ihre erste schwere Vertrauenskrise stürzt.¹³ Der „Community spirit“, der es dem Rat in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages immer wieder gelingen ließ, trotz starker Interessengegensätze zu einer Einigung zu gelangen, dieser „Community spirit“ erweist sich als nicht von Dauer.

Die Mitgliedstaaten sind nicht bereit, im Rat, so wie es der EWG-Vertrag vorsieht, mehr und mehr vom Konsens- zum Mehrheitsprinzip überzugehen. Die Kommission kann ihre Funktion, „Motor der Gemeinschaft“ (*W. Hallstein*) zu sein, nicht mehr wirksam wahrnehmen, da der Fall immer häufiger wird, daß sie mit ihren Initiativen im Rat scheitert.

Mehr und mehr wird deutlich, daß der im Rahmen der EWG eingeleitete Integrationsprozeß die an ihm beteiligten Nationalstaaten nicht, wie von vielen erwartet und erhofft, geschwächt, sondern durch die erlangten wirtschaftlichen Erfolge tatsächlich eher zu deren Stärkung beigetragen hat. Das somit im Vergleich zu den ersten Nachkriegsjahren zurückgewonnene nationale Selbstbewußtsein findet seinen Ausdruck in der Weigerung der Regierungen, sich der Verfügungsgewalt über ihr wirtschaftspolitisches Instrumentarium mehr und

¹² Siehe dazu etwa: *Haas, E. B., The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2. Aufl. Stanford (Cal.) 1968; ferner: *Lindberg, L. N., The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanfort (Cal.) 1963; sowie: *Hallstein, W., Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf 1969.

¹³ Siehe dazu etwa: *Beloff, N., The General Says No. Britain's Exclusion from Europe*, London 1963; ferner: *Zellenthin, G., Krisen der europäischen Integration*, in: *Integration. Vierteljahreshefte zur Europaforschung*, H. 1 (1970), S. 20-69.

mehr dadurch zu begeben, daß sie es an eine supranationale Institution abtreten, auf deren Aktivitäten jeder einzelne Mitgliedstaat bei Anwendung des Mehrheitsprinzips nur begrenzt Einfluß nehmen kann.

Die Erfahrung lehrt somit, daß der Versuch, die Zollunion zu einer Wirtschafts- und Währungsunion fortzuentwickeln, auf „Harmonisierungswiderstände“ (*Klaus Stegemann*) stößt, die in ihren Ursachen zu vielfältig und in ihren Motiven zu stark sind, als daß man etwa hoffen könnte, sie im Sinne eines „big push“ rasch und gänzlich überwinden zu können.¹⁴

Ab Mitte der 60er Jahre beginnt der Integrationsprozeß zunehmend an Dynamik einzubüßen. Als Illusion erweist sich die Hoffnung, ökonomische „Sachzwänge“ würden die nationalen Regierungen gleichsam dazu nötigen, immer mehr Befugnisse an die Organe der Gemeinschaft abzutreten. Statt eines derartigen „spill over“-Effektes kommt es tatsächlich eher zu einem „spill back“: Der bereits erreichte Integrationsgrad kann (vermutlich) nicht einmal uneingeschränkt bewahrt werden, da die Integrationspartner in den siebziger Jahren verstärkt dazu tendieren, den entfallenen Zollschutz im gegenseitigen Warenverkehr durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu ersetzen.

Am 1. 1. 1973 treten Großbritannien, Dänemark und Irland der EWG bei. Die „EWG der Sechs“ wandelt sich zur „Gemeinschaft der Neun“ und durch den Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal schließlich zur „Gemeinschaft der Zwölfe“. Für ein zügiges Fortschreiten des Integrationsprozesses ist diese Erweiterung zunächst eher hinderlich. Fühlbare Wachstumsimpulse durch das erneute, erfolgreiche Setzen auf das Konzept der funktionellen Integration können kaum erzielt werden. Dazu ist die britische Exportwirtschaft, auf die man hier vor allem zu setzen hätte, zu schwach. Sie kann auf dem Kontinent kaum Wettbewerbsdruck erzeugen und gerät auf dem heimischen Markt vielfach in die Defensive. Soweit die dadurch erzwungene Anpassung Produktivitätsfortschritte einträgt, wird dadurch zwar ein Beitrag zur Verwirklichung der Integrationsziele geleistet; doch sind diese Wachstumseffekte, bezogen auf die Gemeinschaft als Ganzes, wohl doch eher als gering zu werten.

Was schwerer wiegt, ist die Erfahrung, daß die „Gemeinschaftsmethode“, also das Zusammenwirken von Rat und Kommission bei Willensbildung und Entscheidungsfindung, durch die Erweiterung um sechs neue Mitglieder vollends funktionsunfähig zu werden droht.

Der Rat hält nämlich auch weiterhin an seiner Praxis fest, Beschlüsse stets nur im gegenseitigen Einvernehmen zu fassen. Je größer nun aber die Zahl der Mitglieder eines Gremiums ist, je stärker hier die Interessen divergieren, je mehr Entscheidungen zu treffen sind und je weniger wirksam die Kommission die ihr zugedachte Funktion des „ehrlichen Maklers“ wahrzunehmen vermag, desto

¹⁴ *Stegemann, K., Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, Köln 1966.*

schwieriger wird der Prozeß der Konsensbildung und desto größer folglich die Gefahr sein, daß immer wieder Probleme als unlösbar befunden werden müssen, weil kein Lösungsvorschlag die Zustimmung aller Ratsmitglieder findet.

Die Erweiterung der EWG bestätigt diese Befürchtungen. Die Zahl der Ratsmitglieder nahm zu, die „Schnittmenge“ der gemeinsamen Interessen wurde (auch) dadurch geringer; denn Großbritannien, Irland und Dänemark wären der EWG bereits im Jahre 1957 gleichsam als Mitglieder der ersten Stunde beigetreten, wenn die Regierungen dieser Länder nicht der Auffassung gewesen wären, zur Wahrung gewichtiger Sonderinteressen damals auf den Beitritt verzichten zu sollen. Eine größer werdende „Heterogenität“ der Gemeinschaft hat auch der Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals zur Folge.

Schließlich stieg auch die Zahl der „Gemeinschaftsmethode“ zur Lösung überantworteten Probleme. Dies war zum einen deshalb der Fall, weil man sich im Rahmen der Beitrittsverhandlungen über zahlreiche Sachverhalte nur im Grundsatz geeinigt hatte, so daß die schwierige Lösung im Detail erst noch zustande zu bringen war; zum anderen wird im EWG-Vertrag nur die Bildung der Zollunion detailliert und verbindlich geregelt; alle darüber hinausgehenden Verpflichtungen, die zur Fortentwicklung dieses Stadiums wirtschaftlicher Integration zu einer Wirtschafts- und Währungsunion einzugehen sind, erwähnt der EWG-Vertrag dagegen, wenn überhaupt, nur in eher vagen Formulierungen. Zugleich gerät man hier mehr und mehr in den Bereich der „high politics“. Man stößt gleichsam zunehmend auf den harten Kern nationaler Souveränität und damit auch auf den harten Kern des Widerstandes nationaler Regierungen, Parlamente und Bürokratien, sich hier weitgehend entmachten zu lassen.

Durch Mehrheitsentscheidungen hätte die Funktionsfähigkeit der „Gemeinschaftsmethode“ zwar gesteigert werden können. Doch war die Praxis der Ratstätigkeit eben dadurch gekennzeichnet, daß bereits bei weniger bedeutsamen Beschlüssen auf dem Prinzip der (vom Vertrag zumeist durchaus nicht etwa geforderten) Einstimmigkeit beharrt wurde. Bei Entscheidungen von erheblicher Relevanz und Tragweite, wie sie nun zunehmend gefordert wurden, war somit ein Bekenntnis zum Mehrheitsprinzip schon gar nicht zu erwarten — allemal nicht in einem Rat, in dem die Vertreter der neuen Mitgliedstaaten sehr bald mit besonderem Nachdruck auf der Wahrung ihrer nationalen Interessen bestanden.

Mehr und schwierigere Probleme, mehr am Prozeß der Willensbildung und Entscheidung Beteiligte, das hartnäckige Insistieren auf Konsens in Verbindung mit stärker als zuvor divergierenden Interessen — alles das hätte für die Kommission zur Chance werden können, ihre Initiativ- und Vermittlungsfunktion zu stärken. Tatsächlich gelang es jedoch nicht, diese Chance wahrzunehmen.

Die Verfasser des EWG-Vertrages hatten die Kommission als ein kollegiales Organ geschaffen, das durch die Gleichheit seiner Mitglieder und deren

kollektive Beschußfassung und Verantwortung gekennzeichnet sein sollte. Durch den Beitritt neuer Mitglieder vergrößert sich jedoch auch die Zahl der Mitglieder der Kommission; vor allem nimmt auch die Heterogenität dieses Gremiums zu. Zudem gewinnt das nationale Moment an Bedeutung, weil zumindest einzelne Kommissare nunmehr (auch) als Interessenvertreter ihrer Regierungen argumentieren, obwohl sie gemäß den Bestimmungen des Vertrages allein dem „Gemeinschaftsinteresse“ dienen sollen.

Die Kommission büßt durch diesen „freiwillig“ geleisteten Verzicht auf die volle Unabhängigkeit, die ihr der EWG-Vertrag zusichert, an Autorität ein; ihre Politik verlor an Geschlossenheit und Überzeugungskraft. Kompromisse wurden immer häufiger auch dann initiiert und akzeptiert, wenn sie der Forderung nach Sachgerechtigkeit Hohn sprachen.

VII. Strategien wirtschaftlicher Integration: Konsequenzen und Perspektiven

Die Strategien wirtschaftlicher Integration, auf die man bislang gesetzt hat, haben sich nur begrenzt als erfolgreich erwiesen. Innovationen sind hier somit in hohem Maße gefragt. Denn Weißbuch und Einheitliche Europäische Akte belegen zwar, daß der Reformbedarf, den Institutionen und Verfahrensweisen der Europäischen Gemeinschaft aufweisen, erkannt worden ist, doch muß unseres Erachtens eben bezweifelt werden, daß er durch diese Bemühungen um neue Impulse für den Integrationsprozeß auch schon überzeugend gedeckt worden ist.

Es ist nicht Zweck dieses Beitrages, detailliert darzulegen, wie die Integrationswiderstände von denen zuvor die Rede war, überwunden werden können. Doch scheint es uns geboten zu sein, hier zumindest einige mögliche Ansätze zu skizzieren, damit der vorliegende Beitrag nicht zu pessimistisch resignierend ausklingt — Pessimismus und Resignation, die ja allemal dann nicht am Platze sind, wenn man die im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erzielten Erfolge an dem mißt, was anderswo durch Konzepte regional begrenzter Integration erreicht wurde.

Reformen, die auf die Chance eines zügigen Fortschreitens des Integrationsprozesses abzielen, müssen unseres Erachtens vornehmlich auf eine Entlastung der „Gemeinschaftsmethode“ der Willensbildung und Entscheidungsfindung abzielen.

Das kann vor allem dadurch geschehen, daß man den Rat von der bislang bestehenden Notwendigkeit, kontinuierlich eine Vielzahl von Entscheidungen zu treffen, nach Möglichkeit entlastet. Dazu sind beachtenswerte Vorschläge gemacht worden. Von ihnen nennen wir nur zwei: Zum einen die Forderung, im Rahmen eines „Wettbewerbs der Systeme“ dort verstärkt auf die Praxis der funktionellen Methode zu setzen, wo zuvor institutionelle Integration im Sinne

gemeinsam gefaßter Beschlüsse zur Durchsetzung einer für alle einheitlichen Regelung für unverzichtbar angesehen wurde; zum anderen das Konzept einer „abgestuften“ Integration — ein Konzept, das nicht alle Mitglieder bei allen Maßnahmen auf den sofortigen Vollzug festlegen will, sondern hier Differenzierung zulassen möchte.

Nach jener Strategie wirtschaftlicher Integration, die als „Wettbewerb der Systeme“ bezeichnet wird, reicht es aus, im Rahmen institutioneller, vertraglicher Arrangements zunächst nur ein „Minimum an Koordinierung“ herbeizuführen. Diese Forderung ist als erfüllt anzusehen, wenn es weitgehend ausgeschlossen werden kann, daß einzelne Mitgliedsländer „beggar my neighbour“-Praktiken anwenden und daß im Zuge des Integrationsprozesses bereits erreichte Liberalisierungsfortschritte wieder rückgängig gemacht werden.¹⁵

Im Rahmen der dazu zu akzeptierenden Regeln soll dann über den weiteren Verlauf des Integrationsprozesses und über seine Ergebnisse vornehmlich durch einen „Wettbewerb der Systeme“ entschieden werden:

„Der internationale Wettbewerb ist ein Wettbewerb auch der Produktionsstandorte und der Arbeitsplätze an diesen Orten. Städte konkurrieren mit Städten, Regionen mit Regionen, Steuersysteme mit Steuersystemen. Ähnliches gilt für die Systeme der sozialen Sicherheit mit ihren Leistungen auf der einen Seite, ihren Zwangsabgaben auf der anderen Seite. Wo viel geboten wird an öffentlichen Gütern und Leistungen im Vergleich zu dem, was die Behörden dafür an Steuern und Abgaben verlangen, ist man attraktiv für die international mobilen Ressourcen, für das Humankapital wie für die Sachinvestitionen. Was zählt, ist das Preis-Leistungsverhältnis. Dieser Standortwettbewerb wird in den öffentlichen Bereich hineinwirken, vor allem als Triebkraft beim Ansiedeln und Gründen neuer Unternehmen.“¹⁶

Harmonisierung der nationalen Regeln ist nach dieser Lesart somit nicht so sehr Voraussetzung als vielmehr Folge eines Wettbewerbs, der im Integrationsraum nicht mehr nur von Unternehmen ausgetragen wird, sondern dem sich auch die nationalen Regierungen stellen müssen, weil in diesem Wettbewerb auch über die Qualität der von ihnen betriebenen Wirtschaftspolitik entschieden wird.

Da in diesem Prozeß, so die Vermutung, die schlechte durch die bessere Lösung verdrängt werden wird, kommt es im Zeitablauf zu einer zunehmenden Angleichung der nationalen Regelungen und Praktiken — ein Verfahren, das als ex post-Harmonisierung bezeichnet wird, um es vom Konzept der ex ante-Harmonisierung abzugrenzen, das in einer zuvor zu erreichenden „Vergemein-

¹⁵ Stegemann, K., Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, a. a. O., S. 94 ff.

¹⁶ Giersch, H., Europa '92: Nicht auf dem Verordnungswege, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 235 vom 8. 10. 1988.

samung“ der nationalen Politiken eine unabdingbare Voraussetzung dafür sieht, daß Leistungswettbewerb in einem Gemeinsamen Markt überhaupt erst zustande kommen kann.

Das Konzept der „abgestuften Integration“ will der erheblichen Heterogenität einer „Gemeinschaft der Zwölf“ dadurch Rechnung tragen, daß das Bemühen um ein Fortschreiten des Integrationsprozesses einerseits die unterschiedlich weitgehende Integrationsbereitschaft der einzelnen Mitglieder und ihren unterschiedlichen Entwicklungsstand angemessen berücksichtigen soll, ohne aber andererseits auch einem zu hohen Maß an Beliebigkeit Vorschub zu leisten.¹⁷

Was man nicht will, ist ein „Europa à la carte“, wie es *Ralf Dahrendorf* einmal zur Diskussion gestellt hat, ein Europa, in dem es die Aufgabe von Kommission und Rat wäre, immer wieder neue Einzelprojekte (etwa im Bereich von Forschung und Entwicklung, von Technologiepolitik, Umweltschutz u. ä. m.) zu formulieren, für die es dann den Mitgliedern der Gemeinschaft anheimgestellt sein würde, sich an derartigen Projekten zu beteiligen oder hier ihr Desinteresse zu bekunden.

Das Konzept der „abgestuften Integration“ zielt vielmehr darauf ab, die jeweils getroffenen Entscheidungen zwar für alle Mitglieder verbindlich zu machen, für das Wirksamwerden dieser Beschlüsse aber differenzierte Fristen zuzugestehen. Mitgliedstaaten, die sich hier zunächst für überfordert ansehen, sollen das Recht erhalten, die gemeinsame Regelung zeitlich befristet erst einmal überhaupt nicht oder nur mit Einschränkungen anzuwenden. Den Partnerstaaten, denen an einem derartigen Zögern nicht gelegen ist, bleibt es unbenommen, sich hier als Promotor des Integrationsprozesses an die Spitze zu setzen. Es drängt sich das Bild eines Flottenverbandes, eines Geleitzuges auf, eine Analogie, die von den Befürwortern dieses Konzeptes denn in der Tat auch gerne verwendet wird: Alle Schiffe haben dasselbe Ziel, nur nähern sie sich diesem Ziel nicht auch mit derselben Geschwindigkeit; einige erreichen den Hafen früher, andere später. Es mag wichtig sein, daß sich der Konvoi nicht zu weit auseinanderzieht, aber es sollte eben auch nicht stets und unbedingt die Geschwindigkeit aller Mitglieder dieser Formation durch das langsamste Schiff bestimmt werden.

Man sieht, schon beim zuvor verwendeten Gleichnis ergeben sich Schwierigkeiten, das zu präzisieren, was hier an „Vorpreschen“ und Zurückbleiben noch akzeptiert werden kann, wenn man langfristig tatsächlich zu einem Mehr und nicht etwa zu einem Weniger an Integration gelangen will; möglicherweise wirft das Konzept der „abgestuften Integration“ tatsächlich mehr neue Probleme auf, als es alte Probleme zu lösen vermag. Doch diskussionswürdig scheint uns dieses

¹⁷ Zu Einzelheiten siehe etwa: *Grabitz*, E., Hrsg., Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl am Rhein 1984.

Konzept zu sein, obwohl (oder vielleicht auch gerade weil) es von den Repräsentanten des europapolitischen „Establishments“ bislang noch als gefährlicher Irrweg verworfen wird.

Diskussionswürdig, aber eben auch diskussionsbedürftig ist auch der Integrationsmodus „Wettbewerb der Systeme“. Denn die Voraussetzungen, die hier erfüllt sein müssen, damit die Funktionsfähigkeit dieses Wettbewerbs gewährleistet ist, diese Voraussetzungen sind noch weitgehend ungeklärt. Die Integrationspartner befinden sich ja in einer Oligopolsituation. Jeder wird im Erfolg seines wirtschaftspolitischen Handelns auch durch das bestimmt, was die anderen tun oder auch unterlassen. Im Oligopol ist diese ausgeprägte Reaktionsverbundenheit bekanntlich häufig Anlaß zur wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensabstimmung. Auch die Integrationspartner haben sich in der Vergangenheit immer wieder auf Kartellösungen geeinigt, statt ihre nationalen Lösungen im Wettbewerb gegeneinander antreten zu lassen.

Zudem zeigt etwa das Beispiel der staatlichen Forschungs- und Technologiepolitik, daß die „Wachstumskonkurrenz der Staaten“ sehr wohl auch Ressourcenverschwendungen durch Parallelaktivitäten, durch simples Nachahmen, durch einfallslose „me too-Strategien“ zur Folge haben kann. Lehrt doch die Erfahrung, daß es vielfach die gleichen Branchen sind, die in den einzelnen Volkswirtschaften als vermeintliche Garanten künftiger Wachstumsdynamik gefördert werden. Durch diese Parallelität der nationalen Forschungs- und Technologiepolitiken können weltweit rasch mehr Kapazitäten geschaffen werden als zur Befriedigung der Nachfrage erforderlich sind. Eine auf Wachstumsförderung abzielende Strukturpolitik, die auf diese Weise zu Überkapazitäten führt, kann damit zum Entstehen von Branchen Krisen beitragen und dadurch die (vermeintliche) Notwendigkeit neuer Protektion und weiterer Subventionierung begründen. Von einem funktionsfähigen Wettbewerb kann dann wohl kaum noch gesprochen werden.

Wirtschaftliche Integration in Europa — Sind wir auf dem richtigen Weg?

Von *Norbert Berthold*, Hamburg

1. Einleitende Bemerkungen

Die historische Erfahrung zeigt, daß die integrationspolitische Diskussion oft gerade dann in Gang kommt, wenn die wirtschaftliche Entwicklung auf nationaler Ebene, gemessen am Zielerreichungsgrad wirtschaftspolitischer Ziele, unbefriedigend verläuft. Eine verstärkte regionale wirtschaftliche Integration kann aber nicht nur helfen, das allokativen Ergebnis der an einem solchen Projekt beteiligten Volkswirtschaften zu verbessern, sowie mögliche unerwünschte distributive Wirkungen offener Güter- und Faktormärkte zu verringern und auftretende stabilitätspolitische Fehlentwicklungen möglichst gering zu halten, sie wird von vielen offensichtlich auch als Vehikel gesehen, um zu einer verstärkten politischen Integration zu kommen. Der Wunsch nach einer stärkeren regionalen wirtschaftlichen Integration hat deshalb neben einer ökonomischen zumeist auch eine politische Komponente. Dies gilt in besonderem Maße für Europa.

Damit ist auch klar, weshalb die Initiative zum Projekt „Europäischer Binnenmarkt 1992“ gerade in der Mitte der 80er Jahre ergriffen wurde. Es zeichnete sich nämlich zum einen immer mehr ab, daß der schon seit längerem stagnierende Prozeß der politischen Einigung in Europa neue Anstöße brauchte, wenn man die bisher erreichte politische Integration nicht gefährden und auf dem Weg zu einem politisch einigen Europa endlich vorwärts kommen wollte. Daneben wurde zum anderen auch immer klarer, daß auf ökonomischem Gebiet innovative Aktivitäten notwendig waren, um die seit den Ölpreisschocks der 70er Jahre anhaltend unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedsländern der EG aufzuhalten und ins Positive zu wenden.

Betrachtet man die wirtschaftliche Lage in Europa, dann scheinen Maßnahmen, die in der Lage sind, die europäische Wirtschaft zu vitalisieren, dringend notwendig. Die Arbeitslosigkeit ist seit Mitte der 70er Jahre in allen Mitgliedsländern der EG anhaltend hoch, das reale wirtschaftliche Wachstum und die innovativen Aktivitäten sind verglichen mit den Vereinigten Staaten oder Japan relativ gering, die Ungleichgewichte im innereuropäischen Handel sind nicht nur beträchtlich, sie nehmen weiter zu und auch die Lebensverhältnisse in den europäischen Regionen entwickeln sich weiterhin sehr ungleich. Alles dies deutet nicht nur auf allokativen und distributiven Fehlentwicklungen hin, sondern

hat seine Ursache möglicherweise auch in stabilitätspolitischen Irrtümern und Fehlern.

Damit stellen sich aber zumindest zwei Fragen, auf die man eine Antwort finden muß, wenn man die geplanten und bisher eingeschlagenen Schritte zu einer wirtschaftlichen Integration in Europa bewerten will: 1. Ist das Projekt „Europäischer Binnenmarkt 1992“ überhaupt geeignet, mit den bestehenden ökonomischen Fehlentwicklungen in Europa fertig zu werden? 2. Welchen Weg sollte man einschlagen, wenn man die wirtschaftliche Integration in Europa so vorantreiben will, daß die erhofften positiven ökonomischen Ergebnisse auch tatsächlich eintreten?

2. Was verspricht man sich von einer Vollendung des europäischen Binnenmarktes?

Die von der EG-Kommission seit Anfang der 80er Jahre verstärkten Anstrengungen, den Weg zu einem gemeinsamen Markt in Europa zu ebnen, mündeten im Jahre 1985 in das sogenannte Weißbuch „Vollendung des Binnenmarktes“ an den Europäischen Rat. Dieses wirtschaftspolitische Programm ist nach der gemeinsamen Agrarpolitik erst der zweite Versuch der Mitgliedsländer der EG, auf dem Felde der wirtschaftlichen Integration in Europa voranzukommen. Die wenig erfolgreiche europäische Agrarpolitik zeigt nun aber, daß ein gemeinsamer Markt in Europa offensichtlich nur dann zu einem höheren Wohlstandsniveau führt, wenn bestimmte ordnungspolitische Regeln befolgt werden. Es soll deshalb in einem ersten Schritt der Frage nachgegangen werden, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit eine realistische Chance besteht, daß alle Volkswirtschaften in Europa von dem geplanten Projekt „Europäischer Binnenmarkt 1992“ profitieren. In einem zweiten Schritt soll dann überprüft werden, wovon es abhängt, mit welcher integrationspolitischen Strategie die Vollendung des Binnenmarktes am besten vorangetrieben werden kann.

2.1. Wann erhöht das Projekt „Europäischer Binnenmarkt 1992“ den Wohlstand der Nationen?

Wenn man abschätzen will, ob das geplante europäische Binnenmarktpunkt für die europäischen Volkswirtschaften von Vorteil ist, müssen zunächst zwei Fragen beantwortet werden: 1. Aus welchen Gründen verläuft die wirtschaftliche Entwicklung in Europa so wenig befriedigend? 2. Wo müßte das Projekt „Vollendung des Binnenmarktes“ ansetzen, damit es wirklich Aussicht auf Erfolg verspricht?

1. Eine Antwort auf die erste Frage fällt trotz der kontroversen Diskussion über die Gründe der unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung in Europa (Lawrence/Schultze, 1987) nicht schwer. Mit suboptimalen ökonomischen

Ergebnissen ist immer dann zu rechnen, wenn die Volkswirtschaften a) zunehmend exogenen Schocks ausgesetzt sind, die sie verarbeiten müssen, und b) es ihnen immer schwerer fällt, sich adäquat an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen.

a) Es ist weitgehend unbestritten, daß der „Anpassungsbedarf“, mit dem die europäischen Volkswirtschaften fertig werden mußten, in der zweiten Hälfte der 70er Jahre beträchtlich anstieg. Dies lag sicherlich zum einen daran, daß die Energieangebote teurer und unsicherer wurden, die geburtenstarken Jahrgänge mit gestiegenen Erwartungen und einer „lockeren“ Arbeitsmoral ins Erwerbsleben traten, die rückläufigen Wachstumsraten der Produktivität nicht richtig antizipiert wurden (Sachs, 1986) und die früheren Wachstumsbranchen sich einer steigenden Konkurrenz aus Japan und den sogenannten Schwellenländern gegenüber sahen. Daneben vergrößerten aber zum anderen auch interne und externe wirtschaftspolitische Schocks, wie beispielsweise die sprunghaft ansteigenden sozial- und verteilungspolitischen Aktivitäten in den europäischen Staaten seit dem Ende der 60er Jahre (Lawrence/Schultze, 1987) oder die steigenden Budgetdefizite der Vereinigten Staaten in den 80er Jahren, möglicherweise aber auch die relativ restriktiven geldpolitischen Aktivitäten der europäischen Länder seit dem Ende der 70er Jahre und eine Politik der Konsolidierung der staatlichen Finanzen, die ein Teil der europäischen Länder zu Beginn der 80er Jahre verfolgte, selbst den Anpassungsbedarf der europäischen Volkswirtschaften. Neben realen Datenänderungen beeinflussen somit vor allem auch makro-politische Schocks den „Anpassungsbedarf“ von Volkswirtschaften.

b) Ein steigender „Anpassungsbedarf“ ist für Volkswirtschaften nun aber so lange kein Problem, wie es ihnen gelingt, über entsprechend flexible relative Preise und mobile Produktionsfaktoren die eingetretenen Ungleichgewichte abzubauen. Tatsächlich scheint die „Anpassungskapazität“ der europäischen Volkswirtschaften mit dem steigenden „Anpassungsbedarf“ aber eher zurückgegangen zu sein. Die Gründe für diese Entwicklung können grundsätzlich auf zwei Ebenen liegen. (1) Eine erste Möglichkeit besteht darin, daß steigende informatorische Defizite der Wirtschaftssubjekte, zunehmend externe Effekte und größer werdende wirtschaftliche Macht die Fähigkeit marktwirtschaftlicher Ordnungen verringern, sich adäquat an Datenänderungen anzupassen. Diese Aspekte „originären“ Marktversagens (Hamm, 1985) können mit dazu beitragen, die „Anpassungskapazitäten“ von Volkswirtschaften zu vermindern. Während meritorische Gesichtspunkte mit steigendem Wohlstand einer Gesellschaft wohl immer mehr an Bedeutung verlieren, scheinen aber „insider-outsider“-Probleme auf den Arbeitsmärkten (Berthold, 1987; 1989 a), die rapide zunehmenden Umweltprobleme in Europa, aber auch die — oft staatlich geförderte — steigende Unternehmenskonzentration diese These zu stützen.

(2) Daneben ist aber für die europäischen Volkswirtschaften eine zweite Komponente wohl von größerer Bedeutung. Die Güter- und Faktormärkte sind

3*

nicht nur national stark reguliert, wie die kartellähnlichen Lohnfindungsprozesse, die restriktiven Arbeitsschutzbestimmungen, die vielfältigen Regulierungen der Systeme der Sozialen Sicherung und die ausgeprägten umverteilungspolitischen Aktivitäten zeigen (Bruno/Sachs, 1985; Burda/Sachs, 1988; Lawrence/Schultze, 1987), auch der internationale Handel mit Gütern und Diensten und die Wanderung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wird durch staatliche Eingriffe behindert. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse auf Güter- und Dienstleistungsmärkten (Busch u. a., 1986; Pelkmans, 1987; Pelkmans/Winters, 1988, 27-53), vielfältige Beschränkungen im kurz- und langfristigen Kapitalverkehr (Monti, 1987; Walter, 1987), aber auch ein faktisch nach wie vor nur eingeschränktes Recht der Niederlassung verringern die Funktionsfähigkeit der Märkte. Man kann hier auch von „politisch verursachtem“ Marktversagen sprechen. Wenn aber aus diesen Gründen der Mechanismus der relativen Preise nicht mehr adäquat spielt, die Produktionsfaktoren und Güter nur noch bedingt mobil sind, passen sich die Volkswirtschaften ganz offensichtlich suboptimal vor allem über veränderte Mengen an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten an.

Wenn es aber richtig ist, daß staatliche Aktivitäten nicht nur den „Anpassungsbedarf“ von Volkswirtschaften erhöhen, sondern gleichzeitig auch noch die „Anpassungskapazität“ verringern, stellt sich die Frage, weshalb es überhaupt möglich ist, daß solche ökonomisch wenig effizienten staatlichen Aktivitäten ergriffen werden. Der eigentliche Grund scheint wohl darin zu liegen, daß die politischen Märkte wegen informatorischer Defizite und rationalem Unwissen der Wähler, unvollkommener maßnahmen- und personenbezogener Kontrolle politischer Entscheidungen durch die Wähler, aber auch wegen einer relativ hohen „Vergessensrate“ der Wähler unvollkommen sind (Frey, 1985; Leipold, 1989). Die politischen Entscheidungsträger — Politiker und Bürokraten — nutzen die wegen dieser Mängel demokratischer Wahlmechanismen entstehenden diskretionären Handlungsspielräume, um wirtschaftspolitische Aktivitäten zu ergreifen, die zwar den eigenen politischen Zielen und damit den Interessen ihrer spezifischen politischen Klientel nutzen, für die gesamte Volkswirtschaft aber oft wenig effizient sind. Damit werden allerdings nicht nur ineffiziente sozial- und verteilungs-, sondern auch suboptimale makro-politische Aktivitäten sowohl auf nationaler als auch europaweiter Ebene wahrscheinlich.

2. Die geplante Vollendung des europäischen Binnenmarktes hat somit wohl nur dann Aussicht, die seit den 70er Jahren wenig befriedigende wirtschaftliche Entwicklung in Europa erfolgreich zu bekämpfen, wenn man nicht bloß an den Symptomen kuriert, sondern an den eigentlichen Ursachen der Misere ansetzt. Damit scheint aber eine globale keynesianische Therapie wenig erfolgversprechend. Erforderlich ist vielmehr eine Politik, die bestrebt ist, die Unvollkommenheit auf den ökonomischen und politischen Märkten zu verringern.

a) Die unbefriedigende Entwicklung auf den Güter- und Faktormärkten erfordert aber, wenn unsere Diagnose richtig ist, wonach die Unzulänglichkei-

ten nicht nur auf „originäres“, sondern auch auf „politisch verursachtes“ Marktversagen zurückzuführen sind, offensichtlich einen differenzierten wirtschaftspolitischen Mitteleinsatz, um den Binnenmarkt zu vollenden. (1) Wenn informatorische Defizite, externe Effekte oder aber wirtschaftliche Macht die eigentliche Ursache suboptimaler Ergebnisse sind, scheinen nach einer weitverbreiteten Vorstellung staatliche Eingriffe die adäquate Therapie. Die kontroverse Diskussion um staatliche Interventionen hat nun aber gezeigt, daß man die allokativen Ergebnisse des Marktes auch verbessern kann, wenn es gelingt, private Eigentumsrechte effizient zuzuordnen und wirksam zu überwachen. Dies kann man sich ganz gut am Beispiel der externen Effekte klarmachen. Wenn es richtig ist, daß externe Effekte nicht nur technologisch bedingt, sondern auch das Ergebnis sozialer Prozesse sind (Frey, 1989), sollte man sich zunächst einmal Gedanken darüber machen, ob nicht eine effiziente Struktur privater Eigentumsrechte helfen könnte, bestehende externe Effekte zu verringern. Das europäische Binnenmarktprojekt hat somit vor allem dann eine gute Chance, den wirtschaftlichen Fehlentwicklungen in Europa erfolgreich zu Leibe zu rücken, wenn es gelingt, eine adäquatere Struktur privater Eigentumsrechte zu installieren.

(2) Nun spricht aber vieles dafür, daß man in Europa vor allem dann bessere ökonomische Ergebnisse erhält, wenn die bestehenden vielfältigen staatlichen Regulierungen sowie die bürokratischen Hemmnisse auf nationaler und europaweiter Ebene abgebaut werden. Öffnet man nämlich die Güter- und Dienstleistungsmärkte, dann verstärkt man neben dem aktuellen auch den potentiellen Wettbewerb, macht die Märkte somit „angreifbarer“ und verbessert die inter- und intra-industrielle Arbeitsteilung in Europa (Krugman, 1987). Weniger reglementierte Märkte können zu einer produktiveren Verwendung der Produktionsfaktoren, verstärkten innovativen Aktivitäten, größerem wirtschaftlichen Wachstum, günstigeren Beschäftigungsmöglichkeiten und damit einem höheren Wohlstand aller Länder beitragen (Cecchini, 1988). Berücksichtigt man neben den statischen auch dynamische Effekte — unvollkommene Konkurrenz, „economies of scale“ und gewinnorientierten Technischen Fortschritt — dann sind die positiven Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum nicht nur um ein Vielfaches größer als im „Cecchini-Report“ ermittelt, sie können auch dauerhaft und nicht nur temporär sein (Baldwin, R., 1989 a; 1989 b).

Der europäische Binnenmarkt für Güter und Dienstleistungen ist aber erst dann wirklich vollendet, wenn auch der Kapitalverkehr innerhalb Europas keinerlei Beschränkungen mehr unterliegt und die Arbeitsmärkte vollständig liberalisiert sind. Nur dann ist es nämlich möglich, die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen, die ein gemeinsamer Markt bietet: 1. Die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital können am Ort der produktivsten Verwendung eingesetzt werden. 2. Die Fähigkeit der Volkswirtschaften, Realkapital immer wieder neu zu bilden, wird gesteigert. 3. Die Kosten der räumlichen Anpassung des Produktionsfaktors Kapital und die Anpassung der Infrastruk-

tur an die Wanderungen der Arbeitskräfte werden minimiert. 4. Es wird verhindert, daß es zu starken Verzerrungen in den regionalen Wachstumsprozessen innerhalb der EG kommt.

b) Die unbefriedigende Entwicklung auf den europäischen Güter- und Faktormärkten ließe sich ganz offensichtlich verringern, wenn das geplante Binnenmarktpunktprojekt die ordnungspolitischen Akzente so setzte, daß (1) private Eigentumsrechte effizient zugeordnet und (2) wettbewerbliche Prozesse garantiert werden. Bei solchen adäquaten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene würde nicht nur die unbefriedigende Entwicklung aufgrund „originären“ Marktversagens verringert, auch die beträchtlichen Effizienzverluste „politisch verursachten“ Marktversagens könnten entscheidend reduziert werden. Damit würden aber ökonomisch effizientere Lösungen in Europa wahrscheinlicher.

Die eigentlichen Schwierigkeiten einer solchen ordnungspolitischen Lösung bestehen nun allerdings darin, daß zum einen erst herausgefunden werden muß, welche Struktur von Eigentumsrechten effizient ist und zum anderen adäquate ordnungspolitische Rahmenbedingungen wohl nur dann geschaffen werden, wenn es gelingt, sie im politischen Prozeß sowohl auf nationaler als auch europaweiter Ebene durchzusetzen. Das erste Problem läßt sich wohl nur befriedigend lösen, wenn man die unterschiedlichen Strukturen nationaler privater Eigentumsrechte gegeneinander konkurrieren läßt, um herauszufinden, welche leistungsfähiger sind (Fehl, 1989, 9-11). Das zweite Problem ist nur lösbar, wenn die diskretionären Handlungsspielräume von Politikern und Bürokraten begrenzt, die politischen Märkte in Europa also funktionsfähiger werden. Der Schlüssel für ökonomisch effiziente Märkte liegt somit wohl weniger auf den Güter- und Faktormärkten selbst, sondern vor allem auf den politischen Märkten (Eucken, 1968).

Das geplante Projekt „Vollendung des Binnenmarktes“ scheint somit überhaupt nur dann Aussicht auf Erfolg zu haben, wenn es gelingt, die bestehenden Unvollkommenheiten auf den politischen Märkten zu verringern. Nur dann ist es denkbar, daß man zu Lösungen kommt, mit denen die bestehenden Unvollkommenheiten der ökonomischen Märkte in Europa tatsächlich abgebaut werden. Damit müßte aber grundsätzlich nicht nur versucht werden, (1) den Einfluß der Wähler im politischen Prozeß zu stärken und (2) die Macht organisierter Interessengruppen wirksam zu beschränken, (3) auch die Anforderungen an demokratische Mehrheiten müßten wohl erhöht werden (Berthold, 1990).

Wenn es tatsächlich gelänge, den wettbewerblichen Prozeß auf den politischen Märkten zu intensivieren, würde man einerseits nicht nur den „Anpassungsbedarf“ der europäischen Volkswirtschaften wegen diskretionärer nationaler wirtschaftspolitischer Aktivitäten verringern und nicht nur den allokativen, sondern aller Voraussicht nach auch den distributiven und stabilitätspolitischen Zielen näher kommen, man würde andererseits auch die „Anpassungskapazi-

tät“ der Volkswirtschaften stärken, weil man die staatlichen Regulierungen, bürokratischen Beschränkungen und technischen Hemmnisse auf den Güter- und Faktormärkten abbaut. Tatsächlich wird man aber wohl eher damit rechnen müssen, daß dieser Weg über die politischen Märkte nur sehr bedingt gangbar sein wird. Es muß deshalb nach „second-best“-Lösungen gesucht werden, um den europäischen Integrationsprozeß dennoch relativ effizient voranzutreiben.

2.2. Vor welchem wirtschaftspolitischen Dilemma steht man, wenn man die ökonomische Integration vorantreiben will?

Die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion um die Frage, auf welchem Weg man den geplanten europäischen Binnenmarkt am besten vollenden kann, konzentriert sich auf zwei unterschiedliche Strategien: Die einen setzen stärker auf eine ex ante-Harmonisierung, die anderen vertrauen eher auf institutionellen Wettbewerb. Damit stellen sich aber zumindest zwei Fragen: 1. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die Strategie der ex ante-Harmonisierung oder die des Wettbewerbs der Systeme optimal ist? 2. Ist es unter den herrschenden Verhältnissen auf den ökonomischen und politischen Märkten in Europa sinnvoll, kompromißlos entweder auf die eine oder aber die andere Integrationsstrategie zu setzen?

1. Setzen wir uns zunächst mit der Frage auseinander, wann es optimal sein kann, den europäischen Binnenmarkt primär über eine Politik der ex ante-Harmonisierung, wann eher über einen wettbewerblichen Prozeß zwischen den verschiedenen nationalen Institutionen zu vollenden. a) Für die Anhänger einer Strategie der ex ante-Harmonisierung stehen die Unvollkommenheiten ökonomischer Märkte im Vordergrund. Man ist der Meinung, die suboptimalen Ergebnisse mit staatlichen Eingriffen nicht nur verbessern zu können, wenn meritorische Aspekte — Gesundheit, Sicherheit, Verbraucherschutz — eine Rolle spielen, externe Effekte auftreten und öffentliche Güter von Bedeutung sind oder aber wirtschaftliche Macht im Spiel ist, sondern auch dann, wenn die Verteilungsergebnisse des Marktes unerwünscht sind. Eine ex ante-Harmonisierung scheint in Europa somit immer dann angemessen, wenn man meritorische Ziele verfolgt, inter- regionale externe Effekte, wie beispielsweise im Bereich der Umwelt, Forschung und Entwicklung oder auch bei „spill-overs“ der nationalen Makro-Politiken, auftreten, die wirtschaftliche Macht durch die Bildung von Kartellen, Zusammenschlüssen von Unternehmungen und andere wettbewerbsbeschränkende Praktiken zunimmt oder bestimmte verteilungspolitische Ziele, wie beispielsweise „einheitliche Lebensverhältnisse“ in Europa, verfolgt werden, die umverteilungspolitische Aktivitäten zwischen Nationen erforderlich machen.

Eine ex ante-Harmonisierung ist aber nur dann die eindeutig superiore Integrationsstrategie, wenn die politischen Märkte vollkommen sind (Frey,

1989, 5-6). Nur wenn die politischen Entscheidungsträger — Politiker und Bürokraten — die Interessen der Individuen im Auge haben, weil sie entweder von sich aus „verantwortungsbewußt“ handeln oder bei funktionierenden demokratischen Wahlmechanismen zu einem solchen Verhalten angehalten werden, orientiert sich eine ex ante-Harmonisierung an den individuellen Präferenzen. Tatsächlich steht aber zu befürchten, daß die politischen Entscheidungsträger egoistisch handeln und vorhandene diskretionäre Handlungsspielräume nutzen. Eine Politik der ex ante-Harmonisierung hat deshalb wohl kaum die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt der europäischen Staaten, sondern viel eher das Interesse der politischen Klientel nationaler Regierungen und den Vorteil nationaler und europaweiter Bürokratien im Auge. Die Gefahr ineffizienter staatlicher Lösungen ist somit bei dieser Strategie nicht von der Hand zu weisen.

b) Demgegenüber sehen die Verfechter einer Strategie des institutionellen Wettbewerbs in den unvollkommenen politischen Märkten das eigentliche Problem, den europäischen Binnenmarkt effizient zu vollenden (Giersch, 1986). Wenn es nun aber nicht gelingt, die diskretionären Handlungsspielräume von Politikern und Bürokraten zu begrenzen, indem man die Unvollkommenheiten demokratischer Wahlmechanismen verringert und substitutive Sanktionsmechanismen, wie beispielsweise eine Abwanderung in die Schattenwirtschaft oder der Widerspruch im politischen Prozeß (Streit, 1987; Frey, 1989), nicht ausreichen, die Politiker wirklich zu disziplinieren, bleibt vor allem der Wettbewerb nicht nur zwischen den länderspezifischen Regulierungs-, Rechts- und Steuersystemen, sondern auch zwischen den unterschiedlichen nationalen Wirtschaftspolitiken der Länder der EG. Die Wirksamkeit dieses Sanktionsmechanismus beruht letztlich darauf, daß die mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital „mit den Füßen“ über die nationalen Politiken abstimmen, indem sie in die Länder mit den höchsten Nettoerträgen wandern.

Diese Strategie des institutionellen Wettbewerbs ist allerdings nur dann eindeutig überlegen, wenn die ökonomischen Märkte weder mit allokativen noch mit distributiven Unvollkommenheiten zu kämpfen haben (Frey, 1989, 6). Unter diesen Bedingungen ist selbstverständlich eine solche wettbewerbliche Lösung superior, weil „originäres“ Marktversagen keine Rolle spielt und politische Lösungen angestrebt werden, die im Interesse der Individuen liegen.

Wenn man die intensive Diskussion um private Eigentumsrechte betrachtet, könnte man bisweilen den Eindruck gewinnen, als ob in der Tat ökonomisch optimale private Lösungen möglich wären. Ein Ergebnis dieser Diskussion ist nämlich, daß auch bei externen Effekten, öffentlichen Gütern und selbst bei umverteilungspolitischen Aktivitäten grundsätzlich effiziente private Lösungen denkbar sind (Frey, 1989, 3-4). Wenn es tatsächlich gelänge, eine effiziente Struktur privater Eigentumsrechte zu schaffen, wäre nicht nur das Problem externer Effekt, sondern auch das Angebot öffentlicher Güter über Märkte effizient lösbar. Schließlich gelänge es auch, die umverteilungspolitischen

Aktivitäten, die bei unvollkommenen demokratischen Wahlmechanismen ein wichtiger Wettbewerbsparameter auf den politischen Märkten sind, wieder an den eigentlichen verteilungspolitischen Zielen der Gesellschaft auszurichten.

Tatsächlich ist aber eine solche effiziente Struktur von Eigentumsrechten wohl kaum auf nationaler, geschweige denn auf europaweiter Ebene realisierbar. Der Grund ist einfach (Berthold, 1990): Einmal abgesehen von dem Problem, welche Struktur effizient wäre, müßte man sich auf allgemein verbindliche ordnungspolitische Regeln für die EG einigen, die letztlich für jedes einzelne Land wiederum ein öffentliches Gut darstellen. Es ist zwar grundsätzlich denkbar, daß selbst unter oligopolistischen Bedingungen solche zwischenstaatlichen vertraglichen Vereinbarungen effizient sind, weil (1) es in kleinen Gruppen möglich wird, das öffentliche Gut partiell zu privatisieren, (2) mögliche Verluste an Reputation die Gefahr verringern, daß sich die Vertragspartner, nachdem man die Regeln festgelegt hat, wie „Trittbrettfahrer“ verhalten und (3) bestimmte Strategien der Vertragspartner, wie beispielsweise „tit-for-tat“ oder „grim“ (Axelrod, 1984; Waelbroeck, 1987), zu vertragskonformem Verhalten anhalten. Existierende „Verhandlungsversäoten“ (Keohane, 1988) und unvollkommene politische Märkte verringern aber die Aussichten auf effiziente Lösungen. Damit muß man aber realistischerweise nicht nur bei unvollkommenen politischen, sondern auch bei unvollkommenen Güter- und Faktormärkten rechnen.

2. Wenn in der Realität aber sowohl die ökonomischen als auch die politischen Märkte unvollkommen sind, scheinen einfache Lösungen offensichtlich nicht mehr möglich. Die beiden Strategien einer ex ante-Harmonisierung und eines Wettbewerbs der nationalen Institutionen geraten offensichtlich in einen Konflikt miteinander. Während die ökonomischen Unvollkommenheiten mit Hilfe einer ex ante-Harmonisierung verringert werden könnten, scheint gleichzeitig ein Wettbewerb der nationalen Systeme das geeignete Mittel, um die diskretionären Handlungsspielräume der Politiker und Bürokraten wirksam zu begrenzen.

Die Lösung dieses Konfliktes reduziert sich letztlich auf die altbekannte Frage, ob marktliches oder staatliches Versagen dominiert. Wenn die Unvollkommenheiten auf den ökonomischen Märkten die der politischen Märkte überwiegen, ist eine Politik der ex ante-Harmonisierung, im umgekehrten Falle ein Wettbewerb der Systeme angemessen. Damit scheint man aber offensichtlich ganz unterschiedliche Wege einschlagen zu müssen, je nachdem ob es darum geht, (1) bestehende staatliche Schranken auf Güter- und Faktormärkten zu beseitigen, (2) mit allokativen und/oder distributiven Fehlentwicklungen auf europäischer Ebene fertigzuwerden oder aber auch (3) unerwünschte „spill-overs“ nationaler Makro-Politiken zu eliminieren.

3. Auf welchem Weg kann man die Vollendung des Binnenmarktes 1992 erreichen?

Die Vorteile eines gemeinsamen Marktes in Europa lassen sich offensichtlich nur verwirklichen, wenn es gelingt, die bestehenden Hemmnisse und Beschränkungen abzubauen, unbefriedigende allokativen und distributiven Marktgegebnisse zu beseitigen und unerwünschte Effekte nationaler Makro-Politiken zu eliminieren. Damit müssen aber Antworten auf folgende drei Fragen gefunden werden: 1. Welchen Weg sollte man einschlagen, um Hindernisse auf Güter- und Faktormärkten zu beseitigen? 2. Wie sollte man verfahren, wenn Marktmängel und / oder Marktversagen auftreten? 3. Welchen Kurs sollte man verfolgen, um ineffiziente nationale Makro-Politiken zu eliminieren?

3.1. Sollte man Hemmnisse auf den Märkten durch eine gemeinsame Politik oder die Marktkräfte beseitigen?

Trotz einiger Fortschritte sind wir in Europa von einem freien Austausch von Gütern und Diensten sowie einer ungehinderten Wanderung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital noch weit entfernt. Die integrationspolitische Diskussion konzentriert sich vor allem auf die Frage, wie man die unterschiedlichen national regulierenden Rechtsvorschriften für Güter und Dienste — technische Handelshemmnisse — und die verschiedenen nationalen Steuersysteme harmonisieren kann. Während der Wunsch nach einer europaweiten Harmonisierung der nationalen Regulierungen zumeist mit den Argumenten der technischen Sicherheit, des Verbraucherschutzes und der öffentlichen Gesundheit begründet wird, soll eine gemeinsame Steuerpolitik helfen, allokativen Verzerrungen und Handelsumlenkungen zu verringern.

3.1.1. Welchen Weg sollte man einschlagen, um staatliche Schranken auf Güter- und Faktormärkten abzubauen?

Die europäischen Güter- und Faktormärkte werden nicht nur durch materielle Schranken, wie beispielsweise die Formalitäten und Gebühren, die beim Grenzübergang von Personen und Waren anfallen, sondern auch durch technische Schranken, wie die nicht-tarifären Handelshemmnisse oder ähnlich wirkende Hemmnisse, die ihre Ursache oft in nationalen staatlichen Regulierungen haben, segmentiert. Es wird in der politischen Diskussion oft von der Vorstellung ausgegangen, daß auf diesem Felde nur eine europaweite Harmonisierung zum Erfolg führen kann. Diese Schlußfolgerung liegt nahe, wenn man der Meinung ist, daß die technische Sicherheit, die öffentliche Gesundheit sowie der Umwelt- und Verbraucherschutz (Hindley, 1987) meritorische Ziele sind, die man am besten über nicht-tarifäre Handelshemmnisse und staatliche Regulierungen realisieren kann. Es scheint deshalb sinnvoll, nicht nur die Rechtsvor-

schriften für Produkteigenschaften, Produktionsverfahren, sondern auch Normen, Prüfungs- und Zulassungsverfahren zu harmonisieren.

Ein solcher Schluß ist nun aber zumindest etwas voreilig, wie man leicht erkennen kann, wenn man sich einmal die einfache Frage stellt: Welches der nationalen Regulierungssysteme in Europa ist denn das überlegene? Die Antwort auf diese Frage ist offensichtlich schwierig, wie die heftige und kontroverse politische Auseinandersetzung um die Frage zeigt, auf welchem Niveau der bestehenden nationalen Regulierungen europaweit harmonisiert werden sollte.

1. Die Kritik an einer ex ante-Harmonisierung läßt sich in zumindest drei Thesen fassen: a) Es handelt sich, wie es F. A. v. Hayek einmal prägnant formuliert hat, um eine staatliche Anmaßung von Wissen (Hayek, 1975). b) Die von den gegenwärtigen Regulierungen Begünstigten werden versuchen, eine Politik der Harmonisierung zu verhindern, die ihnen ihre bisherigen Privilegien beschneidet (Baldwin, R. E., 1985; Magee, 1987). c) Der Entscheidungsprozeß in der EG ist nicht nur ineffizient, er begünstigt auch eindeutig die Produzenten zu Lasten der Konsumenten (Pelkmans, 1987; Pomfret, 1987).

a) Die erste These, die wohl für viele staatliche Aktivitäten gültig ist, beruht auf der Erkenntnis, daß es sehr ungewiß ist, welche Regulierungen die Individuen in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EG tatsächlich wünschen, um ihre Bedürfnisse nach Sicherheit, Gesundheit und Information zu befriedigen. Die unterschiedlichen Präferenzen der Individuen, die divergierende Ausstattung mit immobilen Produktionsfaktoren, aber auch unterschiedliche Produktivitäten der Ressourcen sprechen eher dafür, daß sich die optimalen Rechtsvorschriften von Land zu Land unterscheiden.

Es bedarf eigentlich keiner weiteren Begründung, daß zum einen auch die staatlichen Instanzen nicht über die für eine rationale Entscheidung notwendigen Informationen verfügen und zum anderen europaweite Regelungen immer nur auf der Basis von Kompromissen zustande kommen, die im allgemeinen keine optimalen Lösungen darstellen (Berthold, 1990). Trifft man aber auf dieser informatorisch unzulänglich fundierten Basis politische Entscheidungen, die Normen, Standards und andere Rechtsvorschriften vereinheitlichen, dann beachtet man wahrscheinlich die Präferenzen der Individuen nicht und schränkt mit großer Wahrscheinlichkeit die individuelle Handlungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte ein. Es erscheint deshalb wesentlich sinnvoller, dezentrale regionale Entscheidungsprozesse zu bemühen, um an die für eine rationale Entscheidung erforderlichen Informationen zu gelangen. Die logische Konsequenz sind somit stärker förderative Strukturen, die in der Lage sind, die tatsächlichen Präferenzen der Individuen in Europa aufzudecken.

b) Daneben dürfte es sehr schwer sein, den politischen Widerstand der Wirtschaftssubjekte und Interessengruppen zu brechen, die von den gegenwärtigen nationalen Regulierungen profitieren. Der Grund für diese eher pessimisti-

sche Einschätzung ist darin zu sehen, daß sich einerseits die Erträge liberalerer Märkte über einen längeren Zeitraum verteilen und für den Einzelnen eher gering ausfallen, andererseits aber die Verluste für die bisher von den regulierenden Vorschriften spürbar Begünstigten beträchtlich sein können. Damit ist aber auch der Anreiz, lobbyistische Aktivitäten zu entfalten, für die potentiellen Gewinner — Konsumenten, Arbeitnehmer, Exporteure — relativ gering, während die bisher begünstigten nationalen Anbieter verstärkt versuchen werden, ihren lobbyistischen Einfluß im politischen Willensbildungsprozeß geltend zu machen.

Der Widerstand äußert sich in diesem Falle allerdings weniger in den sonst hinlänglich bekannten „rent-seeking“-Aktivitäten sektoraler Lobbys, sondern vielmehr darin, daß man darauf drängt, bestimmte nationale technische Normen und Standards beizubehalten und wenn möglich, europaweit zur Regel zu machen. Die Diskussion um das Reinheitsgebot des deutschen Bieres, die italienische Pasta oder die deutsche Wurst sind nur ein paar von einer ganzen Reihe von Beispielen, die zeigen, wie man von nationaler Seite aus versucht, eine Harmonisierung zu verhindern, die auf eine Öffnung der Märkte hinausläuft und damit eine Liberalisierung zumindest verzögert.

c) Schließlich kann ein relativ ineffizienter politischer Entscheidungsprozeß in der EG einen Erfolg der Harmonisierungsbestrebungen wenn nicht verhindern, so doch verzögern. Der Grund ist darin zu sehen, daß das demokratisch gewählte europäische Parlament so gut wie keinen Einfluß auf die nationalen Regulierungen hat. Größeres Gewicht kommt demgegenüber vielmehr der EG-Kommission zu. Die Kommission ist nun allerdings vom Wählervotum in Europa nicht sehr stark abhängig und damit viel anfälliger für den Einfluß von Interessengruppen. Die starke finanzielle und personelle Präsenz dieser Gruppierungen in Brüssel deutet darauf hin, daß man offensichtlich der Meinung ist, auf dieser Ebene seine Interessen am besten durchsetzen zu können.

Von entscheidender Bedeutung ist allerdings der EG-Ministerrat, wenn es darum geht, die Vorstellungen der EG-Kommission in praktische Politik umzusetzen. Man hat zwar seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte das Prinzip der Einstimmigkeit bei Entscheidungen grundsätzlich abgeschafft, aber die nationalen Regierungen haben nach wie vor ein Vetorecht, wenn die Harmonisierung „vitale nationale Interessen“ berührt. Es reicht deshalb grundsätzlich aus, wenn die protektionistischen Gegner in Europa nur eine Schlacht in einem der zwölf Mitgliedsstaaten gewinnen, um die Harmonisierungsbestrebungen entscheidend zu behindern (Pomfret, 1987, 463-464).

Es ist allerdings grundsätzlich auch denkbar, daß sich die nationalen Politiker und die nationalen und europäischen Ministerialbeamten vor allem zu Lasten der Konsumenten in Europa einigen. Solche kartellähnlichen Vereinbarungen werden allerdings durch protektionsfeindliche Rechtsprechung des relativ unabhängigen Europäischen Gerichtshofes beschränkt (Dicke, 1990). Seit einiger Zeit beschneidet er nämlich in zunehmendem Maße vor allem dann die

Kompetenzen der nationalen Regierungen, wenn es darum geht, die stark expandierenden Dienstleistungsmärkte zu regulieren.

2. Wenn man damit aber zu dem Ergebnis kommt, daß der Weg über eine Politik der ex ante-Harmonisierung aller Voraussicht nach nicht den gewünschten Erfolg haben wird, bleibt die Frage, wie man dann verfahren sollte, um die bestehenden Hindernisse auf den Güter- und Faktormärkten aus dem Wege zu räumen. Die Antwort hierauf ist relativ einfach: Notwendig ist allein, daß man Wettbewerb zwischen den national unterschiedlich regulierten Systemen zuläßt. Dazu ist es allerdings erforderlich, daß zumindest zwei Bedingungen erfüllt sind: a) Der Zutritt zu allen nationalen Märkten muß grundsätzlich frei sein. Das macht eine konsequente Wettbewerbspolitik auf EG-Ebene erforderlich. b) Der Austausch von Waren und Dienstleistungen über Ländergrenzen hinweg darf ebensowenig beschränkt sein wie die Wanderung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital selbst.

Die interessante Frage ist nun aber, wie dieser allgemeine Grundsatz des institutionellen Wettbewerbs in praktische Politik umgesetzt werden kann. Für die regulierenden nationalen Rechtsvorschriften, Normen und Standards sollte dabei nach dem sogenannten „Cassis de Dijon“-Prinzip verfahren werden: Wenn ein Gut oder eine Dienstleistung in einem Mitgliedsland der EG rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurde, sollte es überall in der Gemeinschaft ungehindert verkauft werden dürfen. Wendet man dieses Ursprungslandprinzip konsequent an, dann besteht möglicherweise auch kein Bedarf mehr für eine Harmonisierung bestimmter Mindeststandards, mit denen verhindert werden soll, daß die Gesundheit der Wirtschaftssubjekte gefährdet, die technische Sicherheit in Frage gestellt und der Schutz des Verbrauchers nicht garantiert wird, wie dies vielfach gefordert wird. Notwendig scheint allein, daß besser über die Eigenschaften der Produkte informiert wird. Es sollte dann dem Wettbewerbsprozeß überlassen bleiben, herauszufinden, welche der nationalen Regelungen leistungsfähiger sind und von den Individuen präferiert werden (Hindley, 1987, 484).

Eine grundsätzliche Schwierigkeit tut sich bei dieser wettbewerblichen Integrationsstrategie allerdings auf. Wenn die polit-ökonomischen Zusammenhänge einigermaßen richtig wiedergegeben wurden, dürfte es nicht ganz einfach sein, sich auf das ordnungspolitisch adäquate Ursprungslandprinzip zu einigen. Damit stellt sich aber die Frage, wie man die Politiker bei unvollkommenen politischen Märkten dazu bewegen kann, sich selbst zu entmachten, indem sie eine solche allgemeine Regel akzeptieren. Die Antwort hierauf ist vielleicht doch einfacher als man denkt. Die relativ liberale Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes höhlt die Machtposition von Ministerrat und Kommission immer stärker aus. Wenn nun sichergestellt wird, daß diese richterlichen Entscheidungen auch auf nationaler Ebene akzeptiert werden, dann kann der relativ unabhängige Europäische Gerichtshof einen entscheidenden Beitrag leisten, dieses konstitutive liberale Prinzip einzuführen und auch zu garantieren.

3.1.2. Auf welchem integrationspolitischen Kurs sollte man unterschiedliche nationale Steuersysteme angehen?

Die Vorteile eines gemeinsamen Marktes in Europa können möglicherweise auch geschmälert werden, wenn die unterschiedlichen nationalen Steuersysteme in Europa beibehalten werden. Es sollen deshalb in einem ersten Schritt die unterschiedlichen Positionen dargestellt werden, die man in Europa einnimmt, um mit diesem steuerlichen Problem fertig zu werden. Da aber diese Schwierigkeiten in den Vereinigten Staaten zwischen den einzelnen Staaten seit langem bestehen, soll in einem zweiten Schritt gefragt werden, welche Lehren man für die Gestaltung des steuerlichen Terrains in Europa aus den Erfahrungen der Vereinigten Staaten ziehen kann.

1. Neben den materiellen und technischen Schranken wird auch in den national recht unterschiedlichen Steuersystemen in Europa eine weitere Quelle ökonomischer Fehlentwicklungen vermutet. Wenn man die Grenzkontrollen abbaut, so glaubt man, kommt es vor allem wegen der unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze zu gravierenden Veränderungen in den Handels- und Dienstleistungsströmen. Die Folge sind künstliche Veränderungen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften und damit aller Voraussicht nach alloitative Verzerrungen. Es wird deshalb gefordert, die nationalen Steuersysteme einander anzugeleichen, indem man sich zumindest bei der Mehrwertsteuer entweder europaweit auf einheitliche Steuersätze einigt oder aber die größten Fehlentwicklungen über ein Clearing-System zwischen den europäischen Staaten verhindert.

Diese Vorstellungen sind nun allerdings nicht unwidersprochen geblieben.
a) Die recht unterschiedliche Höhe der steuerlichen Belastungen in den europäischen Ländern, aber auch das unterschiedliche Gewicht der direkten und indirekten Steuern in den nationalen Abgabesystemen zeigen nicht nur, daß die Länder in Europa wirtschaftlich unterschiedlich stark entwickelt und die Steuersysteme nicht alle gleich effizient sind (Grilli, 1988), sondern die europäischen Steuerzahler offensichtlich auch ganz unterschiedliche Präferenzen für die Höhe, Struktur und auch Erhebung von Abgaben haben. Eine Harmonisierung der Steuern auf europäischer Ebene kann dieser regionalen Vielfalt sicherlich nicht gerecht werden.

b) Die Strategie der ex ante-Harmonisierung auf steuerlichem Gebiet wird aber auch noch aus einem ganz anderen, polit-ökonomischen Grund kritisiert. Wenn es nämlich richtig ist, daß die politischen Entscheidungsträger wegen unvollkommener politischer Märkte über diskretionäre Handlungsspielräume verfügen, dann kann eine europaweite Steuerharmonisierung als ein Versuch angesehen werden, diese Spielräume zu erhalten oder aber zu erweitern. Jede Steuerharmonisierung auf europaweiter Ebene muß als eine kartellähnliche Vereinbarung zwischen den nationalen Regierungen betrachtet werden (Cnossen, 1989). Das Ziel besteht nicht nur darin, die monopolistische Stellung, die bei offenen europäischen Güter- und Faktormärkten in Frage gestellt wird, sowohl

hinsichtlich des Niveaus als auch der Struktur der Besteuerung zu erhalten, sondern sich auch den ausgabepolitischen Handlungsspielraum nicht beschneiden zu lassen. Es steht somit zu befürchten, daß eine europaweite Harmonisierung der Steuern letztlich zu Lasten der Steuerzahler geht.

Wenn man diese Entwicklung begrenzen will, spricht vieles dafür, die unterschiedlichen Steuersysteme der EG-Länder gegeneinander konkurrieren zu lassen. Damit wird bei einer adäquaten Währungsordnung nicht nur viel eher den divergierenden individuellen Präferenzen der Steuerzahler in den einzelnen Ländern der EG entsprochen, der Steuerwettbewerb zwingt die nationalen Regierungen auch, stärker um die knappen finanziellen Ressourcen zu kämpfen. Die Folge wird nicht nur ein geringeres Wachstum der staatlichen Ausgaben, sondern auch eine größere Effizienz des öffentlichen Sektors sein.

2. Die Idee, unterschiedliche nationale Steuersysteme gegeneinander konkurrieren zu lassen, ist nun aber weder neu noch unumstritten, wie die kontroverse Diskussion um die Theorie des „wettbewerblichen Föderalismus“ in den Vereinigten Staaten zeigt (Breton, 1985; McLure, 1986; Kenyon, 1988). Es erscheint deshalb sinnvoll, aus diesen Erfahrungen für die steuerliche Komponente bei der Vollendung des Binnenmarktes in Europa zu lernen. Die Kritiker eines solchen Wettbewerbs der Steuersysteme wenden vor allem ein, daß a) die nationalen Staaten in ihren Einnahmemöglichkeiten beschränkt werden und damit zwangsläufig das Niveau der staatlichen Ausgaben verringern müssen (Oates, 1972, 143) und b) die Ausgaben des Staates immer weniger über direkte, progressiv wirkende, sondern verstärkt über indirekte, regressive Steuern finanziert werden (Break, 1967, 23-24).

a) Wenden wir uns zunächst dem ersten Kritikpunkt zu. Die weitverbreitete Befürchtung, daß die nationalen Staaten mit höheren Steuersätzen ihre Besteuerung den Ländern mit den geringeren Sätzen anpassen und deshalb die staatlichen Aktivitäten verringern müssen, beruht offensichtlich auf der Vorstellung, daß zum einen bei einem freien Austausch von Gütern und Diensten ein verstärkter Handel mit den Produkten stattfindet, die national geringer besteuert werden, und zum anderen Individuen und Unternehmungen bei voller Freizügigkeit in die Länder mit den geringeren Steuersätzen abwandern. Damit würden sich offensichtlich die Länder mit den geringsten fiskalpolitischen Aktivitäten durchsetzen.

Diese Argumentation ist nun aber aus mehreren Gründen nicht stichhaltig. (1) Zunächst einmal kann man nicht davon ausgehen, daß Individuen und Unternehmungen notwendigerweise aus den Ländern mit den höheren direkten Steuersätzen abwandern. Der Grund ist ganz einfach darin zu sehen, daß diese Entscheidung nicht nur von der Höhe der finanziellen Belastungen, sondern auch von den staatlichen Leistungen, wie beispielsweise der bereitgestellten Infrastruktur, dem staatlichen Angebot im Bereich von Erziehung und Bildung etc., bestimmt wird. Erst das ganze Paket von Steuern und Leistungen bestimmt

letztlich darüber, ob es zu einer Abwanderung kommt oder nicht (Tiebout, 1956). Verstärkte staatliche Ausgaben in solche Leistungen, die von den Wirtschaftssubjekten präferiert werden, sind deshalb möglicherweise eine gute Investition in später steigende staatliche Steuereinnahmen. Damit ist es aber durchaus möglich, daß der „fiskalische“ Wettbewerb einen Druck auf die nationalen Staaten ausübt, die gewünschten staatlichen Leistungen zu erhöhen und damit die Steuereinnahmen nicht, wie befürchtet, verringert, sondern steigert. Bisher vorliegende empirische Untersuchungen bestätigen dann auch diese Überlegungen (Plaut/Pluta, 1983; Helms, 1985; Wasylenko/McGuire, 1985).

Der „fiskalische“ Wettbewerb entpuppt sich somit nicht nur als eine Konkurrenzveranstaltung der nationalen Standorte für Unternehmungen, sondern auch der allgemeinen Lebensbedingungen für die Individuen. Wenig attraktive nationale fiskalische Bedingungen begünstigen die Abwanderung des Produktionsfaktors Arbeit, aber vor allem auch des Kapitals (Sinn, 1989). Die Wahl des Währungssystems kann diese Entwicklung zwar nicht aufhalten, aber doch abschwächen oder aber verstärken. Entscheidet man sich für feste Wechselkurse, erzwingen Defizite in der kurz- und langfristigen Kapitalbilanz und ein Abbau von Arbeitsplätzen über kurz oder lang, daß sich die inländische Politik der ausländischen anpaßt. Wählt man demgegenüber flexible Währungsrelationen, dann dürfte sich der Druck auf die verfolgte Fiskalpolitik abschwächen. Der Wertverlust der inländischen Währung trägt nämlich mit dazu bei, den Widerstand zu verringern und die Entwicklung zu verzögern. Der nationale Handlungsspielraum dürfte in diesem Falle größer sein.

(2) Etwas problematischer stellt sich die Situation bei den indirekten Steuern dar. Es ist sicherlich richtig, daß Länder mit höheren Steuersätzen damit rechnen müssen, ihre Produkte in geringerem Umfang absetzen zu können. Diese Aussage bleibt auch dann grundsätzlich richtig, wenn man unterschiedliche „Qualitäten“ der Produkte berücksichtigt. Damit ist aber noch nicht gesagt, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Länder mit den höheren Steuersätzen tatsächlich beeinträchtigt wird. Ob dieser Fall eintritt oder nicht, hängt ganz entscheidend davon ab, für welches Währungssystem man sich entscheidet. Bleibt man bei einer Währungsordnung, die wie das Europäische Währungssystem auf grundsätzlich festen Wechselkursen basiert, sind solche Verzerrungen im internationalen Handel sicherlich nicht zu vermeiden. Entscheidet man sich allerdings für ein System flexibler Währungsrelationen, werden die nationalen Unterschiede in den Steuersätzen tendenziell durch entgegengerichtete Veränderungen der Wechselkurse kompensiert (Siebert, 1989 a). Dies würde es ermöglichen, auf eine Harmonisierung der indirekten Steuern weitgehend zu verzichten, ohne daß der internationale Handel verzerrt wird. Voraussetzung ist allerdings, daß sich die Wechselkurse anpassen können und nicht schon zu Beginn des Integrationsprozesses unwiderruflich fixiert werden.

b) Die möglichen positiven Wirkungen eines „fiskalischen“ Wettbewerbs werden aber, wie der zweite Einwand zeigt, auch deshalb in Frage gestellt, weil man der Meinung ist, daß die Regierungen der einzelnen Länder gezwungen sein könnten, die staatlichen Aktivitäten in immer stärkerem Maße über regressiv wirkende indirekte Steuern und Abgaben zu finanzieren. Die vielfach befürchtete Abstimmung der Wirtschaftssubjekte der Länder mit den höheren direkten Steuersätzen „mit den Füßen“ trägt dazu bei, daß die staatlichen Ausgaben primär über regressiv wirkende Abgaben finanziert werden. Damit werden aber auch die Möglichkeiten eingeschränkt, Einkommen über das System direkter Steuern umzuverteilen.

Diese Kritik an einem Wettbewerb der nationalen Steuersysteme ist nun aber nur bedingt richtig. (1) Wenn es nämlich zutrifft, daß bei der Abstimmung der Wirtschaftssubjekte „mit den Füßen“ weniger die steuerlichen Belastungen als vielmehr das ganze Paket von individuellen und unternehmerischen Abgaben und staatlichen Leistungen entscheidet, dann tragen solche wettbewerblichen Prozesse eher dazu bei, daß das Äquivalenzprinzip bei der Besteuerung an Bedeutung gewinnt (Oates/Schwab, 1988). Damit wird aber auch einsichtig, daß die ursprünglichen versicherungsbedingten Aufgaben der Systeme der Sozialen Sicherung weiterhin auf nationaler Ebene organisiert werden sollten.

(2) Bei einem Wettbewerb der Steuersysteme sind umverteilungspolitische Aktivitäten auf nationaler Ebene nach wie vor möglich. Allerdings werden nun die Kosten einer solchen Politik offensichtlicher. Wenn ein Land der Meinung ist, daß es ein Mehr an „Gerechtigkeit“ haben will, dann kann es diese gestiegene Nachfrage zwar ausüben, allerdings steigt auch der Preis für das nachgefragte Gut „Gerechtigkeit“. Er drückt sich nur nicht mehr allein in den eher mittelbar wirkenden negativen Sekundärwirkungen auf allokativen Zielen, sondern sehr direkt in einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit aus. Bei flexiblen Wechselkursen kann dieser Nachteil allerdings über eine Abwertung der Währung des Landes mit den relativ umfangreichsten und am wenigsten effizienten umverteilungspolitischen Aktivitäten zumindest teilweise kompensiert werden. Der Preis für das Gut „Gerechtigkeit“ muß nun allerdings in Form eines Verlustes von im Inland produzierten, vom Ausland aber nachgefragten Gütern entrichtet werden.

3.2. Wie sollte bei allokativen und distributiven Fehlentwicklungen verfahren werden?

In der Auseinandersetzung um den europäischen Binnenmarkt wird immer wieder darauf hingewiesen, daß es nicht ausreicht, europaweit die Märkte zu öffnen. Es muß daneben auch dafür Sorge getragen werden, daß unbefriedigende allokativen und distributiven Ergebnisse offener Märkte bekämpft werden (Pelkmans/Winters, 1988). Suboptimale allokativen Lösungen werden wegen inter-regionaler externer Effekte vor allem im Bereich der Umwelt (Siebert,

4 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 199

1989b; van Long/Siebert, 1990) und bei unternehmerischen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (Klodt, 1989) vermutet. Mit unerwünschten distributiven Ergebnissen offener Märkte wird nicht nur gerechnet, weil man der Meinung ist, daß sich das Problem der Armut in Europa weiter verschärft und die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen weiter differenziert, sondern auch weil man glaubt, daß sich das bestehende Wohlstandsgefälle zwischen den reichen und armen Regionen in Europa weiter vergrößert (Padoa-Schioppa, 1987).

1. Eine recht kontroverse Debatte ist nun aber seit einiger Zeit auch um die „soziale Dimension“ des europäischen Binnenmarktes entstanden. a) Vor allem von gewerkschaftlicher Seite wird darauf verwiesen, daß der angestrebte Prozeß der wirtschaftlichen Integration den sozialen Fortschritt in den Ländern mit ausgebautem Sozialsystem bremse, die sozialen Standards wegen des Wettbewerbs unterschiedlicher Wohlfahrtssysteme europaweit nach unten nivelliert würden und allokativer Verzerrungen und Fehlentwicklungen einträten, weil Länder mit geringeren Aufwendungen für soziale Leistungen wettbewerbliche Vorteile aufwiesen (Däubler, 1989; Hinterscheid, 1989). Das „soziale Dumping“ könnte nur verhindert werden, wenn es gelänge, die sozialen Standards in Europa stärker zu harmonisieren. b) Demgegenüber verweisen die Gegner einer solchen Strategie der ex ante-Harmonisierung darauf, daß auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik ein Wettbewerb der unterschiedlichen Systeme in Europa zu den besseren Ergebnissen führe (Frankfurter Institut, 1989; Paqué, 1989; Fels, 1989). Der wettbewerbliche Such- und Entdeckungsprozeß maximiere auch in diesem Bereich den individuellen Handlungsspielraum, verringere sozialpolitisch motivierte ineffiziente staatliche Eingriffe auf Güter- und Faktormärkten, helfe erst national effiziente Modelle des Sozialstaates zu finden und trage auch zu einem Abbau der inter-regionalen einkommenspolitischen Disparitäten in Europa bei.

2. Wenn man die unterschiedlichen sozial- und verteilungspolitischen Integrationsstrategien adäquat beurteilen will, scheint es zunächst einmal erforderlich, sich klarzumachen, welche Aufgabe der Sozial- und Verteilungspolitik in Gesellschaften zufällt, die sich grundsätzlich für eine marktwirtschaftliche Ordnung entschieden haben (Berthold, 1988). Die Antwort auf diese Frage ist relativ einfach: Einerseits sollen bestehende allokativer Unzulänglichkeiten auf Versicherungsmärkten — Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter — gemildert oder beseitigt, andererseits vorhandene distributive Fehlentwicklungen — existierende Armut, soziale Ungerechtigkeit, ungleich über die Gesellschaft verteilte Handlungsrechte — gemindert oder beseitigt werden. Der staatlichen Sozialpolitik fällt somit die Aufgabe zu, die beiden Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ (Lindbeck, 1985) effizient bereitzustellen, wenn sie auf privaten Märkten nicht oder ineffizient angeboten werden und eine realistische Chance besteht, daß ein staatliches oder staatlich initiiertes Angebot effizienter ausfällt.

Damit scheint aber auch klar, wann man für eine ex ante-Harmonisierung eintritt und wann man einen Wettbewerb der unterschiedlichen sozialen Systeme in Europa präferiert. a) Ein Bedarf an europaweiter ex ante-Harmonisierung ist auf dem Felde der Sozial- und Verteilungspolitik a priori vor allem dann nicht von der Hand zu weisen, wenn die Produktion oder der Konsum des Gutes „Sicherheit“ mit inter-regionalen externen Effekten verbunden ist und/oder man in Europa einheitliche verteilungspolitische Vorstellungen darüber entwickelt, in welchem Umfang und in welcher Qualität das Gut „Gerechtigkeit“ angeboten werden sollte. Letztlich stehen somit hinter den Vorstellungen der Verfechter einer ex ante-Harmonisierung primär wiederum allokativ und distributiv unzulängliche ökonomische Märkte, während Fehlentwicklungen auf den politischen Märkten als vernachlässigbar angesehen werden. b) Ein Wettbewerb der ganz unterschiedlich ausgeprägten und organisierten nationalen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten in Europa scheint demgegenüber immer dann attraktiv, wenn inter-regionale allokativen und distributiven Fehlentwicklungen auf den ökonomischen Märkten gering sind und die begründete Gefahr besteht, daß sozial- und verteilungspolitische Aktivitäten weniger ergriffen werden, um allokativen und distributiven Unzulänglichkeiten bei der Produktion und dem Konsum der beiden Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ zu begegnen, sondern weil sie für die politischen Entscheidungsträger opportun erscheinen. Für die Verfechter einer sozial- und verteilungspolitischen Integrationsstrategie, die auf institutionellen Wettbewerb setzt, stehen somit die Unvollkommenheiten auf den politischen Märkten im Vordergrund.

3. Ein Urteil darüber, welche der beiden konkurrierenden Integrationsstrategien die überlegene ist, scheint allerdings erst möglich, wenn klar ist, wie die Unzulänglichkeiten auf ökonomischen und politischen Märkten zu gewichten sind. a) Einen ersten Anhaltspunkt erhält man, wenn man die sozial- und verteilungspolitischen Aktivitäten der Länder in Europa betrachtet. Dabei kann man feststellen, daß die einzelnen Länder offenbar verschiedene Wege gewählt haben, die Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ anzubieten. Dies kann verschiedene Ursachen haben: (1) Es kann einmal daran liegen, daß unterschiedliche Technologien existieren, diese Güter zu produzieren, sich die einzelnen Länder aber in der Faktorausstattung unterscheiden, die zur Produktion dieser Güter notwendig ist, sie wegen informatorischer Defizite oder politisch opportunem Verhalten die effizienten Produktionsverfahren nicht anwenden. (2) Daneben können sich die Individuen in den einzelnen Ländern aber auch in der Nachfrage nach diesen Gütern unterscheiden, weil sie die Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ in ganz unterschiedlichem Maße präferieren, das divergierende wirtschaftliche Entwicklungsniveau der südlichen und nördlichen Länder in Europa zu einer unterschiedlich hohen Nachfrage nach diesen Gütern führt oder aber politische Eingriffe den individuellen Preis für diese Güter künstlich verringern und die Nachfrage verzerren.

4*

b) Die Entscheidung der einzelnen Länder, mit welcher Technologie sie die Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ produzieren und ob die Individuen dieser Länder davon viel oder wenig nachfragen, induziert so lange keinen politischen Handlungsbedarf auf europäischer Ebene, wie es sich bei diesen Gütern um private Güter handelt. Es ist an dieser Stelle allerdings müßig darüber zu streiten, inwieweit die Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ privaten Charakter haben. Ein Bedarf an europaweiter Harmonisierung besteht auch dann nicht, wenn diese — privat oder staatlich produzierten — Güter nur den nationalen Wirtschaftssubjekten zugänglich sind und somit den Charakter „lokaler“ öffentlicher Güter haben.

Wenn es sich bei den Gütern „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ tatsächlich um lokale öffentliche Güter handelt, dann beeinflussen die nationalen Angebots- und Nachfrageentscheidungen hinsichtlich dieser Güter nicht nur die Standortbedingungen einer Volkswirtschaft, sondern auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes sowohl als Produzent von Gütern und Diensten als auch als Standort für Investitionen (Paqué, 1989, 115). Stellt ein Land seinen Bewohnern ein relativ großes Angebot dieser Güter zur Verfügung und werden die Kosten der Produktion von „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“, wie beispielsweise steigende Lohnkosten, ein vermindertes Arbeitsangebot, geringere private Ersparnisse oder ein verringertes wirtschaftliches Wachstum, nicht über steigende Produktivitäten der Produktionsfaktoren aufgefangen, weil die ökonomische Stabilität der Volkswirtschaft steigt, sich der Humankapitalstock vergrößert, der technologische Wandel leichter realisieren lässt oder die soziale Kohäsion einer Gesellschaft verstärkt wird (Haveman, 1988), dann verschlechtert sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieses Landes. Ein Bedarf an europaweiter Harmonisierung entstünde auf diesem Feld aber dennoch nicht, weil die geringere internationale Wettbewerbsfähigkeit der Preis ist, den dieses Land offensichtlich für ein Mehr an „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ zu zahlen bereit ist.

c) Die Forderung nach einer ex ante-Harmonisierung könnte allerdings berechtigt sein, wenn die Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ den Charakter inter-regional öffentlicher Güter hätten. Dies scheint, wenn man einmal vom Seuchenschutz absieht, nicht für das Gut „Sicherheit“ und damit auch nicht für die Systeme der Sozialen Sicherung zu gelten (Schmähl, 1989; Maydell, 1989, gewinnt aber vor allem für das Gut „Gerechtigkeit“ an Bedeutung, sofern man in Europa „einheitliche Lebensverhältnisse“ anstrebt. Es soll hier nicht weiter darauf eingegangen werden, daß man dieses Verteilungspolitische Ziel sicherlich nicht allein an den materiellen Einkommensverhältnissen festmachen darf, sondern auch regional divergierende Präferenzen für Freizeit oder unterschiedliche immaterielle Lebensbedingungen berücksichtigen muß (Soltwedel, 1987, 130). Viel entscheidender ist die Frage, ob man dieses Ziel besser über eine ex ante-Harmonisierung oder aber funktionsfähige Märkte erreichen kann.

Welchen Weg man gehen sollte, hängt entscheidend davon ab, worauf die regionalen Divergenzen in der wirtschaftlichen Entwicklung zurückzuführen

sind. Da sind einmal die wenig begünstigten, oft peripheren Regionen, die wie der Mittelmeerraum oder auch Irland vorwiegend agrarisch strukturiert sind. Die anderen Problemgebiete sind alte, stagnierende Industrieregionen, die es, wie im Bereich von Kohle, Stahl oder auch dem Schiffsbau, nicht geschafft haben, sich den veränderten komparativen Kostenverhältnissen anzupassen (Pelkmans/Winters, 1988, 71-74). Diese Problemregionen scheinen aber eines gemeinsam zu haben: Die unbefriedigenden Entwicklungen sind zu einem beträchtlichen Teil auf staatliche Eingriffe — protektionistische und reglementierende Aktivitäten auf Güter- und Faktormärkten sowie staatliche Subventionen für unrentable Wirtschaftszweige — im Verein mit einer beschäftigungsfeindlichen Lohnniveau- und -strukturpolitik der Tarifvertragsparteien zurückzuführen (Soltwedel, 1987). Damit scheinen aber Lösungen sinnvoll, die, wie ein institutioneller Wettbewerb zwischen den europäischen Regionen, helfen können, diese staatlich mitverursachten Fehlentwicklungen zu verringern. Eine ex ante-Harmonisierung würde wegen der polit-ökonomischen Schwierigkeiten aller Voraussicht nach eher zu Lösungen führen, die mit einem europaweit relativ hohen Niveau an Regulierungen auf Güter- und Faktormärkten verbunden sind. Die notwendige Entwicklung zu einem Weniger an Regulierung würde damit eher behindert und der als erwünscht angesehene Aufholprozeß weniger entwickelter Regionen in Europa gebremst.

Mit einer wirklichen — internen und externen — Öffnung der Güter- und Faktormärkte in Europa würde der Prozeß des Wettbewerbs zwischen den unterschiedlichen Institutionen nicht nur verstärkt, die bestehenden Inflexibilitäten der relativen Preise auf nationaler und europaweiter Ebene vermindert, die nationale und inter-regionale (europaweite) Mobilität der Produktionsfaktoren erhöht, sondern neben dem intra-industriellen Handeln zwischen Ländern ähnlicher Entwicklungsstufen auch der inter-industrielle Handel zwischen den ärmeren und reicherem Ländern gesteigert (Krugman, 1987). Wenn man die Last der Anpassung, die im Zuge des wirtschaftlichen Integrationsprozesses auf der Mobilität von Gütern und Faktoren sowie der Flexibilität der Faktorpreise liegt, mindern will, muß man die Wechselkurse in Europa nicht fest, sondern flexibel gestalten. Damit scheint auch in diesem Falle die Aussage von W. Eucken zuzutreffen: „Soziale Gerechtigkeit sollte man also durch Schaffung einer funktionsfähigen Gesamtordnung und insbesondere dadurch herzustellen suchen, daß man die Einkommensbildung den strengen Regeln des Wettbewerbs, des Risikos und der Haftung unterwirft“ (Eucken, 1968, 317).

d) Die Integrationsstrategie, die auf einen Wettbewerb der unterschiedlich strukturierten und organisierten nationalen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten setzt, scheint aber grundsätzlich auch ein geeignetes Mittel, ineffiziente sozial- und verteilungspolitische Aktivitäten auf nationaler Ebene zu verringern. Wenn es nämlich richtig ist, daß vor allem der Bereich der Sozial- und Verteilungspolitik ein bevorzugtes Betätigungsgebiet politischer Entscheidungsträger ist, die politischen Märkte aber unvollkommen sind, dann steht zu befürchten, daß

nicht nur das Gut „Sicherheit“, sondern auch das der „Gerechtigkeit“ relativ ineffizient angeboten wird. Dies gilt nicht nur für die Systeme der Sozialen Sicherung, die vielfältigen Arbeitszeit- und Arbeitsschutzvorschriften, die Regelungen der Lohnfortzahlung oder der Sozialpläne, sondern auch für die umfangreichen, auf zahlreichen Ebenen stattfindenden, wenig koordinierten umverteilungspolitischen Aktivitäten des Staates (Berthold, 1988; 1989 b). Während eine ex ante-Harmonisierung letztlich darauf hinausläuft, daß man sich europaweit nicht auf die effizientesten sozial- und verteilungspolitischen Lösungen einigt, kann der Prozeß des institutionellen Wettbewerbs helfen, ineffiziente Lösungen zu eliminieren.

Es scheint damit nach wie vor richtig zu sein, was in einer Studie im Auftrag des Internationalen Arbeitsamtes schon im Jahre 1956 festgestellt wurde: „Fassen wir unsere Untersuchung über die Frage zusammen, ob und inwiefern eine Harmonisierung der sozialen Bedingungen und der sozialpolitischen Maßnahmen erforderlich ist, so gelangen wir zu dem Schluß, daß offenbar zum wirksamen Funktionieren erweiterter Märkte ein geringeres Maß von Harmonisierung erforderlich sein dürfte als oft angenommen wird“ (Internationales Arbeitsamt, 1956, 86).

3.3. Werden ineffiziente nationale Makro-Politiken besser durch europaweite Absprachen oder Wettbewerbsprozesse eliminiert?

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion dominieren vor allem die eher positiven allokativen, aber auch mögliche negative distributive Effekte integrierter Güter- und Faktormärkte, wenn es darum geht, die Pros und Contras der geplanten Vollendung des europäischen Binnenmarktes 1992 zu beurteilen. Die (ordnungs)politisch aber ebenso relevante Frage, wie unterschiedliche nationale Makro-Politiken die Wohlfahrtsentwicklung in Europa beeinflussen, tritt demgegenüber im allgemeinen eher in den Hintergrund. Dies ist erstaunlich, wenn man bedenkt, daß integrierte Güter- und Faktormärkte die Mitgliedsländer der EG nicht nur für externe — innereuropäische — Störungen anfälliger machen, sondern auch dazu beitragen können, daß nationale makro-politische Aktivitäten weniger effizient ausfallen und schließlich die Möglichkeit nicht ganz von der Hand zu weisen ist, daß europaweit unkoordinierte nationale Makro-Politiken alle Volkswirtschaften schlechter stellen.

Wenn allerdings die Gefahr besteht, daß nationale makro-politische Divergenzen die ökonomische Entwicklung in der EG negativ beeinflussen, könnten die positiven Wohlfahrtswirkungen integrierter Güter- und Faktormärkte geschmälert werden. Es scheint deshalb auch eine ordnungspolitische Grundsatzentscheidung für den Umgang mit den makro-politischen Aktivitäten notwendig, wenn man nicht Gefahr laufen will, die mikroökonomischen Vorteile einer Öffnung der Märkte durch ineffiziente Wirtschaftspolitiken auf der makroökonomischen Ebene zu verspielen. Es stellt sich somit auch auf

stabilitätspolitischem Gebiet die integrationspolitische Gretchenfrage, ob man eher auf eine Politik der ex ante-Harmonisierung setzen oder aber dem Wettbewerb der nationalen Makro-Politiken den Vorzug geben sollte.

1. Die Verfechter einer Integrationsstrategie, mit der man versucht, die nationalen Volkswirtschaften in Europa auf eine gemeinsame geld- und fiskalpolitische Linie zu bringen, gehen von der Vorstellung aus, daß nationale makro-politische Aktivitäten mit externen Effekten für andere, über offene Güter- und Faktormärkte eng miteinander verflochene Volkswirtschaften verbunden sind. Dabei kann es sich um negative Externalitäten handeln, wenn es dem Inland gelingt, inflationäre Entwicklungen oder Arbeitslosigkeit in das Ausland zu exportieren. Es können aber auch positive Effekte auftreten, wenn die stabilitätspolitischen Erträge inländischer makro-politischer Aktivitäten, die sich in weniger Inflation und mehr Beschäftigung niederschlagen, auch dem Ausland zugute kommen. Da im einen Fall von den stabilitätspolitischen „bads“ zuviel und im anderen von den „goods“ zu wenig produziert werden, scheinen ex ante aufeinander abgestimmte Makro-Politiken sinnvoll, wenn die beiden stabilitätspolitischen Güter optimal angeboten werden sollen (Hamada, 1985; Cooper, 1985; Fischer, 1988). Der Erfolg einer europaweiten Koordination der Makro-Politiken scheint gesichert, weil man die Unvollkommenheiten auf den politischen Märkten gering schätzt und damit die politischen Kosten wirtschaftspolitischer Aktivitäten des Staates vernachlässigbar gering sind.

2. Die Anhänger eines Wettbewerbs der nationalen Makro-Politiken verweisen demgegenüber darauf, daß makro-politische Aktivitäten nicht mit wirtschaftspolitisch relevanten externen Effekten verbunden sind (Vaubel, 1983; 1988). Da der marktliche Koordinationsmechanismus somit auch auf dem Felde der Makro-Politik zu optimalen Lösungen führt, wenn politische Eingriffe dies nicht verhindern, scheint eine Koordination der nationalen Makro-Politiken auf europaweiter Ebene nicht nur nicht erforderlich, sondern auch nicht erwünscht. Ganz im Gegensatz zu den ökonomischen Märkten sind allerdings die politischen höchst unvollkommen. Sie eröffnen den politischen Entscheidungsträgern diskretionäre Handlungsspielräume, die diese nutzen, um ökonomisch ineffiziente Lösungen zu verwirklichen. Die Konkurrenz der unterschiedlich effizienten nationalen Makro-Politiken kann deshalb mit dazu beitragen, diese Freiräume der Politiker und Bürokraten zu begrenzen und den Weg für effizientere ökonomische Lösungen zu bereiten.

3. Offensichtlich hängt die Entscheidung, welche integrationspolitische Strategie man auf dem Gebiet der Makro-Politiken verfolgen sollte, ganz entscheidend davon ab, wie vollkommen die ökonomischen und politischen Märkte tatsächlich sind und welche Kosten mit einer europaweiten Koordination der nationalen Makro-Politiken verbunden sind. a) Die Vorstellung, daß nationale makro-politische Aktivitäten mit externen Effekten einhergehen und die ökonomischen Märkte damit unvollkommen sind, wird aus zwei ganz unterschiedlichen Gründen in Frage gestellt. (1) Nationale Makro-Politiken weisen

nur unter keynesianischen Bedingungen externe Effekte auf, da in diesem Falle in der Tat vor allem das Inland die Kosten einer Nachfragepolitik trägt, während die Erträge auch dem Ausland zugute kommen. Verfolgen demgegenüber die nationalen wirtschaftspolitischen Instanzen unter klassischen Bedingungen eine eher angebotsorientierte Politik, mit der sie versuchen, den eigenen nationalen Standort attraktiver zu gestalten und internationales Kapital anzulocken, produzieren sie „lokale“ öffentliche Güter, die europaweit überwiegend privaten Charakter haben (Sinn, 1989). Eine solche Wirtschaftspolitik scheint somit nur wenig externe Effekte aufzuweisen.

(2) Aber auch die These, wonach eine keynesianische Nachfragepolitik mit externen Effekten verbunden ist, blieb nicht unwidersprochen. Es wird vielmehr darauf hingewiesen, daß es sich hierbei nicht um technologisch bedingte, sondern um pekuniäre Externalitäten handelt, die aber nach einer weit verbreiteten Meinung (Buchanan /Stubblebine, 1962, 371; Mishan, 1971, 6; kritisch: Scitovsky, 1954) keine staatlichen Eingriffe notwendig machen (Vaubel, 1983). Dieser Einwand mag zwar grundsätzlich richtig sein, dennoch scheint mir ein Zusammenhang zu technologisch bedingten externen Effekten offensichtlich. Das Ausmaß der makro-politischen Externalitäten hängt ganz wesentlich vom Währungssystem ab. Entscheidet man sich für flexible Wechselkurse, kann man diese Art von externen Effekten stark verringern. Damit gleichen diese makro-politischen externen Effekte aber jenen technologisch bedingten, die wegen einer wenig effizienten Struktur privater Eigentumsrechte auftreten. Alles in allem scheinen mir deshalb solche makro-politischen externen Effekte unter keynesianischen Bedingungen wirtschaftspolitisch sehr wohl relevant.

b) Die möglichen Nettoerträge kooperativer Lösungen auf europaweiter Ebene fallen aber aus zumindest zwei Gründen wesentlich geringer aus als spieltheoretisch prognostiziert: (1) Da sich die Volkswirtschaften in einer ganzen Reihe entscheidungsrelevanter Faktoren unterscheiden, kommen internationale Absprachen nicht zustande oder aber sind sehr kostenintensiv. (2) Da bei internationalen Vereinbarungen auf makro-politischer Ebene für die einzelnen Länder immer Anreize bestehen, sich strategisch zu verhalten, muß damit gerechnet werden, daß kooperative Lösungen nicht effizient sind.

(1) Die Nettoerträge sind immer dann niedriger, wenn (a) die nationalen Volkswirtschaften ganz unterschiedliche Präferenzen im Hinblick auf die angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele haben, die dazu beitragen, daß sich bei einer kooperativen Lösung zumindest ein Land schlechter stellen würde, (b) sie trotz identischer Präferenzen unterschiedliche ökonomische Strukturen aufweisen, die es zumindest nicht allen Ländern ermöglichen, „trade-offs“ auszubeuten, oder aber (c) trotz identischer Präferenzen und gleicher ökonomischer Strukturen bei den Politikern unterschiedliche Vorstellungen darüber existieren, wie eine Volkswirtschaft funktioniert (Frankel/Rockett, 1988), so daß ein politischer Konsens erst gar nicht zustande kommt oder aber negative

Wohlfahrtswirkungen nicht mehr auszuschließen sind, wenn man sich tatsächlich einigt.

(2) Die Vorteilhaftigkeit europaweit koordinierter Makro-Politiken wird aber auch deshalb in Zweifel gezogen, weil strategische Überlegungen dagegen sprechen, daß kooperative Lösungen wirklich effizient sind. (a) Das kooperative makro-politische Verhalten ist zum einen nicht durchsetzbar, weil völlig offen ist, wer garantiert, daß das angekündigte wirtschaftspolitische Verhalten auch tatsächlich eingehalten wird. Damit besteht aber ein immanenter Anreiz zu „Trittbrettfahrerverhalten“, das instabile Lösungen wahrscheinlich macht. (b) Berücksichtigt man zum anderen, daß solche kooperativen Lösungen damit auch nicht glaubwürdig sind, dann steht zu befürchten, daß europaweit koordinierte Makro-Politiken zu „schlechteren“ Ergebnissen führen. Es ist beispielsweise nicht auszuschließen, daß koordinierte Geldpolitiken einen inflationären Bias haben (Rogoff, 1985). Europaweit koordinierte Makro-Politiken scheinen somit immer dann wenig sinnvoll, wenn die nationalen makro-politischen Aktivitäten weder glaubwürdig noch durchsetzbar sind.

c) Schließlich können verschiedene Elemente des Politikversagens die Nettoerträge europaweiter Absprachen in der Makro-Politik weiter verringern. Die Gründe dafür sind vielfältig: (1) Die auf nationaler Ebene bestehenden beträchtlichen Interessenkonflikte verhindern, daß es international zu effizienten kooperativen Lösungen kommt (Guerrieri/Padoan, 1988). (2) Die Existenz von „Verhandlungsperversitäten“ (Keohane, 1988) kann zu dem allgemein bekannten „Trittbrettfahrerverhalten“ und sehr kostenintensiven kooperativen Lösungen beitragen. (3) Internationale kooperative Lösungen vergrößern die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger (Vaubel, 1988) und begünstigen ineffiziente Lösungen.

(1) Bei unvollkommenen politischen Märkten muß grundsätzlich damit gerechnet werden, daß spezifische nationale Interessengruppen versuchen, makro-politische Aktivitäten durchzusetzen, die sie begünstigen, aber nicht unbedingt im Interesse der gesamten Volkswirtschaft sein müssen (Baldwin, R. E., 1982; Frey, 1988). Da in einer pluralistischen Gesellschaft die verschiedenen Interessengruppen auch auf ökonomischem Gebiet unterschiedliche Präferenzen haben, hängt die verfolgte nationale Politikstrategie in internationalen Verhandlungen auch davon ab, auf welchen gemeinsamen Nenner man sich intern einigt. Im allgemeinen werden partikulare Interessen dominieren. Wenn man berücksichtigt, daß internationale Absprachen in der Makro-Politik die diskretionären Handlungsspielräume der Politiker erhöhen, erstaunt es nicht mehr, daß die Neigung der nationalen Regierungen, international zu kooperieren, stark ansteigt, wenn die Interessengruppen national sehr heterogen und zersplittet sind (Guerrieri/Padoan, 1988, 15). Damit steigt aber auch die Wahrscheinlichkeit, daß die unerwünschten Effekte ineffizienter nationaler Lösungen weiter verstärkt werden.

(2) Die Schwierigkeiten kooperativer Vereinbarungen nehmen zu, wenn man berücksichtigt, daß „Verhandlungsverseräten“ effiziente Lösungen verhindern können. (a) Ein erstes Problem tritt auf, weil die nationalen Regierungen nicht nur wegen der verschiedenen nationalen Interessengruppen, sondern auch wegen unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungsstände, divergierender ökonomischer Strukturen, unterschiedlich organisierter Institutionen oder konträrer ordnungspolitischer Vorstellungen ganz unterschiedliche Interessen verfolgen. Wenn das Ziel jeder Volkswirtschaft darin besteht, die internationalen makro-politischen Bedingungen so zu gestalten, daß sie zumindest nicht in Widerspruch zu den national verfolgten Zielen geraten, die Länder sich aber in vielfältiger Art und Weise unterscheiden, gefärbte Informationen, Bluff und Drohungen im Verhandlungsprozeß aber an der Tagesordnung sind, ist es denkbar, daß internationale Vereinbarungen, die für alle vorteilhaft wären, erst gar nicht zustande kommen.

(b) Eine zweite Schwierigkeit kann entstehen, weil der Verhandlungsgegenstand nicht in entsprechend kleine „Päckchen“ zerlegt werden kann und eine Einigung über das Gesamtpaket nur sehr schwer möglich ist. In diesem Falle ist wegen der kostenintensiven Verhandlung nicht mehr garantiert, daß man sich überhaupt einigt oder effiziente Lösungen verwirklicht. Es wurde deshalb vorgeschlagen, ganz unterschiedliche Verhandlungsgegenstände, die nicht nur ökonomischer Natur sein müssen, zusammenzubinden, um damit neue Kompromißlösungen zu schaffen (Keohane, 1988). Die Schwierigkeiten eines solchen Vorgehens sind aber offensichtlich. Es muß befürchtet werden, daß sich der Streit auf die neuen Probleme ausweitet, voneinander unabhängige Fragen zusammen behandelt werden müssen, zwischenstaatliche Animositäten und nationaler Protest geweckt werden und schließlich gerade keine effizienten Lösungen auf ökonomischem Gebiet gefunden werden (Schultze, 1988).

(3) Kooperative makro-politische Lösungen auf europaweiter Ebene können schließlich den Politikern helfen, den schon bestehenden diskretionären Handlungsspielraum gegenüber den Wählern weiter zu vergrößern. (a) Wenn man durch europaweite Absprachen den Wettbewerb zwischen den nationalen Wirtschaftspolitiken beschränkt, erhöht man zum einen die Kosten der Überwachung der politischen Entscheidungsträger durch die Wähler und verringert zum anderen die Möglichkeiten der Wähler zu verstärkten Sanktionen. Damit trägt man aber mit dazu bei, daß diese wettbewerbsbeschränkenden Aktivitäten zu Lasten der Wähler gehen (Vaubel, 1988, 297-299). (b) Der diskretionäre Handlungsspielraum erhöht sich aber auch deshalb, weil internationale Absprachen den Politikern helfen können, von der eigenen Verantwortung für negative wirtschaftliche Entwicklungen im Inland abzulenken (Feldstein, 1988). Dies kann sich zum einen darin äußern, daß die inländische Regierung bewußt auf schmerzhafte wirtschaftspolitische Maßnahmen verzichtet, weil sie hofft, daß ausländische makro-politische Aktivitäten diese überflüssig machen. Es kann aber zum anderen auch sein, daß nationale Regierungen,

die die eigene Volkswirtschaft schlecht geführt haben, versuchen, die Schuld für diese ungünstige wirtschaftliche Entwicklung auf die Wirtschaftspolitik des Auslandes zu schieben.

(4) Wenn aber der Weg über eine ex ante-Harmonisierung der nationalen Makro-Politiken in Europa offensichtlich nicht den gewünschten Erfolg haben wird, stellt sich die Frage, wie man dann verfahren sollte. Ein Wettbewerb der nationalen makro-politischen Aktivitäten in Europa scheint zwar die grundsätzlich richtige Antwort. Wenn man allerdings nicht ausschließen kann, daß keynesianische Verhältnisse eintreten, keynesianische Makro-Politiken aber mit unerwünschten externen Effekten verbunden sein können, bleibt zu überlegen, wie man diese Externalitäten am besten internalisieren kann.

(a) Die „first-best“-Strategie besteht sicherlich darin, sich europaweit auf bestimmte allgemeingültige Spielregeln in der Makro-Politik zu verständigen (Neumann, 1988, 274–275; Salin, 1988, 294–295). Ein stabiles Preisniveau wäre grundsätzlich möglich, wenn bestimmte Geldmengenregeln, ein begrenztes Wachstum des staatlichen Budgets, wenn bestimmte fiskalische Regeln in der Verfassung verankert würden (Barro, 1988; Frankel, 1989). Einigte man sich auf solche allgemeinen Regeln, dann würde einheitlich und effizient auf Störungen reagiert und das geld- und fiskalpolitische Störpotential verringert. Die Gefahr externer Effekte würde verringert.

(b) Diese Strategie scheint nun aber auf einige Schwierigkeiten zu stoßen. Beim gegenwärtigen Stand des Wissens ist es unklar, welche monetären und fiskalischen Regeln effizient sind, wie man diese Regeln ausgestalten muß, damit sie glaubwürdig und die verfolgten makro-politischen Aktivitäten zeitkonsistent sind und wie man schließlich die politischen Entscheidungsträger dazu bringt, sich durch ein regelgebundenes Verhalten auf makro-politischem Gebiet selbst zu entmachten. Daneben bleibt das Problem, daß man zwar mit effizienten makro-politischen Regeln die unerwünschten externen Effekte nationaler keynesianischer Makro-Politiken vermindern aber nicht beseitigen kann. Möglicherweise kann aber eine adäquate Währungsordnung helfen, mit diesen Schwierigkeiten fertig zu werden. Dabei scheinen vor allem flexible Wechselkurse komparative Vorteile aufzuweisen, wenn es darum geht, ineffiziente nationale Makro-Politiken zu disziplinieren und effizient vor makro-politischen Störungen aus dem Ausland abzuschirmen. Damit spricht auch dieser makro-politische Aspekt dafür, die Wechselkurse während des Prozesses der wirtschaftlichen und monetären Integration in Europa nicht zu fixieren, sondern flexibel zu gestalten (Meade, 1955, 171).

4. Einige Bemerkungen zum Schluß

Die eingangs gestellte Frage, ob wir bei der ökonomischen Integration in Europa auf dem richtigen Weg sind, erfordert eine differenzierte Antwort. Die

Absicht, die Märkte in Europa wirklich zu öffnen, ist wegen der per saldo positiven Wohlfahrtswirkungen sicherlich richtig. Der bisher eingeschlagene Weg, dieses Ziel zu erreichen, scheint mir aber eher ein Holzweg zu sein. Eine Politik der ex ante-Harmonisierung ist keine superiore Integrationsstrategie, weil die Unvollkommenheiten auf politischen Märkten die auf ökonomischen im allgemeinen übersteigen. Nur im Bereich des Umweltschutzes scheint eine solche Strategie bei bestimmten inter-regionalen externen Effekten sinnvoll (Siebert, 1989 b). Die Weichen würden demgegenüber richtig gestellt, wenn man sich zu der ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung durchringen könnte, das „Ursprungsland-Prinzip“ als Richtschnur des ökonomischen Handelns zu akzeptieren und die national recht unterschiedlichen Regulierungs-, Steuer- und Sozialsysteme gegeneinander konkurrieren zu lassen.

Die ebenso wichtige Frage allerdings, wie man ineffiziente nationale Makro-Politiken eliminieren kann, scheint demgegenüber etwas schwieriger zu beantworten. Dies gilt vor allem dann, wenn man bedenkt, daß neben „klassischen“ auch „keynesianische“ Situationen denkbar sind. Aber selbst unter keynesianischen Bedingungen spricht wenig für explizite europaweite Absprachen in den Makro-Politiken. Erfolgversprechender scheint vielmehr auch in diesem Falle ein Wettbewerb der nationalen Wirtschaftspolitiken. Dazu ist es allerdings erforderlich, daß man sich auf bestimmte währungspolitische Spielregeln einigt. Eine europaweite Währungsordnung mit grundsätzlich flexiblen Wechselkursen scheint dabei einer Lösung mit festen Währungsrelationen überlegen zu sein. Gelingt es, die Märkte wirklich offen zu halten, dann ist der Druck auf die nationalen Regierungen groß, eine adäquate Geld- und Fiskalpolitik zu betreiben.

Literaturverzeichnis

- Axelrod, R. (1984), The Evolution of Cooperation. New York 1984.*
- Baldwin, R. (1989a), On the Growth Effect of 1992. NBER-Working Paper 3119. Cambridge, MA 1989.*
- (1989 b), Measuring 1992's Medium-Term Dynamic Effects. NBER-Working Paper 3166. Cambridge, MA 1989.
- Baldwin, R. E. (1982), The Political Economy of Protectionism, in: J. N. Bhagwati (Hrsg.), Import Competition and Response. Chicago 1982, S. 263-286.*
- (1985), The Political Economy of U.S. Import Policy. Cambridge, MA u.a. 1985.
- (1987), AlternativeLiberalization Strategies, in: H. Giersch (Hrsg.), Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets. Tübingen 1987, S. 579-604.
- Barro, R. (1988), Monetary Policy under Interest-Rate Targeting and Other Arrangements, in: Y. Suzuki u.a. (Hrsg.), Toward a World of Economic Stability: Optimal Monetary Framework and Policy. Tokyo 1988, S. 287-311.*

- Berthold*, N. (1987), Lohnstarrheiten und Arbeitslosigkeit. Freiburg 1987.
- (1988), Ansätze einer Theorie der Sozialpolitik — Normative und positive Aspekte. Referat auf der Tagung des sozialpolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik 1988 in Hamburg.
- (1989 a), Tariflöhne und Tariflohnrelationen — Flexibilitätsdefizite am Arbeitsmarkt?, in: H. Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften. Berlin 1989, S. 233-250.
- (1989 b), Institutionelle Innovationen in der Sozialpolitik — Ein erfolgversprechender Weg zum Abbau wohlfahrtsstaatlicher Ineffizienzen?, erscheint in: P. Oberender und M. E. Streit (Hrsg.), Ordnungsprobleme der sozialen Marktwirtschaft.
- (1990), Internationale Koordination der Ordnungspolitik — Eine effiziente institutionelle Innovation?, erscheint in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 9 (1990).
- Break*, G. F. (1967), Intergovernmental Fiscal Relations in the United States. Washington, D.C. 1967.
- Breton*, A. (1985), Supplementary Statement, in: Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Vol. 3, Ottawa 1985, S. 486-526.
- Bruno*, M. und J. D. *Sachs* (1985), Economics of Worldwide Stagflation. Cambridge, MA 1985.
- Buchanan*, J. M. und W. C. *Stubblebine* (1962), Externality, in: *Economica*, 29 (1962), S. 371-384.
- Burda*, M. C. und J. D. *Sachs* (1988), Assessing High Unemployment in West Germany, in: *The World Economy*, (1988), S. 543-563.
- Busch*, A. u.a. (1986), Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Tübingen 1986.
- Cecchini*, P. (1988), Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes. Baden-Baden 1988.
- Cnossen*, S. (1989), How Much Tax Harmonisation in the European Community?, in: M. Gammie und B. Robinson (Hrsg.), Beyond 1992: A European Tax System. London 1989, S. 58-63.
- Cooper*, R. N. (1985), Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies, in: R. W. Jones und P. B. Kenen (Hrsg.). *Handbook of International Economics*, Vol. 2. Amsterdam 1985, S. 1195-1234.
- Dicke*, H. (1990), Vollendung des Binnenmarktes: Bau einer Wagenburg als Reaktion auf verstärkten internationalen Wettbewerb?, erscheint in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 9 (1990).
- Däubler*, W. (1989), Sozialstaat EG? Notwendigkeit und Inhalt einer Europäischen Grundrechtsakte, in: W. Däubler (Hrsg.), Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes. Gütersloh 1989, S. 35-159.
- Eucken*, W. (1968), Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 4. Aufl., Tübingen u.a. 1968.
- Fehl*, U. (1989), Wachsende internationale Interdependenz und Transmission von Effekten binenwirtschaftlicher Politik auf das Ausland. Referat auf der Sitzung des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik am 5.-6. April 1989 in Tübingen.

- Feldstein, M.* (1988), Distinguished Lecture on Economics in Government: Thinking about International Economic Coordination, in: *Journal of Economic Perspectives*, 2 (1988), S. 3-13.
- Fels, G.* (1989), Die Sozialcharta ökonomisch gesehen, in: W. Däubler (Hrsg.) *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*. Gütersloh 1989, S. 161-173.
- Fischer, S.* (1988), International Macroeconomic Policy Coordination, in: M. Feldstein (Hrsg.), *International Economic Cooperation*. Chicago u.a. 1988, S. 11-43.
- Frankel, J.* (1989), A Modest Proposal for International Nominal Targeting (INT). NBER-Working Paper 2849, Cambridge, MA 1989.
- Frankel, J. und K. Rockett* (1988), International Macroeconomic Policy Coordination when Policymakers Do not Agree on the True Model, in: *American Economic Review*, 78 (1988), S. 318-340.
- Frankfurter Institut (1989), Die Sozialcharta ist ein Irrweg, in: FAZ, 2. Dezember 1989, S. 15.
- Frey, B. S.* (1985), *Internationale Politische Ökonomie*. München 1985.
- (1988), Perspective, in: P. Guerrieri und P. C. Padoan (Hrsg.), *The Political Economy of International Co-operation*. London u.a. 1988, S. 51-57.
- (1989), Intergovernmental Tax Competition. Beitrag zur Tagung des Vereins für Internationale Steuern und Finanzen am 3. 7. 1989 in München.
- Giersch, H.* (1986), Internal and External Liberalisation for Faster Growth. Kiel Working Paper 2702. Kiel 1986.
- Grilli, V.* (1988), Seigniorage in Europe. NBER-Working Paper 2778. Cambridge, MA 1988.
- Guerrieri, P. und P. C. Padoan* (1988), International Cooperation and the Role of Macroeconomic Regimes, in: P. Guerrieri und P. C. Padoan (Hrsg.), *The Political Economy of International Co-operation*. London u.a. 1988, S. 1-27.
- Hamada, K.* (1985), *The Political Economy of International Monetary Interdependence*. Cambridge 1985.
- Hamm, W.* (1985), *Innovationsförderung gegen den Markt*. Zürich 1985.
- Haveman, R.* (1988), Soziale Sicherungssysteme und ihre Wohlfahrtseffekte — Ein Versuch der Bilanzierung, in: G. Rolf u.a. (Hrsg.), *Sozialvertrag und Sicherung*. Frankfurt u.a. 1988, S. 257-274.
- Hayek, F. A. v.* (1975), Die Anmaßung von Wissen, in: *ORDO*, 26 (1975), S. 12-21.
- Helms, L. J.* (1985), The Effect of State and Local Taxes on Economic Growth: A Time Series-Cross-Section Approach, in: *Review of Economics and Statistics*, 67 (1985), S. 574-582.
- Hindley, B.* (1987), Trade in Services within the European Community, in: H. Giersch (Hrsg.), *Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets*. Tübingen 1987, S. 468-486.
- Hinterscheid, M.* (1989), Europäische Sozialpolitik aus der Sicht der Gewerkschaften, in: *List Forum*, 15 (1989), S. 276-288.

- Internationales Arbeitsamt (1956), Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Studien und Berichte, neue Folge Nr. 46. Genf 1956.
- Kenyon, D. A. (1988), Competitive Federalism: A New Look at Interjurisdictional Tax Competition. Paper prepared for delivery at the 1988 Annual Meeting of the American Political Science Association, The Washington Hilton, September 1-4, 1988.
- Keohane, R. O. (1988), Bargaining Perversities, Institutions, and International Economic Relations, in: P. Guerrieri und P. C. Padoa (Hrsg.), *The Political Economy of International Co-operation*. London u.a. 1988, S. 28-50.
- Klodt, H. (1989), Europäische Integration: Welcher Spielraum bleibt für die nationale Industriepolitik? *Kieler Arbeitspapiere* 392. Kiel 1989.
- Krugman, P. (1987), European Economic Integration: Some Conceptual Issues, in: T. Padoa-Schioppa, Efficiency, Stability, and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community. Oxford 1987, S. 117-140.
- Lawrence, R. Z. und Ch. L. Schultze (Hrsg.) (1987), Barriers to European Growth. A Transatlantic View. Washington, D.C. 1987.
- Leipold, H. (1989), Neuere Ansätze zur Weiterentwicklung der Ordnungstheorie, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 8 (1989), S. 13-29.
- Lindbeck, A. (1985), Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector, in: *Journal of Public Economics*, 28 (1985), S. 309-328.
- van Long, N. und H. Siebert (1990), Institutional Competition versus Ex-Ante Harmonization: The Case of Environmental Policy. *Kiel Working Paper*. Kiel 1990.
- Magee, St. P. (1987), The Political Economy of U.S. Protection, in: H. Giersch (Hrsg.), Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets. Tübingen 1987, S. 368-402.
- Maydell, B. v. (1989), Das Recht der Europäischen Gemeinschaften und die Sozialversicherung, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 1-2 (1989), S. 1-24.
- McLure, C. E. (1986), Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander?, in: *National Tax Journal*, 39 (1986), S. 341-348.
- Meade, J. E. (1955), Probleme nationaler und internationaler Wirtschaftsordnung. Tübingen u.a. 1955.
- Mishan, E. J. (1971), The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay, in: *Journal of Economic Literature*, 9 (1971), S. 1-28.
- Monti, M. (1987), Integration of Financial Markets in Europe, in: H. Giersch (Hrsg.), Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets. Tübingen 1987, S. 492-503.
- Neumann, M. J. M. (1988), Comment, in: H. Giersch (Hrsg.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Tübingen 1988, S. 269-275.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York 1972.
- Oates, W. E. und R. M. Schwab (1988), The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. Paper prepared for the U.S. Advisory Commission on

- Intergovernmental Relations — Urban Institute Conference on Interjurisdictional Tax and Policy Competition, March 23-24, 1988.
- Padoa-Schioppa*, T. (1987), Efficiency, Stability, and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community. Oxford 1987.
- Paqué*, K.-H. (1989), Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes — Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: *Die Weltwirtschaft*, H. 1 (1989), S. 112-123.
- Pelkmans*, J. (1987), Liberalization of Product Markets in the European Community, in: H. Giersch (Hrsg.), Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets. Tübingen 1987, S. 429-461.
- Pelkmans*, J. und A. *Winters* (1988), Europe's Domestic Market. London u.a. 1988.
- Plaut*, T. R. und J. E. *Pluta* (1983), Business Climate, Taxes and Expenditures, and State Industrial Growth in the United States, in: *Southern Economic Journal*, 51 (1983), S. 99-119.
- Pomfret*, R. (1987), Comment, in: H. Giersch (Hrsg.), Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets. Tübingen 1987, S. 462-467.
- Rogoff*, K. (1985), Can International Monetary Cooperation be Counterproductive?, in: *Journal of International Economics*, 18 (1985), S. 199-217.
- Sachs*, J. D. (1986), High Unemployment in Europe: Diagnosis and Policy Implications. NBER-Working Paper 1830. Cambridge, MA February 1986.
- Salin*, P. (1988), Comment, in: H. Giersch (Hrsg.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Tübingen 1988, S. 2892-295.
- Scitovsky*, T. (1954), Two Concepts of External Economics, in: *Journal of Political Economy*, 62 (1954), S. 143-151.
- Schmähl*, W. (1989), Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung — einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 1-2 (1989), S. 25-50.
- Schultze*, Ch. L. (1988), International Macroeconomics Coordination — Marrying the Economic Models with Political Reality, in: M. Feldstein (Hrsg.), International Economic Cooperation. Chicago u.a. 1988, S. 49-60.
- Siebert*, H. (1989a), Harmonisierung der Mehrwertsteuer oder Anpassung der Wechselkurse? *Kieler Diskussionsbeiträge* 156. Kiel 1989.
- (1989b), Europe '92. Environmental Policy in an Integrated Market. *Kiel Working Paper* 365. Kiel 1989.
- Sinn*, S. (1989), Economic Models of Policy-Making in Interdependent Economies: An Alternative View on Competition Among Policies. *Kiel Working Papers* 390. Kiel 1989.
- Soltwedel*, R. (1987), Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: *Die Weltwirtschaft*, H. 1 (1987), S. 129-145.
- Streit*, M. E. (1987), Economic Order and Public Policy — Market, Constitution and the Welfare State, in: R. Pethig und U. Schlieper (Hrsg.), Efficiency, Institutions and Economic Policy. Berlin u.a. 1987, S. 1-21.

- Tiebout, C. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 64 (1956), S. 416-424.
- Vaubel, R. (1983), Coordination or Competition among National Macro-economic Policies? in: F. Machlup u.a. (Hrsg.), *Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of H. Giersch*. London 1983, S. 3-28.
- (1988), Comment, in: H. Giersch (Hrsg.), *Macro and Micro Policies for More Growth and Employment*. Tübingen 1988, S. 296-300.
- Waelbroeck, J. (1987), The Causes of Protection: From Economic to Historical Determinism?, in: H. Giersch (Hrsg.), *Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets*. Tübingen 1987, S. 605-621.
- Walter, I. (1987), Comment, in: H. Giersch (Hrsg.), *Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets*. Tübingen 1987, S. 504-514.
- Wasylenko, M. und T. McGuire (1985), Jobs and Taxes: The Effect of Business Climate on States' Employment Growth Rates, in: *National Tax Journal*, 38 (1985), S. 497-512.

Vorteile des EG-Binnenmarktes

Von *Heinz-Dieter Smeets*, Bayreuth

I. Einführung

Das Programm des EG-Binnenmarktes soll das Zusammenwachsen der europäischen Märkte (wieder) weiter vorantreiben. Als Indikator für die bereits eingetretenen Integrationswirkungen kann man den Prozeß der Preisanpassung zwischen den EG-Ländern heranziehen. So liefern empirische Untersuchungen grobe Anhaltspunkte dafür, daß die EG-Integration — gemessen an dem oben genannten Kriterium — insgesamt gesehen schon recht weit fortgeschritten ist. Dies kommt — bei allen Vorbehalten gegen dieses Vorgehen — darin zum Ausdruck, daß die Streuung der Preise zwischen den Mitgliedsländern für die Gesamtheit aller erfaßten Waren und Dienstleistungen im Zeitablauf abgenommen hat. In der Kern-EG am meisten, in der EG der Neun — wen wundert es — schon weniger. Und in der EG der Zehn und jetzt der Zwölf steckt der Integrationsprozeß erst in den Anfängen (Langhammer, 1987). Diese Marktintegration vollzog sich Schritt für Schritt mit der Bildung der Zollunion, also durch die Wettbewerbsanstöße, die der weitgehende Abbau der innergemeinschaftlichen tarifären Handelshemmnisse gab. Während es gelang, diese Integrationsschritte zügig zu verwirklichen, blieb man gleichwohl hinter der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen — wie es früher hieß — weit zurück. Für alle wirtschaftlichen Bereiche der EG besteht noch ein erheblicher Spielraum, die Marktintegration voranzutreiben. Dieser integrationspolitische Nachholbedarf führte Mitte der achtziger Jahre zu verstärkten politischen Anstrengungen, die EG möglichst rasch zu einem einheitlichen Markt auszubauen. Hierbei geht es insbesondere darum, die im EWG-Vertrag bereits enthaltenen Ordnungsprinzipien durchzusetzen. Im Vordergrund stehen dabei die folgenden Grundelemente der EG-Wirtschaftsverfassung:

1. Freier Gütertausch
 - Freier Warenverkehr
 - Dienstleistungsfreiheit
 - a) Freier Dienstleistungsverkehr
 - b) Niederlassungsfreiheit
2. Freie Faktormobilität
 - Freier Kapitalverkehr
 - Freizügigkeit der Arbeitnehmer
 - Diskriminierungsfreier Grundstücksverkehr

Übersicht 1

| Bereich | Prinzip | Rechtsangleichung | Liberalisierung |
|--------------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>1. Güter und Dienstleistungen</i> | | | |
| Normen und Standards | | Ausarbeitung europäischer Normen durch CEN, CENELEC und CEPT. Harmonisierung der Mindestanforderungen für Produkte bezüglich Gesundheits- und Sicherheitsschutz (z.B. für Lebensmittel und Medikamente). | Wo Harmonisierung (noch) nicht erreicht wurde, gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Normen und Standards. |
| Prüfungen und Zertifikate | | | Gegenseitige Anerkennung der nationalen Prüf- und Zertifizierungsverfahren. |
| Gesundheitspolizeiliche Kontrollen | | Harmonisierung der veterinären und phytosanitären Anforderungen. | |
| Straßen-Güterverkehr | | Vereinfachung der Grenzformalitäten durch einheitliche Warenbegleitdokumentation. Gleiche Maß-, Gewichts- und Sozialvorschriften (Fahr- und Ruhezeiten) für den Lastwagenverkehr. | Abschaffung verbleibender Wettbewerbsbeschränkungen für Transportdienstleistungen (z.B. bilaterale Kontingente). |
| Luftverkehr | | | Abschaffung verbleibender Wettbewerbsbeschränkungen (z.B. Tarif- und Kapazitätsabsprachen). |
| Nationale Einfuhrquoten | | | Abschaffung aller nationalen Einfuhrquoten und aller einzelstaatlicher Schutzmaßnahmen entsprechend der EG-Handelspolitik. |
| Geistiges und gewerbliches Eigentum | | Schaffung einer EG-Marke und eines Gemeinschaftspatents. | |
| Indirekte Steuern | | Angleichung der Steuersätze für Mehrwertsteuer (Spanne 14–20%; für Güter des täglichen Bedarfs 4–9%). Ausgleich durch Clearingsystem, damit weiterhin mit Bestimmungslandprinzip operiert werden kann. Vereinheitlichung der Steuersätze für spezielle Verbrauchssteuern (Alkohol, Tabak, Benzin). | |
| Öffentliches Auftragswesen | | | Mehr Transparenz in der Vergabepolitik; vollständige Liberalisierung. |

Übersicht 1

| Bereich | Prinzip | Rechtsangleichung | Liberalisierung |
|----------------------------------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Banken | | Vereinheitlichung der Minimalanforderungen (z.B. bezüglich Eigenmittel), Prinzip der Heimlandkontrolle. | Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. |
| Versicherungen | | Vereinheitlichung der Minimalanforderungen. Prinzip der Heimlandkontrolle. | Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (vorerst auf Sachversicherungen beschränkt). |
| Informationsdienstleistungen | | | Abschaffung aller Restriktionen im Markt für Informationsdienstleistungen. |
| Medien | | Harmonisierung nationaler Vorschriften (z.B. bezüglich Werbung). | Liberalisierung des Medienmarktes; Schaffung einer europäischen Rundfunkzone. |
| <i>II. Personen</i> | | | |
| Sicherheits- und Identitätskontrollen an Grenzübergängen | | Abschaffung aller Maßnahmen, die bisher Polizeikontrollen an innergemeinschaftlichen Grenzen erforderlich machen; verstärkte Zusammenarbeit der Polizeibehörden (z.B. zur Bekämpfung von Drogenhandel und Terrorismus). | |
| Asylrecht | | Harmonisierung des Asylrechts und der Bestimmungen bezüglich Flüchtlingspolitik. | |
| Visumspolitik | | Harmonisierung der einzelstaatlichen Visumspolitiken. | |
| Auslieferungsvorschriften | | Harmonisierung der einzelstaatlichen Auslieferungsvorschriften. | |
| Hochschul- und Berufsabschlüsse | | Schaffung eines europäischen Berufsausbildungsausweises. | Gegenseitige Anerkennung von Hochschul- und Berufsabschlüssen (solange kein einheitlicher Ausweis besteht). |
| Freizügigkeit | | | Niederlassungsfreiheit und Recht auf Berufsausübung für Selbstständigerwerbende und abhängig Beschäftigte. Später Ausdehnung auch auf andere Bevölkerungskategorien (z.B. Studenten und Pensionierte). |
| <i>III. Kapitalverkehr</i> | | | |
| Integration der Finanzmärkte | | Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen, z.B. der Bankengesetzgebung und der Börsenregeln. | Abschaffung aller Kapitalverkehrskontrollen und diskriminierender Regulierungen (z.B. Devisebeschränkungen, rechtliche und steuerliche Barrieren). |
| Gesellschaftsrecht | | Einheitliche Rechnungslegung für internationale Firmen. Harmonisierung der Mindestanforderungen bezüglich Reservebildung, Bewertung und Konsolidierung. Verabschiedung eines Statuts für eine europäische AG. | Erleichterung grenzüberschreitender Zusammenschlüsse. |

Quelle: Hauser, Hösl und Nydegger (1988)

Zur Verwirklichung dieser Grundelemente erarbeitete die EG-Kommission ein Programm zur Vollendung des Binnenmarktes, das sie im Juni 1985 dem Europäischen Rat als Weißbuch vorlegte, der es unverzüglich billigte. Diese politischen Anstrengungen, den Integrationsprozeß wieder stärker zu beleben und beschleunigt voranzutreiben, mündeten schließlich in die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Februar 1986. Im EG-Weißbuch (EG-Kommission, 1985) finden sich nun zahlreiche Maßnahmen, mit deren Hilfe man das Ziel ‚Binnenmarkt‘ erreichen will. Übersicht 1 bietet hierzu einen Überblick.

Das Ziel der weiteren Überlegungen ist es nun zu untersuchen, welche ökonomischen Wirkungen von den zuvor dargelegten Integrationsmaßnahmen ausgehen werden. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche ökonomischen Vorteile sich aus dem freien Gütertausch¹ und welche aus der freien Faktormobilität ergeben werden. Nicht eingegangen wird hingegen auf die Frage, wie das Ziel Binnenmarkt erreicht werden soll und ob der gesteckte Zeitplan eingehalten werden kann. Es wird ferner nicht versucht, quantitative Aussagen über die abzuleitenden Effekte zu treffen.

II. Vorteile aus dem freien Güterverkehr — Der Wegfall nichttarifärer Handelshemmnisse

Die folgenden Überlegungen unterscheiden zwischen Kosten- sowie Spezialisierungseffekten auf der einen und dynamischen Wettbewerbseffekten auf der anderen Seite. All diese Effekte setzen unmittelbar ein und sind daher nicht als additiv, sondern vielmehr als miteinander verbunden zu interpretieren (Giersch, 1990, S. 9 f.). Gleichwohl soll zur besseren analytischen Erfassung und zum Vergleich beider in der Literatur vertretener Konzepte eine gedankliche Trennung vorgenommen werden, bei der die statischen Effekte den ‚impact-effect‘ widerspiegeln, während die dynamischen Wettbewerbseffekte eher die Summe der im Marktprozeß anfallenden Vorteile erfassen.

1. Kosten- und Spezialisierungseffekte

Zu den bedeutendsten nicht-tarifären Handelshemmnissen für den innergemeinschaftlichen Warenhandel zählen Kosten der Grenzabfertigung, technische Hemmnisse, Subventionen sowie das öffentliche Auftragswesen (Pelkmans/Winters, 1988, S. 27ff.; Fieleke, 1989, S. 15; Clement, 1989, S. 203ff.). Die Beseitigung der Grenzkontrollen innerhalb der EG führt zunächst zu einem direkten Abbau von Kostenbelastungen durch die Grenzabfertigung im innergemeinschaftlichen Handel. Dies wiederum wird einen dämpfenden Druck auf die Preise auslösen.

¹ Dieser Aspekt stand bisher im Vordergrund der Untersuchungen. Siehe beispielhaft hierzu: *Cecchini/Catinat/Jaquemin* (1988); *Baldwin* (1989).

Neben der direkten Kostenentlastung der Unternehmen durch die Einsparung von Ressourcen für die Grenzabfertigung im weitesten Sinne kommt es aber im Zuge einer weiteren Integration insbesondere auch zu Spezialisierungseffekten, die entweder auf das klassische Argument der komparativen Kostenvorteile oder aber auf das Ausschöpfen von economies of scale zurückgeführt werden. Während man komparative Kostenvorteile primär als die Ursache des inter-industriellen Handels ansieht, sieht man economies of scale als die treibende Kraft des intra-industriellen Handels an², der den weit überwiegenden Teil des innergemeinschaftlichen Handels ausmacht.

Spezialisierungseffekte stehen dann im Vordergrund, wenn die Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels auf kontingentähnliche — stärker den Marktzugang beschränkende — Maßnahmen zurückgehen, wie dies etwa beim öffentlichen Auftragswesen der Fall ist. Eine Liberalisierung dieses Bereichs lässt Wirkungen sowohl auf die Vergabestellen, also die Verwaltung, erwarten, als auch auf öffentliche Unternehmen. Dies müßte, wenn auch nicht von heute auf morgen, so doch allmählich bei öffentlichen Instanzen das ökonomische Effizienzdenken stärken, weil die ausgetretenen Pfade des ‚Hoflieferantentums‘ verlassen werden und dadurch neue Lösungsmöglichkeiten überhaupt erst eine Chance erhalten. Eine spürbare Wirkung ruft aber vor allem der steigende Konkurrenzdruck hervor, den nunmehr ausländische Anbieter auf die traditionellen einheimischen Lieferanten der öffentlichen Hand ausüben. Auf diese Zusammenhänge kommen wir später im Rahmen der dynamischen Wettbewerbseffekte nochmals zurück. Die so gewonnenen Haushaltsmittel könnte die öffentliche Hand zum Abbau von Schulden, zu Steuersenkungen oder auch zur Finanzierung anderer öffentlicher Aufgaben nutzen.

Ein Abbau kostensteigernder nichttarifärer Handelshemmnisse hat zudem den Vorteil, daß sich die positiven Effekte nicht nur auf die Handelszuwächse erstrecken, sondern vielmehr auf den gesamten Handel (Gröner, 1977; Pelkmans/Winters, 1988, S. 18 ff.). Diese Überlegungen verdeutlicht Abbildung 1. Fällt die Kostenbelastung K des innergemeinschaftlichen Handels weg, so kommt es zu Wohlfahrtsgewinnen in Höhe der Flächen A , B und C . Begünstigt wird folglich der gesamte innergemeinschaftliche Handel Q_0 - Q_1 . Anders sähe das Ergebnis hingegen aus, wenn handelsbeschränkende Maßnahmen zu Einnahmen (Renten) inländischer Wirtschaftssubjekte oder des Staates geführt hätten. In diesem Fall würden die Vorteile primär den zusätzlichen Handel betreffen, also in den Dreiecken A und C zum Ausdruck kommen. Dies gilt auch für einen Abbau von Subventionen, der im ersten Schritt Vorteile ‚nur‘ in Höhe des Dreiecks A erbringt. Doch auch hiervon gehen dynamische Effekte aus, auf die wir später zurückkommen.

² Vgl. hierzu etwa Helpman/Krugman (1985); Greenaway/Milner (1986); Richardson (1988), S. 4 ff. sowie die dort umfangreich nachgewiesene Literatur.

Alle empirischen Untersuchungen auf der Grundlage der bisher betrachteten Effekte haben gemeinsam, daß sie den Integrationseffekten nur sehr geringfügige Vorteile zuschreiben. Daran ändert grundsätzlich auch die Tatsache nichts, daß Abbildung 1 nur die im unmittelbar betroffenen Sektor anfallenden Kosten (annähernd) erfaßt.³

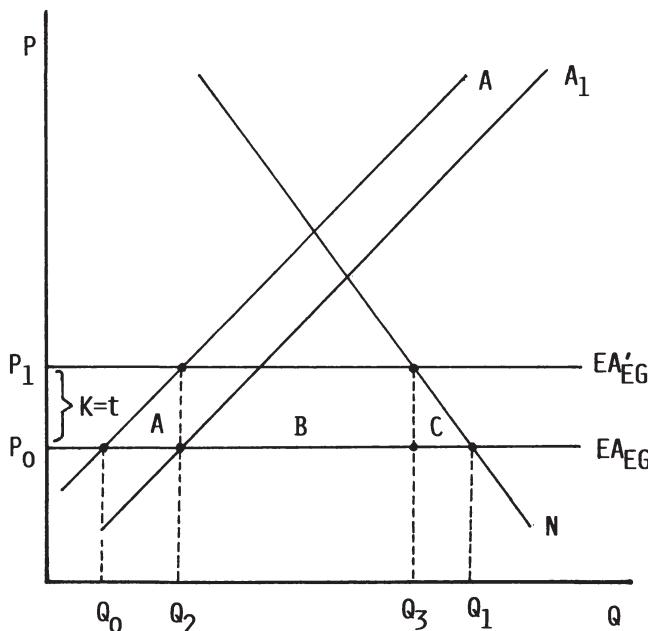


Abbildung 1

Weit größere Vorteile erwartet man hingegen durch den Anstieg der Nachfrage in einem Europa ohne Handelsschranken. Dies — so lautet das Argument — erlaubt es, die zum Teil beträchtlichen Fixkosten auf eine größere Produktion zu verteilen, was dann sinkende Durchschnittskosten und fallende Preise zur Folge hat. Ob jedoch in der Tat ein nennenswertes Potential an noch nicht ausgeschöpften economies of scale besteht, hängt in erster Linie davon ab, ob die noch verbliebenen Handelsbeschränkungen innerhalb der EG so gravierend waren und sind, daß dadurch nationale Marktsegmentierungen ermöglicht wurden. Denn nur wenn es im Gefolge des Binnenmarktes zum Aufbrechen solcher nationaler ‚Verkrustungen‘ kommt, erscheinen auch erhebliche Preissenkungen wahrscheinlich. Herrscht hingegen bereits jetzt in einer

³ Zu weiterführenden Analysen siehe etwa Tesche (1986) und Smeets (1987).

Branche ein grundsätzlich wettbewerbliches Marktverhalten vor, dann wird der Binnenmarkt zu vergleichsweise geringfügigen Preissenkungen als Folge eines Ausschöpfens von economies of scale führen (Smeets, 1987, S. 30 ff.; Pelkmans/Winters, 1988, S. 20 ff.).

Diese grundsätzlichen Überlegungen soll Abbildung 2 weiter verdeutlichen. Die Preis/Mengen-Kombination P_3/Q_3 spiegelt dabei diejenige Situation wider, die sich unter Binnenmarktverhältnissen (*BM*) einstellen würden. Die Punkte *WF* und *WB* beziehen sich hingegen auf die gegenwärtigen Marktverhältnisse und bezeichnen Situationen der innergemeinschaftlichen Wettbewerbsfreiheit (*WF*) und Wettbewerbsbeschränkungen (*WB*). Abbildung 2 zeigt, daß die mit economies of scale verbundenen Vorteile des Binnenmarktes zum einen abhängen vom Verlauf der Durchschnittskostenfunktion und zum anderen von der Wirkung aktueller Handelsbeschränkungen.

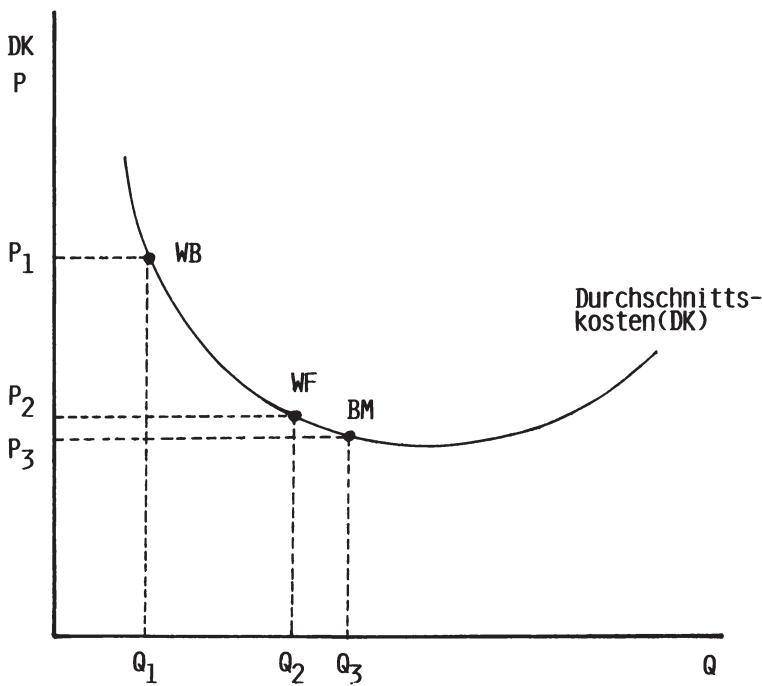


Abbildung 2

Geht man nun realistischerweise davon aus, daß kontingentähnliche Marktzugangsbeschränkungen insbesondere im Dienstleistungsbereich die Märkte separiert haben, so erscheint hier auf den ersten Blick ein erheblicher Preissen-

kungsspielraum durch Größenvorteile möglich. Dem stehen jedoch empirische Untersuchungen entgegen, die gerade im Dienstleistungssektor von einem im relevanten Bereich vergleichsweise flachen Verlauf der Durchschnittskostenfunktion ausgehen (Kommission der EG, 1988, S. 118 ff.). Die genau umgekehrte Situation ist hingegen für die europäische Industrie zu erwarten. Dort kann man zwar im relevanten Bereich zumindest einzelner Industrien mit erheblichen economies of scale rechnen (Kommission der EG, 1988, S. 118 ff.; Monopolkommission, 1986, S. 231 ff.), die allerdings aufgrund vergleichsweise niedriger Marktbarrieren bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt weitgehend ausgeschöpft sein dürften (Situation *WF* in Abs. 2). Somit wird man wohl insgesamt auch durch die Ausweitung des intra-industriellen Handels nur in begrenztem Maße Vorteile aus dem Binnenmarkt erzielen können.

In dem Maße, wie im Einzelfall allerdings noch erhebliche economies of scale auszuschöpfen verbleiben, wachsen auf der anderen Seite auch die damit verbundenen Risiken für den aktuellen und potentiellen Wettbewerb. Eine wirksame Wettbewerbspolitik ist deshalb eine entscheidende Voraussetzung dafür, daß eine Zunahme des innergemeinschaftlichen Handels auch zu mehr Wohlstand führt.⁴

Der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse führt aber nicht nur zu einer Ausweitung des intra-industriellen Handels, sonder sehr wahrscheinlich auch zu dessen Intensivierung. Dies führt dazu, daß insgesamt ein umfangreicheres Produktspektrum (*variety*) zur Verfügung steht — und zwar nicht nur den Endverbrauchern, sondern auch im Bereich der Vorprodukte, womit wiederum Produktivitätsfortschritte verbunden sein können. Da sich die Vorteile erhöhter Produktvielfalt kaum quantitativ erfassen lassen, gibt es bisher auch kaum konkrete Vorstellungen über das Ausmaß der damit verbundenen Vorteile.

Mit der fortschreitenden Integration der hier diskutierten Gütermärkte sind allerdings nicht nur Vorteile verbunden, sondern auch nicht zu vernachlässigen Anpassungskosten. Auch dabei unterscheidet man häufig zwischen inter- und intra-industriellem Handel. Die Kern-EG und selbst die EG der Neun waren alle mehr oder weniger fortgeschrittene Industrieländer, deren Handel primär zu einer Konzentration auf verschiedene Marktnischen innerhalb der jeweiligen Branche führte und nicht so sehr zu einer Spezialisierung verschiedener Länder auf verschiedene Wirtschaftszweige. Der einzige Warenaktor, bei dem diese intra-industrielle Spezialisierung aufgrund EG-weiter Regulierung vergleichsweise gering ausfiel, war die Landwirtschaft. Aufgrund des überwiegend intra-industriellen Charakters des innergemeinschaftlichen Handels waren auch die Anpassungskosten vergleichsweise niedrig, da die neue Produktion weitgehend mit der bisherigen Technologie, sowie mit den zuvor eingesetzten

⁴ Vgl. hierzu etwa *Lenel* (1987); *Berg* (1987); *Padoa-Schioppa* (1987), S. 27; *Gröner* (1988a).

Maschinen und Arbeitnehmern erfolgen konnte.⁵ Insbesondere durch die Süd-Erweiterung der EG ist allerdings damit zu rechnen, daß die weitere Integration der EG in erheblichem Maße inter-industriellen Handel hervorbringen wird, der auf unterschiedliche Ausstattungen der Länder zurückgeht. Die damit ausgelöste Expansion des Handels wird dann aber aller Voraussicht nach nicht so „schmerzlos“ ablaufen, wie dies über lange Jahre hinweg in der EG der Fall war (Krugmann, 1987, S. 120ff.).

Neben handelsschaffenden Effekten wird aber auch eine handelsumlenkende Wirkung zugunsten der EG eintreten, weil EG-Waren wegen ihres neu gewonnenen Kostenvorsprungs (weiterhin zollbelastete) Importe aus Drittländern verdrängen können. Diese Entwicklung darf aber auf keinen Fall durch eine Anhebung des Außenschutzes — etwa vor dem Hintergrund einer strategischen Handelspolitik⁶ — noch forciert werden. Wenn nämlich die handelsumlenkenden Effekte die handelsschaffenden Effekte übersteigen, erleidet die Weltwirtschaft als Ganze Nachteile aus der Integration, die zudem die Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen heraufbeschwören und die internationale Arbeitsteilung immer weiter vermindert.⁷ Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß eine solche Abschottung nach außen das Problem einer ungehinderten Wettbewerbsdynamik — auf das im Anschluß eingegangen wird — nur von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert (Siebert, 1989, S. 196).

2. Dynamische Wettbewerbseffekte

Weit größere Gewinne als die bisher diskutierten vornehmlich statischen Vorteile des Binnenmarktes eröffnet allerdings eine Betrachtung von Effizienz- und Wachstumssteigerungen. Sie haben ihre Grundlage im dynamischen Wettbewerbsprozeß, dessen Grundstruktur Übersicht 2 erläutert.

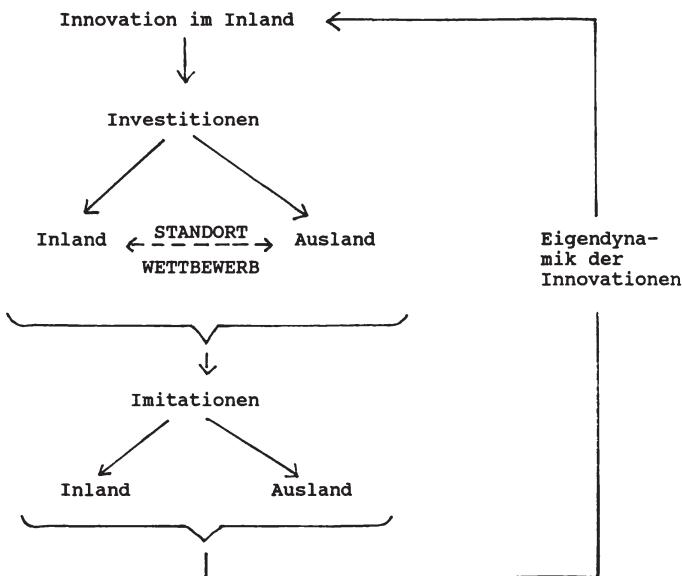
Dort wird der dynamische Marktprozeß als eine permanente Interaktion von Innovationen, Arbitrage und Akkumulation aufgefaßt. Ein reibungsloser Ablauf der Marktprozesse erfordert es nun, daß sich die mit Innovation, Arbitrage und Akkumulation einhergehenden Gleichgewichts- und Ungleichgewichtstendenzen die Waage halten, womit immer dann zu rechnen ist, wenn Wettbewerbsfreiheit herrscht (Oberender, 1987). Unter diesen Verhältnissen kann sich die Eigendynamik der Innovationen am besten entfalten.

Nun sind es aber gerade staatliche Interventionen in das Marktgeschehen, zu denen ja auch Beschränkungen des internationalen Handels gehören, die den Marktdruck auf Preise und Qualität und damit letztlich zum Strukturwandel

⁵ Vgl. im Gegensatz dazu etwa *Wonnacott* (1987), S. 33ff.

⁶ Vgl. hierzu etwa *Krugmann* (1987) und die dort angegebene Literatur.

⁷ Vgl. zur aktuellen Entwicklung der Drittlandbeziehungen etwa *Fuhrmann* (1989), S. 21ff. Zu einer ausführlichen theoretischen Darstellung siehe *Smeets* (1987), S. 204ff.

Übersicht 2

mildern oder gar aufheben und damit die Eigendynamik der Innovationen schwächen (Streit, 1981). Ein typisches Beispiel hierfür sind etwa Subventionen. Hierzu gehören aber auch die zahlreichen staatlichen Regulierungen, wie man sie insbesondere im Dienstleistungsbereich findet. Beispiele liefern etwa die Elektrizitätswirtschaft, der Post- und Telekommunikationsbereich, der Verkehrs bereich sowie der Versicherungs- und Bankensektor.⁸ Diese Branchen zeichnen sich insbesondere durch hohe — staatlich gesetzte — Markt zutritts schranken aus, wodurch entsprechende Unternehmen häufig nicht nur vom internationalen, sondern auch vom nationalen Wettbewerb befreit werden. Zum Teil handelt es sich dabei auch um staatliche Monopolbetriebe oder solche Bereiche, die maßgeblich von staatlichen Beschaffungsaufträgen abhängig sind. Auf diese letzte Problematik wurde bereits früher in anderem Zusammenhang eingegangen. Neben den unmittelbaren Kosteneinsparungen könnte der Preis- und Qualitätsdruck auf den Märkten für Finanzdienstleistungen darüber hinaus unmittelbar die Investitionstätigkeit anregen.

Das Weißbuch und weitere aktuelle Kommissionsvorschläge enthalten jedoch nicht nur positive Aussagen zur Wettbewerbsdynamik. Insbesondere die von der

⁸ Vgl. hierzu etwa die folgenden Arbeiten und die dort nachgewiesene weitere Literatur: Soltwedel et al. (1986); Krakowski (1988); McGowan / Seabright, 1989; Grilli, 1989; Gröner, 1988 b.

EG betriebene und für die Zukunft angestrebte Industriepolitik scheint nicht dazu geeignet, dynamische Wettbewerbseffekte freizusetzen. So verfolgt man nicht etwa den Zweck, einzelstaatliche Interventionen und Subventionen in diesem Bereich abzubauen, sondern vielmehr, diese aufeinander abzustimmen und zu vergemeinschaften. Ferner zielt die Politik der EG darauf ab, die Kooperation von Unternehmen zu erleichtern und zu fördern. Hinzukommen soll ein verstärkter Einsatz der EG-Regionalpolitik, die häufig den notwendigen Strukturwandel nicht erleichtert und vorantreibt, sondern vielmehr verhindert (Gröner/Schüller, 1989, S. 443f.).

Neben der Eigendynamik der Innovationen verdeutlicht Übersicht 2 aber auch, daß die so entfalteten Wachstumskräfte sich nicht notwendigerweise auch im Inland niederschlagen müssen. Hiermit ist das in letzter Zeit zunehmend diskutierte Problem des Standortwettbewerbs angesprochen (Giersch, 1989, S. 2ff.; Sinn, 1989). Zugleich lenkt diese Überlegung aber auch die Aufmerksamkeit von der Frage, ob Vorteile aus dem Binnenmarkt anfallen, auf die Frage, wo diese (primären) Vorteile anfallen. Ähnlich wie beim einheitlichen Agrarmarkt stellt sich nämlich auch hier die Frage, ob man beim einheitlichen Binnenmarkt stärker auf die ‚Einheitlichkeit‘ oder stärker auf den ‚Markt‘ abstellt. Damit eng verbunden ist auch das Problem, ob es zu einer supranationalen Regulierung (sprich: Harmonisierung) kommen soll, oder ob die Frage nach dem Harmonisierungsbedarf und damit auch nach dem Harmonisierungsniveau nicht vielmehr dem Markt selbst überlassen bleiben sollte, so daß auch die institutionellen Regeln der Innovationsdynamik unterworfen werden. Dieses Problem stellt sich etwa bei den Industrienormen und den Regulierungen des Dienstleistungsbereichs. Aber auch die Löhne, die Sozialleistungen und die Steuern bleiben hier nicht ausgespart (Oberender, 1990). Beispielhaft soll an dieser Stelle allerdings nur die Mehrwertsteuer angesprochen werden. Unter den gegenwärtig diskutierten Alternativen dürfte der Wettbewerbsdruck auf die Mitgliedsländer und damit die Innovationsdynamik wohl dann am größten sein, wenn man zum Ursprungslandprinzip der Besteuerung übergeht, bei gleichzeitiger Wahlfreiheit der Steuersätze.⁹ Auf der anderen Seite darf man gerade bei der Steuerdiskussion nicht vergessen, daß den staatlichen Einnahmen auch Leistungen gegenüberstehen, so daß etwa ein einfacher Vergleich unterschiedlich hoher Steuern nicht unbedingt eindeutige Rückschlüsse auf die Standortentscheidung zuläßt.

Entscheidet man sich für den Markt und damit auch für einen ungehinderten Standortwettbewerb, so bedingt dies neben dem freien Güterverkehr aber auch einen freien Kapitalverkehr sowie die uneingeschränkte Niederlassungsfreiheit. Entscheidet man sich hingegen für eine grundsätzliche ex-ante Harmonisierung, dann gehen in erheblichem Maße Gewinne dadurch verloren, daß man eine EG-bezogenen stärkere regionale Spezialisierung künstlich verhindert. Ausnahmen

⁹ Vgl. zu einer Übersicht der diskutierten Vorschläge *Haufler* (1989).

vom ungehinderten Standortwettbewerb erscheinen nur dann gerechtfertigt, wenn positive oder negative externe Effekte mit grenzüberschreitendem Charakter vorliegen. Ein typisches Beispiel hierfür ist etwa der Umweltschutz (Siebert, 1989, S. 190; Oberender, 1990, S. 19).

Der Standortwettbewerb stellt jedoch auch ein innergemeinschaftliches Verteilungsproblem dar. Hierbei stehen dann häufig nicht die Vorteile der EG insgesamt im Vordergrund, die daraus resultieren, daß die Produktionsfaktoren an den Ort der effizientesten Verwendung wandern, sondern vielmehr die damit möglicherweise vordergründig verbundenen regionalen Umschichtungen der Investitionen und die damit verbundenen — früher bereits angesprochenen — Anpassungskosten. Häufig stellen solche Überlegungen den eigentlichen Hintergrund für die Harmonisierungsbestrebungen in der EG dar. Denn mit zunehmender Harmonisierung vermindern sich die Aktionsparameter des Standortwettbewerbs, bis dieser letztlich ganz zum Erliegen kommt. Die damit eingebüßten Wachstumsgewinne fallen um so größer aus, je stärker sich die supranationale Regulierung am jeweiligen nationalen ‚Marktführer‘ orientiert. Zusammenfassend lassen sich also zwei grundsätzliche Schlußfolgerungen aus Übersicht 2 ziehen:

1. Ein freier internationaler Güterhandel zwischen den Mitgliedsländern der EG erhöht die Eigendynamik der Innovationen und damit die Effizienzgewinne und Wachstumschancen allgemein.
2. Durch den Standortwettbewerb können auch solche Mitgliedsländer in den Genuss dieser Vorteile gelangen, deren eigenes Innovationspotential (noch) vergleichsweise weniger stark ausgebildet ist.

Der Standortwettbewerb stellt aber zugleich auch die Nahtstelle zwischen Güterhandel und Faktorwanderungen dar, auf die im folgenden eingegangen werden soll.

III. Vorteile ungehinderter Faktorwanderungen

1. Der Faktor Kapital

Eine zunehmende Integration nationaler Finanzmärkte läßt erwarten, daß sich die internationale Kapitalallokation verbessert und daher positive Wohlfahrtseffekte hervorbringt. Diese potentiellen Allokationseffekte lassen sich mit Hilfe von Abbildung 3 verdeutlichen, bei der für den Zwei-Länder-Fall der Kapitalzins für die Länder *A* (*MPA*) und *B* (*MPB*) in Abhängigkeit vom Kapitalstock abgetragen wurde.¹⁰ Sind die Kapitalmärkte im Ausgangszeitpunkt separiert, liegen also zum Beispiel Kapitalverkehrsbeschränkungen vor, dann kann das Kapital nicht ungehindert an den Ort fließen, wo es den höchsten

¹⁰ Vgl. zu ähnlichen Überlegungen etwa Robson(1980), S. 174; Niehans (1984), S. 107 ff.

Ertrag erbringt. Eine solche Situation beschreibt etwa die Vertikale *KVB* in Abbildung 3. Fallen nun die Kapitalverkehrsbeschränkungen weg und handelt es sich darüber hinaus bei den Anlagen um vollkommene Substitute, deren Handel nicht durch fühlbare Transaktionskosten belastet wird, dann stellt sich ein neues Gleichgewicht im Punkt *E* ein. Kapital fließt von dem Niedrigzinsland *B* in das Hochzinsland *A*. Dieser Prozeß hält bei vollkommener Integration so lange an, bis es zu einem Ausgleich der Zinssätze in beiden Ländern kommt. Durch die internationalen Kapitalbewegungen erhöht sich der Kapitalstock in Land *A* von KBA auf KBA_1 , während er in Land *B* von KBB auf KBB_1 sinkt. Durch die Reallokation des Kapitals fällt ein Nettowohlfahrtsseffekt in Höhe des Dreiecks *DEK* an, der sich in Höhe von DHE auf Land *A* und in Höhe von EHK auf Land *B* verteilt. In Land *A* resultiert der Vorteil daraus, daß der Produktionszuwachs *DEGF* die Zinszahlungen an das Land *B* (*HEGF*) übersteigt, während der Vorteil für Land *B* zustande kommt, weil die empfangenen Zinszahlungen *HEGF* die Produktionseinbuße *EGFK* überkompensieren. Betrachtet man die bisher abgeleiteten Effekte, so gibt es auf den

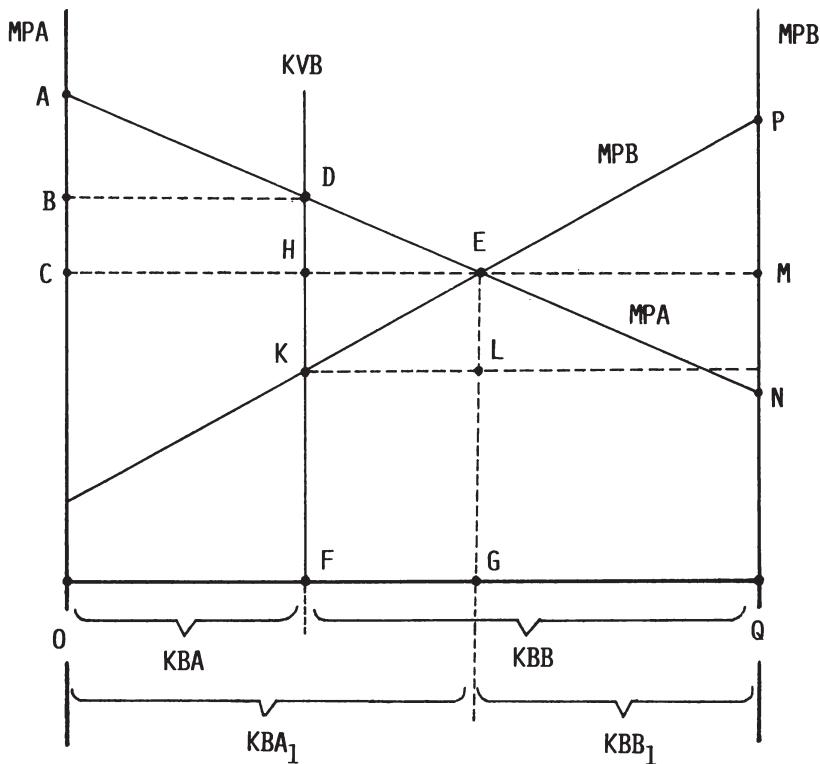


Abbildung 3

ersten Blick keine grundsätzlichen Interessenkonflikte zwischen den Integrationspartnern, sieht man einmal davon ab, daß sich die Verteilung der Vorteile nach dem Verlauf der marginalen Kapitalproduktivitäten (*MPA; MPB*) richtet und deshalb sehr unterschiedlich ausfallen kann.

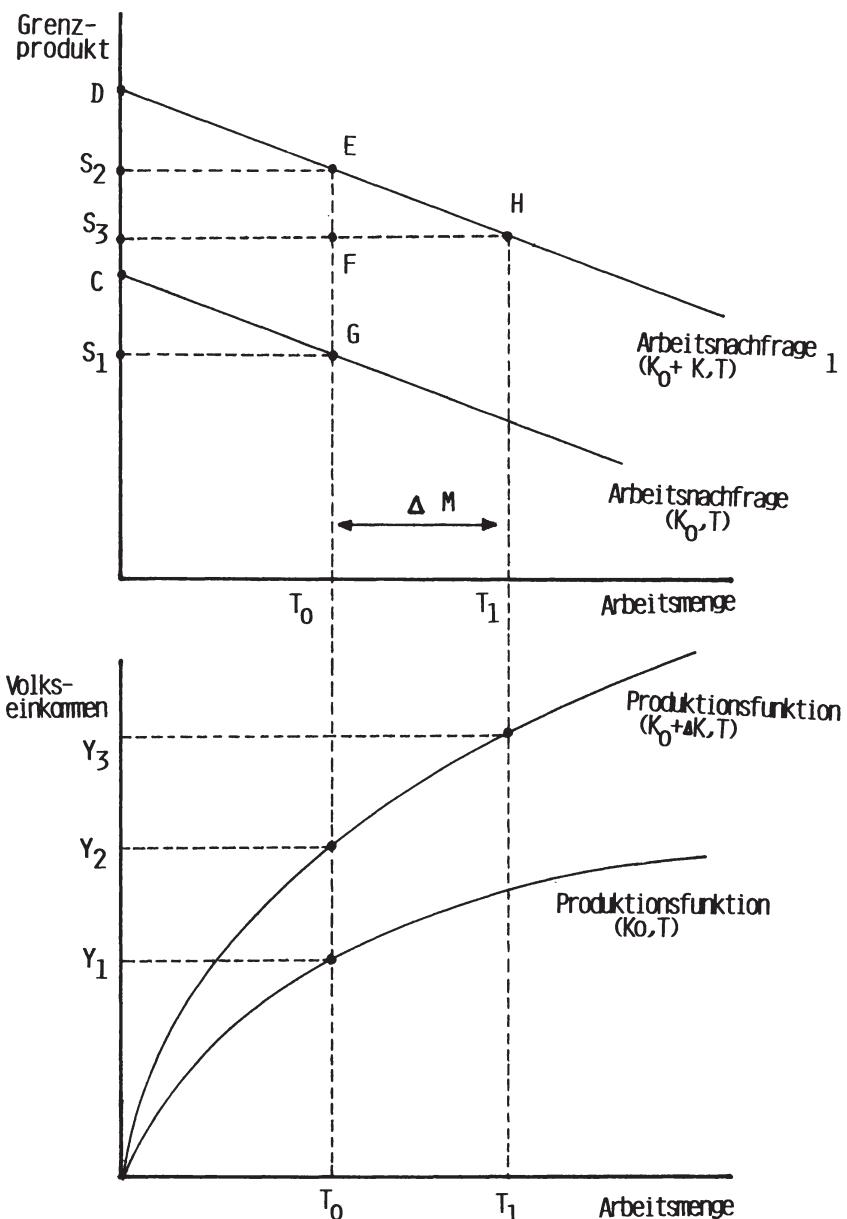
Darüber hinaus gehen mit der Reallokation des Kapitals aber auch Anpassungskosten einher, die am ehesten vergleichbar sind mit den früher bereits erläuterten Effekten im Zusammenhang mit dem inter-industriellen Handel. Auch hier kommt es zu einer Spezialisierung, die in erster Linie auf die Unterschiede in den Produktions- und Rahmenbedingungen zurückzuführen sind.

Vorteile sind aber nicht nur mit den zuvor erläuterten Netto-Kapitalexporten oder -importen verbunden, sondern auch mit einem beidseitigen Austausch von Finanzdienstleistungen, der dem intra-industriellen (Waren-)Handel entspricht. Gründe hierfür mögen in der Diversifikation und ganz besonders in den früher bereits erläuterten Wettbewerbseffekten liegen, so daß hierauf an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden soll.

2. Der Faktor Arbeit

Die ökonomischen Erklärungsansätze für die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit gehen in der Regel von rational handelnden Wirtschaftssubjekten aus, die ihre Wanderungsentscheidung nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung treffen. Als die zentralen ökonomischen Determinanten von Wanderungsbewegungen werden Dauerarbeitslosigkeit und Einkommensdifferenzen angesehen. Dabei können Einkommensdifferenzen wiederum auf Reallohnunterschiede sowie Unterschiede in der Steuer- und Sozialpolitik zurückgehen. Diesen Anreizen stehen aber auch in nicht unerheblichem Maße ‚natürliche‘ Mobilitätshemmnisse gegenüber. Hierzu gehören etwa Einflüsse des persönlichen Lebenszyklusses (Alter, Geschlecht, Gesundheit, Familienstand, Kinderzahl, Investitionen in das eigene Humankapital), Sprachprobleme, schulische Schwierigkeiten der Kinder und Probleme, die aus anderen Moralvorstellungen erwachsen. Aber auch Immobilienbesitz kann sich mobilitätshemmend auswirken (Tuchtfeld/Straubhaar, 1985, S. 99). Daher ging man lange Zeit vom Faktor Arbeit als einem international immobilen Faktor aus.

Gelingt es jedoch, diese Hemmschwelle zu überwinden, dann verbindet man mit den so ausgelösten Arbeitskräftewanderungen folgende Effekte im Herkunfts- und Zielland (Gallais-Hamanno, 1977a; 1977b): Betrachten wir zunächst den in Abbildung 4 erläuterten Fall, bei dem Vollbeschäftigung im Zielland herrscht, so daß der Faktor Arbeit zum limitationalen Faktor wird. In der Ausgangssituation wird das Volkseinkommen Y_1 durch den Kapitaleinsatz K_0 und den Arbeitseinsatz T_0 erwirtschaftet. Zusätzliche Investitionen (ΔK) bewirken nun, daß auch die Nachfrage nach Arbeit ansteigt, der allerdings eine vertikal verlaufende Angebotsfunktion gegenübersteht. Unter sonst gleichen



Quelle: Gallais-Hamonno (1977), S. 74.

Abbildung 4

Bedingungen führen die zusätzlichen Investitionen zu einem Einkommensanstieg auf Y_2 , die mit Lohnerhöhungen auf S_2 einhergehen. Wird diese Engpaßsituation allerdings durch den Einsatz ausländischer Arbeitnehmer (ΔM) entschärft, so steigt das gesamte Arbeitsangebot auf T_1 mit der Folge eines gleichzeitig gebremsten Lohnanstiegs auf S_3 . Das Volkseinkommen steigt auf Y_3 , das der Fläche $ODHT_1$ entspricht. Aus diesen Überlegungen leitet man nun folgende Wohlfahrtseffekte ab: Das Gesamteinkommen Y_3 ($= ODHT_1$) fließt in Höhe der Fläche OS_3FT_0 den inländischen und in Höhe der Fläche T_0FHT_1 den ausländischen Arbeitnehmern zu. Im Verhältnis zu der Lohnsumme OS_2ET_0 , die ohne ausländische Arbeitnehmer hätte erreicht werden können, stellen sich — so das Argument — die inländischen Arbeitnehmer nun aber schlechter.

Diese Argumentation verkennt allerdings zweierlei: Zunächst einmal geht man von der falschen Referenzsituation aus. Denn gegenüber der Ausgangssituation¹¹ in Punkt G (Lohnsumme = OS_1GT_0) hat die Lohnsumme der inländischen Arbeitnehmer eindeutig zugenommen (S_1S_3FG). Ferner gilt es zu beachten, daß auch die Einkommenseile der ausländischen Arbeitnehmer (T_0FHT_1) — selbst wenn ein Teil davon in die Herkunftsländer transferiert wird — zusätzliche Nachfrage im Inland entfalten und somit wiederum für weiteres Wachstum und damit auch für Lohnzuwächse sorgen. Insofern kann wohl kaum ein Zweifel daran bestehen, daß unter den zuvor gemachten Annahmen die Mobilität ausländischer Arbeitnehmer von Vorteil für die Zielländer ist. Obgleich die Wirkungen auf die Herkunftsländer bisher weit weniger Aufmerksamkeit erfahren haben, kann man wohl davon ausgehen, daß auch die hier erzielten Effekte ein positives Vorzeichen aufweisen (Tuchtfeld/Straubhaar, 1985, S. 99 ff.).

Diese Vorteile freier Arbeitskräftewanderungen in eine Richtung stellen sich immer dann ein, wenn regionale Nachfrageüberschüsse nach dem Faktor Arbeit durch Angebotsüberschüsse in anderen Regionen ausgeglichen werden. Darüber hinausgehende einseitige Wanderungen des Produktionsfaktors Arbeit werden allerdings häufig als eine Gefahr für den Lebensstandard der Arbeitnehmer in den Zielländern angesehen, da man hiermit erhebliche Umverteilungseffekte verbindet. Um diese Wirkung erläutern zu können, zeigt Abbildung 5 eine Situation am Arbeitsmarkt, bei der die Arbeitsnachfrage (zunächst) unverändert bleibt. Kommt es unter diesen Bedingungen zu einem Zuzug ausländischer Arbeitnehmer und damit zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots ($A_L^{Inl.} \rightarrow A_L^{Inl. + Ausl.}$) übt diese Entwicklung einen Lohndruck im Inland aus, der im vorliegenden Fall einer gegebenen Arbeitsnachfrage zu einem absoluten Lohnrückgang führt. Zu dem neuen Lohn w_2 werden dann aber alle (arbeitswilligen) inländischen und ausländischen Arbeitnehmer beschäftigt. Auch hier gilt es aber zu berücksichtigen, daß zumindest ein Teil der Lohnsumme an

¹¹ Der dynamische Anpassungsprozeß wird um so eher unmittelbar von G nach F und nicht von G über E nach F verlaufen, je größer die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ausfällt.

ausländische Arbeitnehmer im Inland zusätzliche Nachfrage entfalten wird. Dieser Sekundäreffekt verschiebt dann aber möglicherweise die Funktion der Arbeitsnachfrage doch nach rechts und führt letztlich nicht zu absoluten, sondern nur zu relativen Lohneinbußen der Inländer.

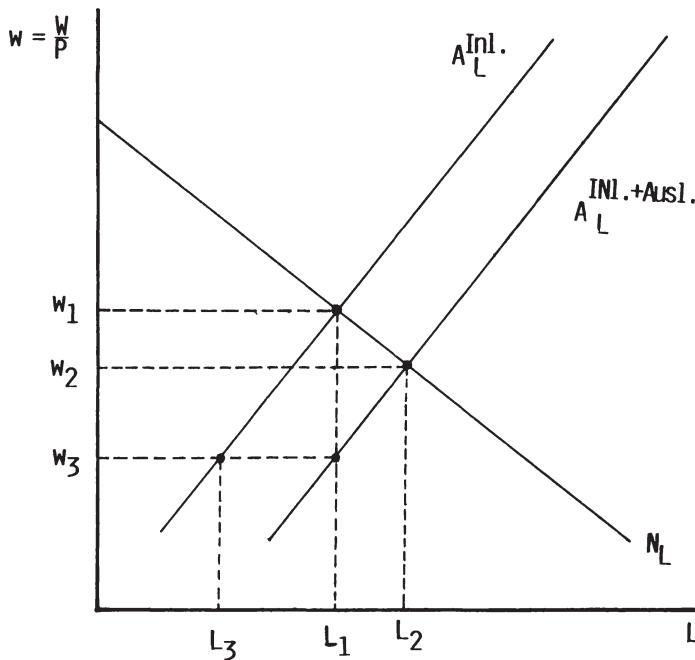


Abbildung 5

Problematischer stellt sich die Situation allerdings, wenn sich der Lohn im Inland als nach unten inflexibel herausstellt. Unter dieser Voraussetzung lassen sich zwei Wirkungen freier Arbeitskräftewanderungen vorstellen: Gilt der Lohn w_1 sowohl für inländische als auch für ausländische Arbeitnehmer, so wird die Integration ausländischer Arbeitnehmer mißlingen. Es sei denn, sie wiesen eine Qualifikationsstruktur auf, die sie gegenüber den inländischen Arbeitnehmern deutlich privilegiieren würde. Ist es den ausländischen Arbeitnehmern allerdings möglich, ihre Arbeitskraft zu einem niedrigeren Lohn als w_1 anzubieten, so wird dies — unter sonst gleichen Bedingungen — dazu führen, daß ausländische Arbeitnehmer einen Teil der inländischen Arbeitsnachfrage bedienen ($L_1 L_3$), und zwar zu Lasten inländischer Arbeitnehmer. Vorteile stellen sich in all diesen Situationen in Form einer Minderung der Produktionskosten ein.

6*

Diese Vorteile freier Arbeitskräftewanderungen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß hiermit — falls die Wanderungen überhaupt zustandekommen — in der Regel erhebliche Transaktionskosten ökonomischer und sozialer Art einhergehen.¹² Daher erscheint es insgesamt vorteilhafter, die kostengünstigste Faktorkombination anzustreben, indem man den Faktor Kapital zum Faktor Arbeit bringt und nicht den umgekehrten Weg wählt. Dabei wird häufig übersehen, daß ein freier Kapitalverkehr genau in diese Richtung wirkt, da von den Kapitalbewegungen wiederum Rückwirkungen auf die Löhne in den beteiligten Ländern ausgehen, und zwar in Richtung einer ex-post Harmonisierung.

Dies läßt sich wiederum anhand von Abbildung 3 erläutern. Im Ausgangszustand (*KVB*) entstehen im Land *A* Kapitalerträge in Höhe von *OBDF* und Löhne in Höhe von *ABD*. Land *B* hingegen realisiert eine Lohnsumme von *PNK* und die Kapitalerträge von *QNKF*. Nach der Freigabe des Kapitalverkehrs steigt die Lohnsumme im kapitalempfängenden Land auf *ACE*, während sie im kapitalgebenden Land auf *PEM* sinkt. Durch diese Tendenz zur Lohnangleichung bzw. zur Schaffung von Arbeitsplätzen im kapitalempfängenen Land werden die Wanderungen des Faktors Arbeit gedämpft. Zugleich weist man aber auch auf die ‚Einbußen‘ der Arbeitnehmer im kapitalgebenden Land hin. Diese vordergründigen Überlegungen vernachlässigen jedoch erneut, daß es sich bei den vorliegenden Wirkungen nicht um ein Null-Summen-Spiel handelt. Denn mit Hilfe von Abbildung 3 wurde bereits früher gezeigt, daß die Reallokation des Kapitals nach dem Wegfall von Kapitalverkehrsbeschränkungen das Sozialprodukt beider Länder vergrößert. Allerdings hat sich die Verteilung auf die Produktionsfaktoren geändert. Damit müssen aber gleichwohl noch keine absoluten Lohneinbußen im kapitalgebenden Land verbunden sein. Da „das Kapital unter sonst gleichen Bedingungen die Neigung hat, in die Gebiete des höchsten Kapitalertrages zu strömen, d. h. in die Gebiete niedriger Löhne (...) entsteht eine Tendenz zu Lohnerhöhungen in den bisher armen Gebieten“ (Meyer/Willgerodt, 1956, S. 73), die allerdings in das Gläubigerland zurückschlägt. Insofern ist wohl ‚schlimmstenfalls‘ mit einem verlangsamten Lohnanstieg einzelner Gruppen im kapitalgebenden Land zu rechnen.

Diese regionalpolitische Wirkung eines freien Kapitalverkehrs entfällt allerdings dann, wenn der Zusammenschluß dazu benutzt wird, Löhne, Sozialleistungen und Steuern im gesamten Integrationsgebiet ex-ante zu harmonisieren (Paqué, 1989). Als Beispiel hierzu mag die angestrebte europäische Sozial-Charta gelten (Engels et al., 1989; Oberender, 1990). Unter diesen Voraussetzungen entfällt oder vermindert sich zumindest der Anreiz zum Kapitalexport, da mit steigenden Löhnen und Lohnnebenkosten unter sonst gleichen Bedingungen der Kapitalertrag entsprechend fällt. In dem Maße, wie Kapitalbewegungen ausbleiben, wird es allerdings wieder zu einer Zunahme der Wanderungsbewe-

¹² Vgl. hierzu etwa *Danthine / Bean / Bernholz / Malinraud* (1990).

gungen in die Länder mit höheren Löhnen und Beschäftigungsmöglichkeiten kommen. Dies sollte jedoch auf keinen Fall dazu führen, daß man diesen Prozeß mit Hilfe ‚künstlicher‘ Kapitalbewegungen, also Transferzahlungen, umzukehren versucht. Denn zum einen wird eine solche selektive Regionalpolitik in der Regel nicht davon geleitet, die Produktionsfaktoren an die kostengünstigsten Standorte zu lenken. Mit diesen Entscheidungen wären die Politiker sicherlich auch überfordert, da ihnen nicht das komplexe Informationsgeflecht des Marktes zur Verfügung steht. Zum anderen gilt es ferner zu bedenken, daß die im Gefolge solcher Kapitalübertragungen häufig erwartete Verbesserung der Devisenbilanz in den kapitalempfangenden Ländern aufgrund des transferbedingten Bumerangeffekts bestenfalls vorübergehender Natur sein kann. Noch bedenklicher wäre die Entwicklung allerdings dann, wenn zum Beispiel unterschiedliche Sozialleistungen selbst, wie etwa das Arbeitslosengeld, Wanderungsbewegungen auslösen würden. Eine solche Fehlleitung von Ressourcen durch falsch gesetzte Anreize wäre dadurch zu verhindern, daß man auch in diesem Bereich grundsätzlich zum Ursprungslandprinzip übergeht.

Neben diesen einseitigen Arbeitskräftewanderungen könnte es in einem gemeinsamen Binnenmarkt aber auch zu einem fließenden „Austausch von Personen mit besonderen Fertigkeiten nach allen Richtungen [kommen], ohne daß es besonders signifikante Nettoströme einer Massenwanderung gäbe“ (Padoa-Schioppa, 1987, S. 39). Hieraus wären wiederum insbesondere die früher bereits erläuterten Konkurrenz- und Effizienzeffekte zu erwarten. „Die europäischen Arbeitsmärkte unterscheiden sich [bisher allerdings] von denen der USA vor allem dadurch, daß diese Art der Wanderung in entgegengesetzte Richtungen relativ wenig verbreitet ist, wahrscheinlich vor allem als Folge der Sprach- und Kulturbarrieren. In gewissem Umfang mögen auch sozialpolitische Aspekte maßgeblich sein, so zum Beispiel ein Anrecht auf subventionierte Unterkunft, das der Umsiedler nicht mitnehmen kann. Eine interessante Frage ist, ob die Gemeinschaft im Laufe der Zeit imstande sein wird, einen in diesem Sinne integrierten Arbeitsmarkt zu schaffen¹³ und die Früchte derart vermehrter Effizienz zu ernten“ (Krugmann, 1987, S. 129).

IV. Ausblick

Die Vollendung des EG-Binnenmarktes eröffnet — wie die vorstehenden Überlegungen verdeutlicht haben — ein umfangreiches Potential an ökonomischen Vorteilen. Um sie jedoch in ihrer vollen Breite ausschöpfen zu können, bedarf es insbesondere auch eines weitgehend ungehinderten Standortwettbewerbs und nicht einer umfassenden ex-ante Harmonisierung. Die Vereinheitlichung der ökonomischen Verhältnisse sollte nicht als politische Vorgabe am Beginn des Binnenmarktes stehen, sondern vielmehr das Ergebnis des so in

¹³ Vgl. hierzu auch Werner (1990), S. 81.

Gang gesetzten weiteren Integrationsprozesses selbst sein. In dieser Hinsicht hat man mit einer verstärkten Anwendung des Ursprungslandprinzips für den Warenverkehr und des Sitzlandprinzips für den Dienstleistungsverkehr — trotz aller Abstriche (Pelkmans, 1987, S. 16-17) — sicherlich den richtigen Weg eingeschlagen (Gröner/Schüller, 1990, S. 12).

Weniger gradlinig scheint hingegen die auf die Faktormobilität gerichtete Politik zu sein. Der innergemeinschaftliche Kapitalverkehr soll zwar liberalisiert werden, doch hat man sich die Möglichkeit zu Konvertibilitätsbeschränkungen offen gehalten, falls einzelne Länder in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten. Ferner gelten die Artikel 108 und 109 EWGV ohnehin fort (Gröner/Schüller, 1989, S. 443). „Völlig abzulehnen wäre eine europäische [Sozial- und] Lohnpolitik, die den Lohn der produktivsten Gebiete zum Einheitslohn macht und es dann einer notwendig inflationistischen europäischen Vollbeschäftigungspolitik überläßt, die unvermeidlich als Folge einer solchen [Sozial- und] Lohnpolitik auftretende Arbeitslosigkeit zu vermindern“ (Meyer/Willgerodt, 1956, S. 77 f.). Man sollte vielmehr auf die erhöhte Mobilität ungehinderter Kapitalbewegungen vertrauen, die der Wanderung von Arbeitskräften zuvorkommen und den bisherigen ‚Auswanderungsländern‘ neue Standortqualitäten verleihen kann (Meyer/Willgerodt, 1956, S. 76).

Literaturverzeichnis

- Baldwin, Richard (1989): The Growth Effects of 1992. *Economic Policy*, S. 248-270.
- Bennett, T. und C. Hakkio (1989): Europe 1992 — Implications for U.S. Firms. *Economic Review*, April, S. 3-17.
- Berg, H. (1987): Internationaler Wettbewerb — Nationale Wettbewerbspolitik: Zielkonflikte unvermeidbar! *ORDO*, Bd. 38, S. 131-142.
- Cecchini, P.; M. Catinat und A. Jaquemin (1988): Europa 92 — Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden.
- Clement, R. (1989): Regionale und sektorale Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes — Eine Analyse am Beispiel der Industrie. *Konjunkturpolitik*, 35. Jg., S. 201-214.
- Danthine, J.-P.; Ch. Bean; P. Bernholz und B. Malinaud (1990): European Labour Markets — a long run view. *EG Economic Papers* No. 78, Brüssel.
- EG-Kommission (1985): Vollendung des Binnenmarktes. Dok. KOM (85) 310 endg., Brüssel.
- Engels, W. et al. (1989): The European Social Charter — A Programme of Social Regulation for the Internal Market? The Bruges Group, London.
- Fieleke, N. (1989): Europe in 1992. *New England Economic Review*, May/June, S. 13-26.
- Fuhrmann, W. (1989): Das Konzept des EG-Binnenmarktes 1992 — Eine kritische Darstellung. Universität Linz, Arbeitspapier Nr. 8912.

- Gallais-Hamonno*, G. (1977a): The Direct Short-Term Effects and Advantages of the Migration of Manpower or Capital. In: Bourgnignon, F. und F. Gallais-Hamonno: International Labour Migrations and Economic Choice — The European Case. Paris, S. 67-127.
- (1977 b): The Indirect Effects of Manpower Migration. In: Bourgnignon, F. und F. Gallais-Hamonno: International Labour Migrations and Economic Choice — the European Case. Paris, S. 128-176.
- Giersch*, H. (1987): Internal and External Liberalisation for Faster Growth. EC Economic Papers Nr. 54, Brüssel.
- (1988): Der Europäische Binnenmarkt als Chance und Risiko. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 147, Kiel.
- (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 125, S. 1-16.
- (1990): Thünen-Vorlesung. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 110. Jg., S. 1-19.
- Giovannini*, A. (1989): National Tax Systems versus the European Capital Market. Economic Policy, S. 345-374.
- Greenaway*, D. und Ch. *Milner* (1986): The Economics of Intra-Industry Trade. Oxford, New York.
- Grilli*, V. (1989): Europe 1992 — Issues and Prospects for the Financial Markets. Economic Policy, S. 387-411.
- Gröner*, H. (1977): Nichttarifäre Handelshemmnisse. WiSt, Bd. 6, S. 312-321.
- (1988 a): Der gemeinsame Markt und die nationale Fusionskontrolle. In: FIW (Hrsg.): Schwerpunkte des Kartellrechts 1986/87. Köln u.a., S. 13-25.
- (1988 b): Vollendung des EG-Binnenmarktes und die Elektrizitätsversorgung. In: E. Dürr und H. Sieber (Hrsg.): Weltwirtschaft im Wandel. Bern und Stuttgart, S. 359-376.
- Gröner*, H. und A. *Schüller* (1989): Grundlagen der internationalen Ordnung: GATT, IWF und EG im Wandel — Euckens Idee der Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs als Prüfstein. ORDO, Bd. 40, S. 429-463.
- (1990): Supranationalisierung der Wirtschaftspolitik — Funktionswandel internationaler Institutionen? Referat zum 22. Internationalen Forschungsseminar Radein über „Wirtschaftssysteme im Umbruch“. Erscheint demnächst, München.
- Harbrecht*, W. (1988): Europa auf dem Weg zum einheitlichen Binnenmarkt — Erfolgsasichten und Konsequenzen. In: E. Dürr und H. Sieber (Hrsg.): Weltwirtschaft im Wandel. Bern und Stuttgart, S. 339-358.
- Haufler*, A. (1989): Die Abschaffung der Steuergrenzen im Gemeinsamen Markt — EG-Vorschläge 1989 und alternative Lösungen. Sonderforschungsbereich „Internationalisierung der Wirtschaft“, Diskussionsbeitrag: Serie II — Nr. 90, Universität Konstanz.
- Hauser*, H. (1989): Herausforderungen des europäischen Wirtschaftsraums. Aussenwirtschaft, 44. Jg., S. 141 - 158.

- Hauser, H.; M. Hösl und A. Nydegger* (1988): Die Schweiz vor dem EG-Binnenmarkt. *Aussenwirtschaft*, 43. Jg., S. 327-365.
- Helpman, E. und P. Krugman* (1985): *Market Structure and Foreign Trade*. Brighton.
- Italianer, A.* (1990): 1992, Hype or Hope — A review. *EC Economic Papers* No. 77, Brüssel.
- Kommission der EG (1988): *Europäische Wirtschaft*, Nr. 35, Brüssel, März 1988.
- Krugman, P. (Hrsg.)* (1986): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge und London.
- (1987): Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa. In: T. Padoa-Schioppa: Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Wiesbaden, S. 113-141.
 - (1988): EFTA and 1992. *EFTA Occasional Paper* No. 23, Genf.
- Langhammer, R.* (1987): Hat der europäische Integrationsprozeß die Integration der nationalen Märkte gefördert? Kiel 1987.
- Lenel, H. O.* (1987): Ist zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit externes Unternehmenswachstum erstrebenswert? *ORDO*, Bd. 38, S. 113-129.
- Macmillen, M. J.* (1982): The Economic Effects of International Migration — A Survey. *Journal of Common Market Studies*, S. 245-267.
- McGowan, F. und P. Seabright* (1989): Deregulating European Airlines. *Economic Policy*, S. 283-335.
- Meyer, F. W. und H. Willgerotd* (1956): Der wirtschaftspolitische Aussagewert internationaler Lohnvergleiche. In: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.): *Internationale Lohngefälle - Wirtschaftspolitische Folgerungen und statistische Problematik*. Bonn, S. 9-78.
- Monopolkommission (1986): *Hauptgutachten 1984/1985 — Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen*. Baden — Baden.
- Neumann, M. J. M. und andere* (1989): The Appropriate Level of Regulation in Europe — Local, National or Community-Wide? A Roundtable Discussion. *Economic Policy*, S. 467-479.
- Niehans, J.* (1984): *International Monetary Economics*. Oxford.
- Oberender, P.* (1987): *Marktwirtschaft und Innovation — Grenzen und Möglichkeiten staatlicher Innovationsförderung*. In: J. Werner (Hrsg.): *Beiträge zur Innovationspolitik*. Berlin, S. 9-26.
- (1990): Die Sozialcharta als sozialpolitische Absicherung des freien Marktes — Sozialpolitische Konkurrenz oder Harmonisierung in der EG? Referat zum 23. Internationalen Forschungsseminar Radein. Erscheint demnächst, München.
- Padoa-Schioppa, T.* (1987): *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit*. Wiesbaden.
- Paqué, K. H.* (1989): Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes — Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik. *Die Weltwirtschaft*, S. 112-123.
- Pelkmans, J.* (1987): The EC Internal Market Completed. *European Institute of Public Administration*, Maastricht.

- Pelkmans, J. und A. Winters* (1988): Europe's Domestic Market. London, New York und Andover.
- Richardson, D.* (1988): Empirical Research on Trade Liberalisation with Imperfect Competition — A Survey. OECD, Working Papers Nr. 58, Paris.
- Robson, P.* (1980): The Economics of International Integration. 2. Aufl., London.
- Siebert, H.* (1989): Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes. Kyklos, Bd. 42, S. 181-201.
- Sinn, S.* (1989): Internationale Wettbewerbsfähigkeit von immobilen Faktoren im Standortwettbewerb. Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapier Nr. 361, Kiel.
- Smeets, H.-D.* (1987): Importschutz und GATT. Bern und Stuttgart.
- Straubhaar, T.* (1988): On the Economics of International Labor Migration. Bern und Stuttgart.
- Streit, M.* (1981): Anpassungsverhalten ökonomischer Systeme. Wirtschaftsdienst, 61. Jg. S. 515-520.
- Tesche, A.* (1986): Gesamtwirtschaftliche Kosten der Protektion in der Bundesrepublik. Köln.
- Tuchfeldt, E. und T. Straubhaar* (1985): Internationale Arbeitskräftewanderungen — Ein vernachlässigtes Kapital in der Außenwirtschaftspolitik. ORDO. Bd. 36, S. 89-109.
- Werner, H.* (1990): Free Movement of Labour in the Single European Market. Intereconomics, Bd. 25, S. 77-81.
- Wonnacott* (1987): The United States and Canada — the Quest for Free Trade. Washington.

Die EG im Gefüge weltwirtschaftlicher Verflechtung

Von *Harald Jürgensen*, Hamburg

I. Die weltwirtschaftliche Ausgangslage

Die Perspektiven am Eingang der 90er Jahre für die Entwicklung der Weltwirtschaft sind einmalig gut. Gilt dies schon in absoluter Betrachtung, so erst recht verglichen mit der Situation vor 10 Jahren — am Eingang der 80er Jahre.

Im Herbst 1979 war der Ölpreis von 12 auf fast 40 \$/barrel gestiegen mit nachhaltigen Auswirkungen auf die Inflationsrate und — mit einem Jahr Verzögerung — auf den Zins. Die Wachstumsraten der hochentwickelten Länder waren rückläufig, z.T. negativ, die Inflationsraten stiegen an; die Geldpolitik zielte 1980 und 1981 vor allem auf die Begrenzung der Preissteigerung und nahm die negativen Folgen auf das Wirtschaftswachstum hin. Die Verschuldung der Entwicklungsländer ohne ausreichende Ölversorgung aus eigener Produktion stieg sprunghaft an — bis über die Mitte der 80er Jahre hinaus. Die UdSSR marschierte in Afghanistan ein und Präsident Reagan stellte nach seinem Amtsantritt 1981 über die Steuerreform in Verbindung mit steigenden Rüstungs- und Sozialausgaben die Weichen für das Zwillingsdefizit der USA.

Wie sieht die weltwirtschaftliche Ausgangslage 10 Jahre später aus? Die seit 1983 mit der Überwindung der zweiten Ölpreiskrise anhaltende längste ununterbrochene Wachstumsentwicklung der westlichen Industrieländer zeigt auch am Eingang der 90er Jahre noch keine Ermüdungserscheinungen. Die Aussichten haben sich vielmehr verbessert, daß es den Vereinigten Staaten gelingt, unter Vermeidung einer Rezession im Verlauf von 1990 am weltwirtschaftlichen Wachstumspfad wieder mit normalen Raten aufzuschließen, ohne dabei den weiteren Abbau ihres Zwillingsdefizits zu gefährden.

Die Notenbanken lassen weltweit auch 1990 keinen Zweifel darüber aufkommen, den fortlaufenden Aufschwung der Nachfrage am Potentialwachstum zu begrenzen. Damit wird das Wirtschaftswachstum der westlichen Industrieländer auch weiterhin von inflationären Einflüssen weitgehend freigehalten. Besonders bemerkenswert war bereits am Ausgang der 80er Jahre die bis dahin erreichte Gleichmäßigkeit in der Wachstumsentwicklung. Verglichen mit dem Zustand am Beginn der 80er Jahre verläuft das Wachstum der sieben wichtigsten westlichen Industrieländer sehr viel synchroner. Lag deren durchschnittliche Wachstumsrate am Ende der 70er Jahre — zwischen 1978-1980 — bei rd. 3,2 vH

und reichte die Bandbreite dieses Durchschnitts von 0 bis 7 vH, so dürfte sich diese von 1988-1991 bei einem deutlich kräftigeren Wachstum nahezu halbiert.

Ebenso erfreulich und das anhaltende Wachstum untermauernd sind die verringerten Inflationsraten. Am Konsumentenpreisindex gemessen flachte sich der Preisanstieg in den westlichen Industrieländern von durchschnittlich 7,0 vH (1978), 9,3 vH (1979) und 12,3 vH (1980) im Verlauf der 80er Jahre auf rd. 3,0 vH im Jahr 1988 ab, um dann allerdings wieder auf jeweils 4-4,25 vH für 1989 und 1990 anzusteigen. Spätestens 1991 sollte sich aber die Inflationsrate wieder deutlich verringert haben; Ende 1990 rechnet die Bundesrepublik mit noch 2,5 vH, die USA mit 3-4 vH und Japan mit 2 vH. Im Ergebnis stehen einem durchschnittlichen Preisanstieg von jährlich knapp 10 vH am Ende der 70er Jahre rd. 3,8 vH beim Übergang in die 90er Jahre gegenüber. 1980/81 waren die Ursachen des Inflationsanstiegs da, die Auswirkungen der Bekämpfung lagen noch vor uns, 1990/92 sollten die Früchte rechtzeitiger Stabilisierungspolitik reifen!

Auch für die Welthandelsentwicklung, insbesondere den produktivitätssteigernden Austausch der hochentwickelten Länder, schaffen mäßige, dafür gleichmäßige und nachhaltige Wachstumsentwicklungen sowie deutlich verringerte Inflationsraten bessere Rahmenbedingungen. Während sich das Welthandelsvolumen — die von Preis- und Wechselkursveränderungen bereinigten Umsätze — zwischen 1979 und 1983 im Durchschnitt jährlich nur um 2 vH erhöhten, und das noch relativ ungleichmäßig in den einzelnen Jahren, wächst der Welthandel seit 1986 bis 1990 jährlich mit Raten zwischen 5-9 vH. Dabei wirken auch in diesem Zeitraum so unterschiedliche Hemmschwellen wie die Einnahmerückgänge der Erdölländer, die zeitweise prekäre Finanzsituation der Verschuldungsländer sowie die aus dem Dollarrückgang resultierenden Exporterschwernisse in Europa und Japan nach.

Die westlichen Industrieländer befinden sich im Vergleich zum Ausgang der 70er Jahre in einer wesentlich geringeren Ölabhängigkeit. Die Bilanz belegt 1989, 10 Jahre nach dem zweiten Ölpreisschub, eine deutliche Strukturverbesserung im Ölverbrauch, der für den gesamten OECD-Bereich im Zeitraum 1979/89 um rd. 10 vH zurückgegangen ist. Angesichts eines summierten realen Sozialproduktzuwachses von rd. 26 vH fiel der Ölverbrauch je Einheit Sozialprodukt sogar um mehr als ein Drittel zurück. Allerdings steigt der absolute Ölverbrauch von seinem zwischenzeitlich erreichten absoluten Tiefpunkt seit 1984 wieder an, aber doch unterproportional zum Inlandsprodukt im Gegensatz zum überproportionalen Anstieg der 60er und 70er Jahre.

Da ein nachhaltig über 3 vH hinausgehendes Wachstum des Sozialprodukts der hochentwickelten Länder angesichts der möglichen Entwicklung des Angebotspotentials nicht erwartet werden kann und die Einsparpotentiale technologisch weiter vorangetrieben und durch die nachhaltige Investitionstä-

tigkeit technisch rasch umgesetzt werden, steht von seiten der westlichen Industrieländer eine stärkere Verbrauchszunahme in den 90er Jahren nicht in Sicht. Ungeachtet des dagegen weitergehenden Nachfrageanstiegs in den Entwicklungsländern dürfte sich infolge steigender Selbstversorgungsquote dort insgesamt die Entwicklung von Weltölangebot und Weltölnachfrage bis weit in die 90er Jahre hinein in entspannter Marktlage vollziehen. Ein Preisband von 16-22 Dollar sollte ausreichen, Nachfrage und Förderung jeweils aufeinander abzustimmen¹.

Damit läge der reale Ölpreis seit 1973 — mit Ausnahme weniger Jahre — bei etwa 6 \$ oder dem dreifachen des Preises vor der Ölpreiskrise I. So kann die Bekämpfung inflationärer Impulse in den westlichen Industrieländern vor allem auf deren endogene Faktoren konzentriert werden. Diese haben sich aber dank vorausschauender straffer Geldpolitik und einer durchweg an den Produktivitätsanstiegen ausgerichteten Lohnpolitik ebenfalls deutlich verringert gegenüber den verteilungspolitischen Auseinandersetzungen früherer Jahrzehnte. Damit wächst der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum besonders in der ersten Hälfte der 90er Jahre an. In diesen Jahren werden die verbliebenen Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen der hochentwickelten Länder die Anpassungsfähigkeit der Märkte und Produktionsstrukturen ohnehin besonders fordern.

Die mit dieser weltwirtschaftlich deutlich günstigeren Ausgangslage absolut gestärkte Situation der EG hat sich darüber hinaus auch noch relativ verbessert.

Der erst vor wenigen Jahren in die wirtschaftspolitische Diskussion eingebrachte Begriff der „Eurosklrose“ scheint von der augenfälligen Dynamik der ökonomischen Entwicklung in Europa eingangs der 90er Jahre damit bereits weitgehend überholt. Der Begriff der „Eurosklrose“ entstand im Zusammenhang mit den äußerst niedrigen Raten der Ausrüstungsinvestitionen eingangs der 80er Jahre. So fiel in der Bundesrepublik der Anteil der Ausrüstungsinvestitionen am Bruttosozialprodukt von 1980 8,6 auf 1982 7,7 vH auf den niedrigsten Stand seit 1976. Entsprechend verminderte sich die Rate des technischen Fortschritts. Bei den Prozeßinnovationen verringerte sich die Rationalisierung der Produktionsabläufe. Höhere Löhne wirkten sich voll auf das Kostenniveau aus. Bei den Produktinnovationen verzögerte sich die aus Gründen der weltwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit dringend gebotene Verbesserung des Güterangebots. Beide Prozesse — für einen längeren Zeitraum fortgerechnet — konnten zu der pessimistischen Aussage über die verschlechterte Stellung Europas in den 80er Jahren veranlassen. Kein geringerer als Giersch selbst war es aber, der anlässlich der Eröffnung der Internationalen Management-Gespräche in St. Gallen im Frühjahr 1990 Europa eine lange Aufschwungspanne bis ins nächste Jahrtausend voraussagte. Ursache sind nach seiner Ansicht die drei

¹ Von der Mitte der 90er Jahre an wächst die OPEC allerdings wegen der bis dahin eintretenden Nachfragesteigerung wieder in die deutlich stärkere Marktposition hinein.

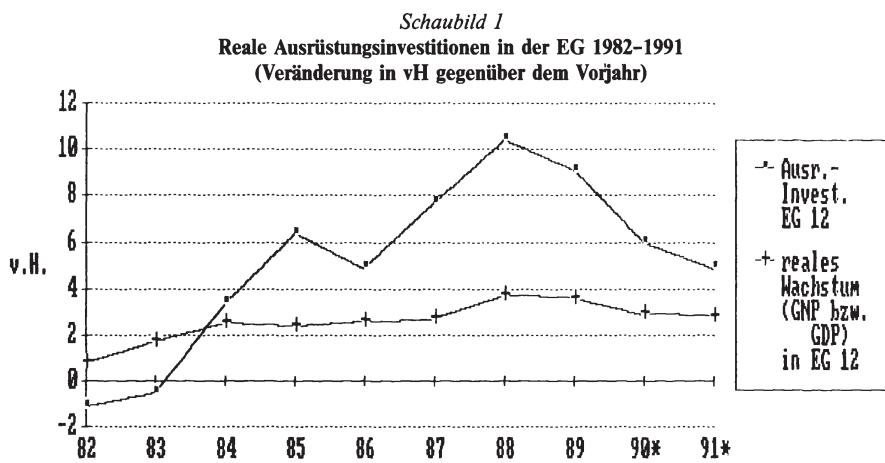
„Trendfaktoren“: Fortschritte der Technik und des Wissens, sinkende Kommunikations- und Transportkosten und erhöhte Mobilität des Investitions- und Finanzkapitals.

In der Tat hat EG-Europa seine wirtschaftlichen Perspektiven seit Mitte der 80er Jahre nicht nur vorübergehend aufgehellt. Das Binnenmarktpogramm „EG '92“ — obwohl erst ansatzweise in Angriff genommen und in vielen Detailaspekten noch offen — hat nicht nur eine Signalwirkung erzeugt, sondern markiert de facto einen weitreichenden, angebotstheoretisch fundierten Erneuerungs- und Reformprozeß, der über die unmittelbaren Wirkungen im Europa der 12 hinaus prinzipiell günstige Voraussetzungen schafft für die Lösung der noch bestehenden Konfliktfelder im Bereich der weltwirtschaftlichen Beziehungen bis zur Mitte der 90er Jahre. Die Rolle, die ein prosperierender europäischer Wirtschaftsraum für die Weltwirtschaft spielen kann, hängt dabei vornehmlich davon ab, inwieweit die Handelspartner die positiven Wachstumsimpulse aufnehmen und im Rahmen einer weiteren Liberalisierung des Welthandelssystems in wohlfahrtssteigernde Effekte für alle umsetzen können.

II. Wachstumsperspektiven in Europa

Die europäischen Volkswirtschaften verzeichnen seit etwa 1988 Wachstumsraten beim realen Inlandsprodukt, welche deutlich über dem Niveau liegen, das seit den beiden Ölpreiskrisen und bis weit in die 80er Jahre hinein viele Beobachter dazu veranlaßte, von einer säkularen, durch schwerwiegende Strukturfaktoren bedingten Wachstumsschwäche zu sprechen und — verbunden damit — die These aufstellen ließ, das globale „Gravitationszentrum“ habe sich für längere Frist in Richtung auf das asiatisch-pazifische Becken verlagert. Eingangs der 90er Jahre kann durchaus eine grundlegende Neueinschätzung der mittelfristigen Entwicklungsperspektiven für Europa vorgenommen werden. Es ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, die Antriebsfeder dieses neuen, positiven Wachstumstrends herauszustellen: Die Feststellung, daß es in erster Linie der Dynamik der privaten Investitionstätigkeit zu verdanken ist, daß der Aufschwung seit Mitte der 80er Jahre bislang nichts von seiner Stetigkeit verloren hat, kann auf folgende Beobachtung gestützt werden. Praktisch seit 1984 existiert eine deutlich positive Differenz zwischen jährlichen (realen) Wachstumsraten bei den privaten Ausrüstungsinvestitionen (europaweit) und den — ebenfalls realen — Sozialproduktzuwachsen der EG-Partner (vgl. *Schaubild 1*).

Was hierin zum Ausdruck kommt, sind die optimistischen unternehmerischen Einschätzungen über die zukünftigen Absatz- und Gewinnmöglichkeiten, und es unterstreicht die Bemühungen der europäischen Industrie, innerhalb der verflochtenen Weltwirtschaft verlorengegangene Wettbewerbsfähigkeit zurückzugewinnen. Man kann davon ausgehen, daß sich über dieses investitionsgetragene Wachstum mittlerweile nicht nur in den großen Kernländern der EG,



Quelle: OECD, Economic Outlook, Dec. 1989.

Tabelle 1
Wachstumsraten in der EG 12

| | 1969/73 | 1974/81 | 1982/87 | 1988/91 ^{a)} |
|----------------------|---------|---------|---------|-----------------------|
| BIP (real) | 4,8 | 1,7 | 2,0 | 3,2 |
| Investitionen (real) | 5,6 | 5,6 | 1,7 | 7,3 |

^{a)} nach Schätzung der OECD, Dez. 1989

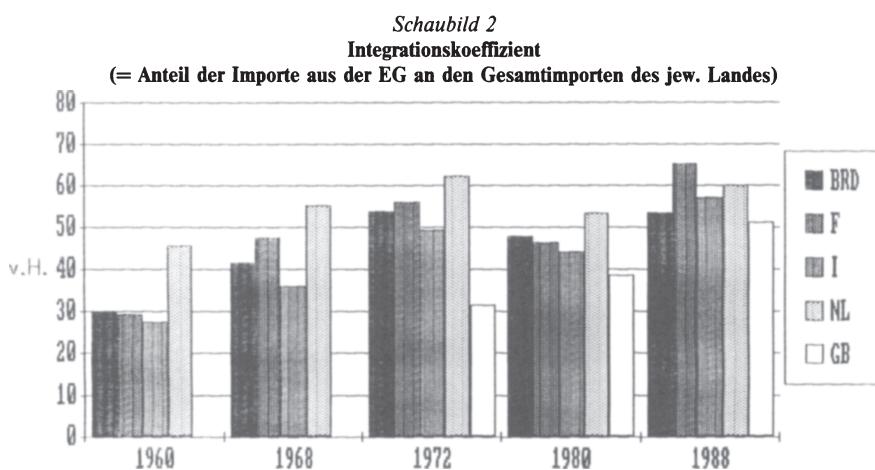
sondern auch bei den weniger einkommensstarken Partnerländern, namentlich Spanien, die Verwendungsstruktur des Sozialprodukts deutlich in dem Sinne positiv geändert hat, daß über den betriebenen Kapazitätsaufbau und die Modernisierung des Kapitalstocks die gesamtwirtschaftliche Angebotselastizität nachhaltig erhöht werden konnte. Damit sind wichtige Voraussetzungen dafür geschaffen, daß das zukünftige Wachstum, das zum Abbau der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit in allen EG-Ländern (Arbeitslose 1988 in vH der Zivilbevölkerung in EG 12: 11,3 [zum Vergleich: USA: 5,5; Japan: 2,5]) notwendig erscheint, weitgehend auch ohne zu Bremsmaßnahmen zwingende inflatorische Spannungen bewerkstelligt werden kann.

Der Abbau von materiellen, fiskalischen und technischen Schranken im Rahmen des EG-Binnenmarktprogramms zielt darauf ab, die Verbesserung der Angebotsbedingungen weiter zu unterstützen. In Verbindung mit der geplanten Aufhebung der internen Grenzkontrollen, der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens, dem EG-weiten freien Markt für Finanzdienstleistungen sowie weiteren Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsintensität werden nicht unerhebliche zusätzliche Wachstumsimpulse erwartet — die EG-Kommission

hat hier bekanntlich die Marge von 4,5 vH (verteilt auf 6 Jahre) in Aussicht gestellt.

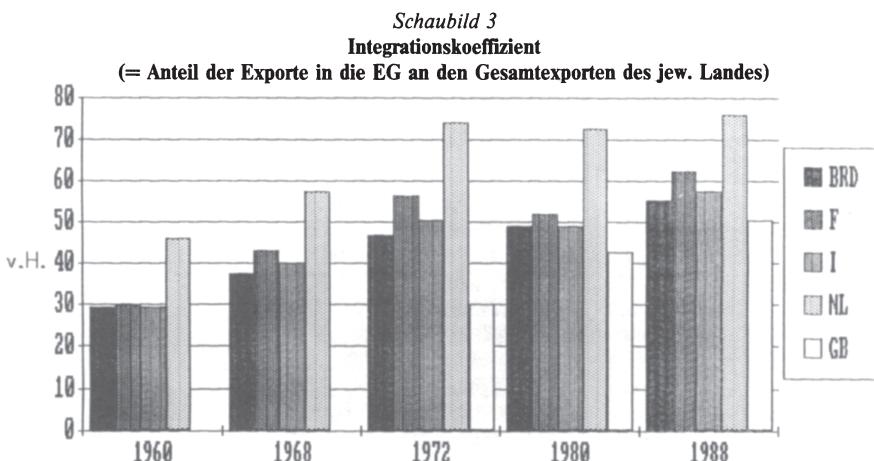
Ein unmittelbar aus den genannten Maßnahmen abzuleitender Effekt wird sein, daß z. B. Vor- und Zwischenprodukte aus den Beschaffungsmärkten des EG-Raumes billiger werden und auch in größerer Auswahl bzw. Qualitätsvielfalt verfügbar sein werden. Es werden hiermit nicht nur Produktivitätsgewinne aufgrund größerer Fertigungslose zu erzielen sein, sondern das planmäßige Ausschöpfen von Spezialisierungsmöglichkeiten auf wachsenden Märkten wird einen weiteren volkswirtschaftlichen Gewinn darstellen.

Viele der angebotsseitigen Rahmenverbesserungen im zukünftigen EG-Europa werden von der Industrie offenbar antizipiert und im Vorgriff auf den Binnenmarkt '92 in entsprechende Investitions- bzw. Unternehmensstrategien umgesetzt. Ein hoher Anteil des Investitionsbooms ist sicherlich mit den Ankündigungswirkungen des gemeinsamen Marktes verknüpft, wobei es auch darum geht, rechtzeitig optimale Unternehmensgrößen zu erreichen oder die eigenen Unternehmen auf attraktiven Marktsegmenten zu positionieren.

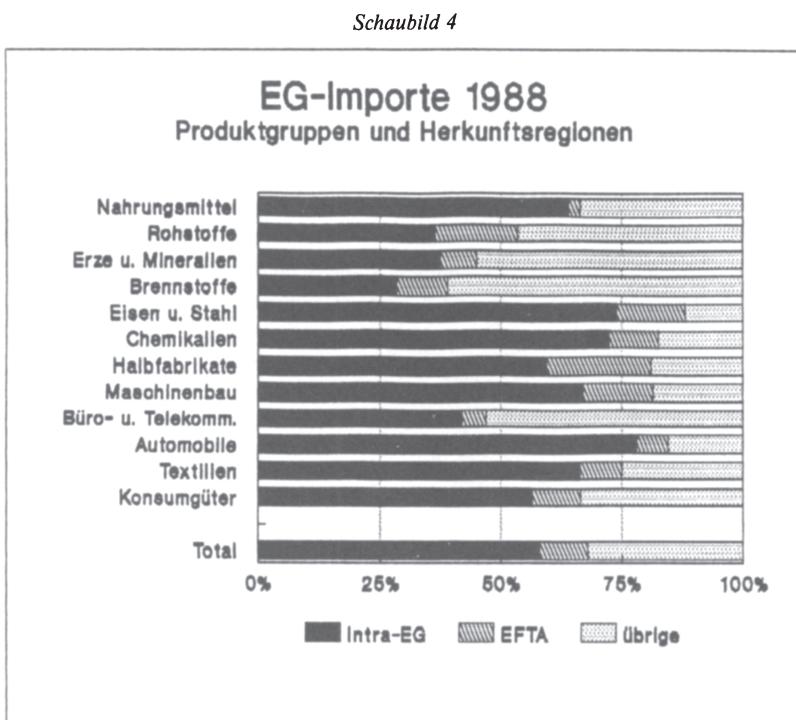


Quelle: Eurostat.

Eine wesentliche Folge der bereits seit Mitte der 80er Jahre stark ausgeweiteten Investitionstätigkeit ist, daß nicht nur der EG-Binnenhandel als solcher deutlich zugenommen hat, womit sich die gegenseitige Interdependenz der EG-partner erhöht hat (vgl. *Schaubild 2 und 3: Integrationskoeffizient*). Es ist darüber hinaus auch zu beobachten, daß der intraindustrielle Handel, d.h. die gegenseitige Marktdurchdringung bei gleichartigen industriellen Erzeugnissen, hohe Anteilswerte verzeichnet (vgl. *Schaubild 4 und 5*). Vor diesem Hintergrund

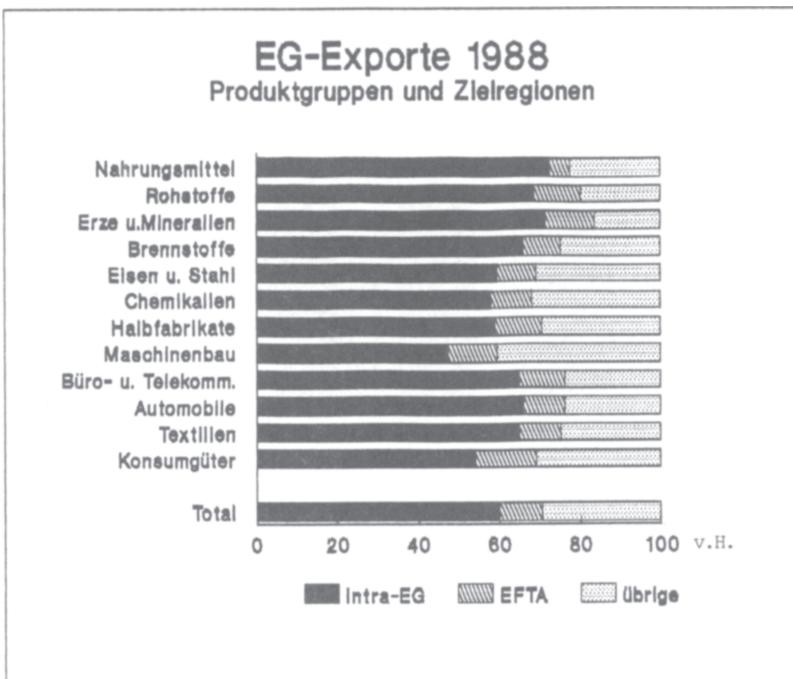


Quelle: Eurostat.



Quelle: GATT, International Trade 88-89.

Schaubild 5



Quelle: GATT, International Trade 88-89.

werden auf Seiten der „außenstehenden“ Länder, insbesondere derjenigen der EFTA-Gruppe, Befürchtungen geäußert, daß das Binnenmarktprogramm zum Auslöser für einen neuen „Euro-Protektionismus“ werden könnte, und zwar insbesondere in dem Fall, wenn es den wettbewerbsschwächeren Mitgliedsländern der EG nicht gelingt, sich dem intensivierten internen Wettbewerb weiter anzupassen.

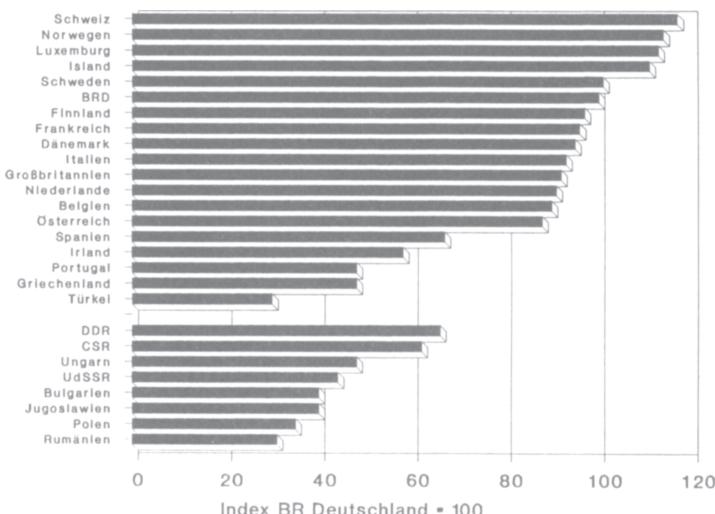
Die möglichen Abschließungseffekte gegenüber Drittländern, z. B. über notwendig werdende Neuregelungen bei den Außengrenzen (Zölle und gemeinschaftliche Einfahrkontingente bei sensiblen Gütern), müssen jedoch abgewogen werden gegen die nicht unerhebliche zusätzliche Importnachfrage, die aus dem Einkommenswachstum innerhalb der EG resultiert. Grundsätzlich kann festgestellt werden, daß die Wohlstandssteigerung im Europa der 12 das Einfuhrpotential für Drittländer erhöht.

Mit der Einführung einheitlicher Formalitäten, technischer Standards und qualitativer Produktnormen — auch wenn sie aus Sicht mancher Drittländer auf ein „handelspolitisch motiviertes“ zu hohes Niveau gesetzt werden sollten —

ergibt sich zu dem die Möglichkeit, zu verbindlichen Bedingungen *alle* EG-Märkte bedienen zu können. Die Rationalisierungspotentiale bspw. im Vertrieb und Marketing, die sich hieraus gerade für solche Anbieter aus Drittländern ergeben, die noch nicht auf allen EG-Märkten präsent sind, sollten nicht gering veranschlagt werden.

Zwischen den EFTA-Staaten und der EG sind bereits 1984 alle Zollschränken abgeschafft und auch die mengenmäßigen Handelsbeschränkungen weitgehend aufgehoben worden, so daß es in erster Linie neben den durch die räumliche Nähe bedingten Handelsbeziehungen die originäre Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder ist, welche die zukünftigen Anteile am Handel bestimmen wird. Aufgrund der Tatsache, daß es sich bei ihnen um Länder mit durchgehend hohem Industrialisierungs- und Wohlstandsniveau handelt², sollten die traditionell sehr engen Handelsbeziehungen mit der EG weiterhin entwicklungsfähig sein. So stellte die EFTA im Jahre 1988 sowohl bei den EG-Exporten als auch bei den Importen die wichtigste Handelsregion der Gemeinschaft dar, noch vor den USA und Japan.

Schaubild 6
Europa nach Einkommensklassen
BIP pro Kopf 1989 (berechnet nach Kaufkraft)



² So sind die vier „reichsten“ Länder Europas Mitglied der EFTA (Schweiz, Norwegen, Island, Schweden), während vier EG-Mitglieder zu den einkommensschwächeren Ländern Europas zählen (Griechenland, Portugal, Irland, Spanien). Vgl. *Schaubild 6*.

Tabelle 2
EG-Außenhandel nach Ländergruppen 1988
(Anteile in vH der Gesamtexporte bzw. -importe)

| nach/aus | EG-Exporte | EG-Importe |
|----------|------------|------------|
| Intra-EG | 59,9 vH | 57,9 vH |
| EFTA | 10,7 vH | 9,9 vH |
| USA | 8,0 vH | 7,4 vH |
| Japan | 1,9 vH | 4,7 vH |

Quelle: OECD, Monthly Statistics of Foreign Trade, Paris 1990

In dem Maße jedoch, wie sich im Zuge des EG-Binnenmarktpfleges die terms of trade der EFTA verschlechtern sollten, entsteht auch für sie ein zusätzlicher ökonomischer Anpassungs- bzw. Reaktionszwang; dies um so mehr, als die Abhängigkeit der EFTA vom Handel mit der EG sehr viel höher ist als umgekehrt. Welche Folgerungen werden in den beiden EFTA-Ländern gezogen, die in bezug auf den Außenhandel am stärksten auf die EG ausgerichtet sind.

Tabelle 3
EFTA-Außenhandel mit der EG 1988
(Anteil in vH der Gesamtexporte bzw. -importe)

| nach/aus | EFTA-Exporte | EFTA-Importe |
|------------|--------------|--------------|
| Intra-EFTA | 14,1 vH | 13,2 vH |
| EG | 56,0 vH | 60,2 vH |

Quelle: OECD, Monthly Statistics of Foreign Trade, Paris 1990

In *Österreich*, dessen Exportstruktur zu knapp zwei Dritteln auf die EG ausgerichtet ist und dessen Importe aus der EG einen noch höheren Anteil ausmachen, wird offen davon gesprochen, daß eine autonome Politik — losgelöst von den Entwicklungen innerhalb der EG — de facto nicht mehr möglich ist; das Beitrittsgesuch ist bereits Mitte 1989 gestellt worden. Entsprechend werden die wirtschaftspolitischen Prioritäten — insbesondere der Nachholbedarf bei Privatisierungen großer staatlicher Unternehmensgruppen, Entbürokratisierung und Deregulierungen (Preissysteme, Dienstleistungssektor) — formuliert. Die Randlage zur EG mache darüber hinaus wichtige Infrastrukturbesserungen notwendig. Der nationale Souveränitätsverlust im Falle des EG-Beitritts wird hier nicht so sehr als Einbuße betrachtet, sondern vielmehr als notwendige Bedingung dafür, am Entscheidungsprozeß innerhalb der EG gestaltenden Einfluß zu gewinnen, zumal ein erzwungener Nachvollzug z. B. von EG-Rechtsvorschriften ohne Mitwirkungs- bzw. Mitentscheidungsmöglichkeit demgegenüber letztlich mehr Nachteile bringe.

Die Schweiz praktiziert de facto ebenfalls im inneren eine Wirtschaftspolitik, die grundsätzlich kompatibel ist mit den durch den EG-Binnenmarkt induzierten Rahmenveränderungen einschließlich der größtmöglichen Übernahme der „4 Grundfreiheiten“ bei Güter- und Dienstleistungshandel, Kapitalverkehr und Arbeitsmobilität. Das politische Neutralitätspostulat setzt die schweizerische Regierung in eine Strategie um, die dem Grundsatz folgt: „Beitrittsfähig bleiben, um nicht beitreten zu müssen“. Hieraus kann gefolgert werden, daß die EFTA als eine die nationale Unabhängigkeit für die Mitgliedsländer bewahrende Organisation durchaus geeignet ist, den wirtschaftlichen Anschluß der Mitglieder an die EG aufrechtzuerhalten. Offenbar sind auch im Rahmen der EFTA Anreizmechanismen wirksam, die die Mitgliedsländer attraktive Handelspartner bleiben lassen.

Tabelle 4
**Österreich und Schweiz: Exporte in die EG und Importe aus der EG
 in vH der Gesamtexporte bzw. -importe dieser Länder 1988**

| | Exporte in die EG | Importe aus der EG |
|------------|----------------------|-----------------------|
| Österreich | 63,8 vH | 67,7 vH |
| Schweiz | 56,1 vH | 71,4 vH |

Quelle: OECD, Monthly Statistics of Foreign Trade, Paris 1990

III. Der Beitrag der EG zur Verminderung von Konfliktpotentialen im internationalen Handel

Die aus den bis zur Mitte der 80er Jahre entstandenen weltwirtschaftlichen Leistungsbilanzungleichgewichten aufgestauten Probleme erhöhten gleichsam den Bedarf an internationaler Politikkoordination. Das daraus abgeleitete notwendige Konjunkturgefälle zwischen dem Defizitland USA und den Überschußregionen EG, Japan und Südostasien wurde in seiner Wirkung auf die bilateralen Handelsbilanzsaldoen im Falle Westeuropas seit 1988 nachhaltig von den mittlerweile eingetretenen Wechselkursänderungen des US-Dollars unterstützt, der, nach erfolgter Bodenbildung in der ersten Hälfte 1988, die bereits im Vorjahr eingetretenen Volumenänderungen ab dann auch wertmäßig sichtbar werden ließ. Das (nominale) Defizit der USA im Warenaustausch mit den EG-Ländern verringerte sich so im Jahr 1988 um 50 vH gegenüber dem Vorjahr, um 1989, getragen von der kräftigen konjunkturellen Expansion im Vorfeld des Binnenmarktes, nahezu in einen Ausgleich umgewandelt zu werden und damit wieder den Stand von 1983 zu erreichen. Dabei ist bemerkenswert, daß allein 70 vH der im Zeitraum 1988/89 eingetretenen Verbesserungen im Außenhandel zwischen den USA und der EG im Güteraustausch mit der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien erzielt wurden, obgleich vor allem die

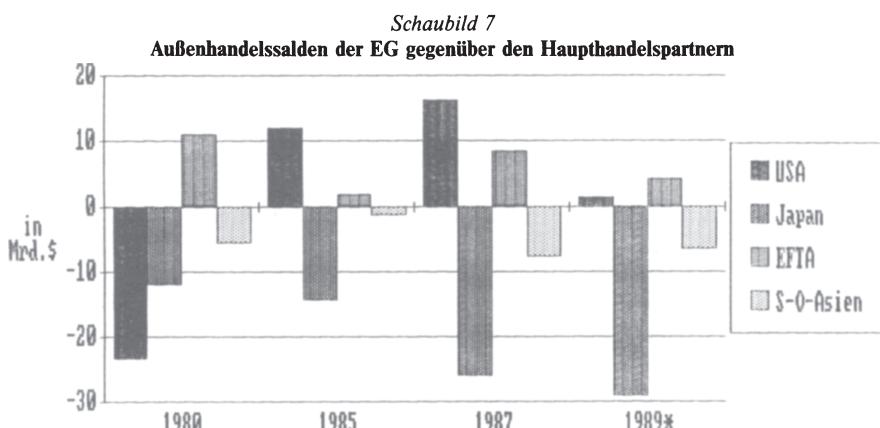
Exportgüterstruktur der Bundesrepublik auf hochspezialisierte und damit eher preisunelastische Investitionsgüter ausgerichtet ist, denen in den USA ein vergleichbares Angebot noch nicht gegenübersteht. Der für den notwendigen Kapazitätsaufbau in den USA erforderliche zusätzliche Bedarf an ausländischen Investitionsgütern kompensierte somit im Zeitraum 1987/89 nahezu zwei Drittel des gleichzeitigen Exportwachstums. Dennoch gelang es den USA, einen solchermaßen strukturellen Importüberschuß im Handel mit der Bundesrepublik über verstärkte Exporte u.a. von elektrotechnischen Erzeugnissen, Büromaschinen und Konsumgütern deutlich abzubauen. Ein Beweis dafür, daß eine kräftige Expansion der Binnennachfrage nur dann einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung eines bilateralen Handelsungleichgewichts ausüben kann, wenn sich auf einem offenen Markt zuvor auch die „richtigen“ Wechselkursparitäten — unterstützt von Seiten der Geldpolitik — eingestellt haben.

Im Ergebnis hat die EG somit bereits einen erheblichen Teil ihrer Verpflichtungen zum Abbau des US-Außenhandelsdefizits eingelöst. Eine koordinierte europäische Notenbankpolitik flankierte in der ersten Phase die erforderliche Stabilisierung der Dollarparitäten und gab gleichsam der amerikanischen Notenbankpolitik den für das erforderliche „soft landing“ der Binnenkonjunktur notwendigen zinspolitischen Spielraum. Konnte damit eine die Devisenmärkte überzeugende Dollarstabilisierung eingeleitet und über den Dollarstützenden Zinsabstand gleichsam der im Zuge der rasanten Dollarabwertung eingetretene Anpassungsprozeß in seinen Wirkungen auf Investitionen und Beschäftigung in den europäischen Staaten gemildert werden — insoweit wurden nur die Folgen des Problems bekämpft —, so haben die konjunkturstimulierenden Effekte des Binnenmarktpakts bewirkt, daß spätestens seit 1988/89 auch die Ursachen des Problems angegangen werden konnten, wenngleich dabei auch die Beiträge der einzelnen EG-Staaten noch erheblich differieren.

Der weiteren Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zwischen der EG und den USA verbleibt die Aufgabe, noch bestehende Handelsbarrieren zu beseitigen und dabei eine Signalfunktion für die Handelspolitik auch gegenüber dem dritten Wirtschaftsblock, Südostasien, zu übernehmen.

Der Abbau der Handelsungleichgewichte zwischen den großen Industrieländern vollzieht sich auch über umfangreiche Direktinvestitionen, die, so im Fall der Vereinigten Staaten, als erfolgreiche Strategie zur Umgehung bestehender Einfuhrrestriktionen eingesetzt werden. Die daraus erstellten Produktionskapazitäten verfügen nicht nur über den neuesten technologischen Standard, sie bieten den dortigen Produzenten auch die Möglichkeit, über Ausnutzung der komparativen Vorteile des nordamerikanischen Standorts die weltweiten Märkte zu bedienen und verbinden auf diese Weise den notwendigen Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen in den USA mit der Verminderung bestehender Konfliktpotentiale im weltwirtschaftlichen Gütertausch. Daher sind die Absichten südeuropäischer EG-Mitgliedstaaten, nach 1992 EG-weite Einfuhr-

kontingente für die Pkw japanischer Hersteller aus US-Produktion zu verhängen, nicht nur anachronistisch³, sie verstärken darüber hinaus die Gefahr, die wiedergewonnene Bedeutung der GATT-Verhandlungsrunden als Instrument zur Regulierung der noch bestehenden Handelskonflikte im Verhältnis EG-USA (Airbus-Subventionierung, EG-Agrarpolitik) um den Preis bilateraler Vergeltungsmaßnahmen zu opfern und damit den amerikanischen Bedenken gegen eine „Fortress Europe“ neuen Vorschub zu gewähren⁴.



Quelle: OECD, Monthly Statistics of Foreign Trade, lfd. Jg.

Japanische Unternehmen haben auf mögliche Abschottungseffekte des Europäischen Binnenmarktes bereits mit umfangreichen Direktinvestitionen und Firmenakquisitionen reagiert. Die Notwendigkeit einer konsequenten und

³ Eine US-Studie schätzt, daß sich infolge der Kontingentierung japanischer Pkw-Einfuhren in die USA nach 1981 und der damit verbundenen Angebotsverknappung im Jahre 1984 ein um durchschnittlich 1300 US-Dollar höherer Kaufpreis für japanische Fahrzeuge eingestellt hat gegenüber einem Marktpreis, der sich bei unbeschränkter Einfuhr ergeben hätte. Ohne Mengenbeschränkung wäre der Preisanstieg sämtlicher Neuwagen in den USA im Zeitraum 1981/84 mit nur 5,6 vH deutlich niedriger ausgefallen als mit tatsächlich erzielten 13 vH. Die amerikanischen Hersteller haben demnach Preiserhöhungen eher durchsetzen können. Vgl. United States International Trade Commission: A Review of Recent Developments in the US-Automobile Industry; zitiert bei: Nielsen, H., Schmidt, V., Die Grenzen des J-Kurven-Effekts, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 40 (1989), Heft 2, S. 265.

⁴ Als Zeichen einer deutlichen Entspannung im Verhältnis EG-USA wird auch gewertet, daß die USA davon abgesehen haben, die EG-Länder gemäß Art. 301 des neugeschaffenen „Omnibus Trade Act“ in die Reihe der Länder aufzunehmen, die unter Androhung von Sanktionen zur Aufhebung diskriminierender Handelspraktiken aufgefordert werden. Vgl. *Schaubild 7*.

rationellen Globalisierung der Geschäftsaktivitäten im Vorgriff auf mögliche Abschottungen wird in Europa zunehmend durch zentralisierte Vertriebsstrukturen unterstützt. Dabei erfolgen diese umfangreichen Anstrengungen nicht zuletzt infolge des weiter gewachsenen Ungleichgewichts im bilateralen Handel. Japan erzielt gegenüber der EG seit 1986 deutlich angestiegene Überschüsse; deren Größenordnung mit knapp 30 Mrd. \$ 1989 eine Verdoppelung gegenüber dem Jahr 1985 darstellt. Bemerkenswert dabei ist, daß die Marktdurchdringung japanischer Produkte in Europa offensichtlich wesentlich breiter angelegt und tiefer ist als die europäischer Produkte in Japan. Immerhin werden rd. 15 vH der japanischen Exporte in der EG abgesetzt, während in umgekehrter Richtung Japan nur knapp 2 vH⁵ der EG-Länder-Exporte aufnimmt. Dabei konzentrieren sich die Absatzaktivitäten der EG-Länder nur auf wenige Branchen, wobei dem Fahrzeugbau die dominierende Position zufällt. Wenngleich mögliche Kontingentierungen japanischer Pkw in Europa in der jüngeren Diskussion breiten Raum einnehmen und insoweit auch die Erwartungen über die Wirkungen der weiteren Marktintegration prägen, da Abschottungseffekte gegenüber Drittlandsimporten befürchtet werden, weisen die im internationalen Vergleich niedrigen Importquoten Japans⁶ im intraindustriellen Handel auf weiterbestehenden Deregulierungsbedarf hin. Dieser sollte vor allem auf weitere Marktzugangserleichterungen durch die Angleichung von technischen Normen, Zulassungsverfahren und die Aufhebung einfuhrhemmender Steuervorschriften gestützt sein. So ließ die Beseitigung der steuerlichen Diskriminierung von Pkw oberhalb von 2,0 l Hubraum nach 1986 in Japan binnen kurzer Frist ein kräftig wachsendes neues Marktsegment entstehen, das vor allem deutsche Anbieter zu rasch steigenden Absätzen nutzen konnten, die sie erstmals in die Lage versetzten, das nach 1979 beständig gestiegene Exportdefizit gegenüber Japan im Pkw-Sektor auf zuletzt 3,4 Mrd. DM (1986) im Jahr 1989 auf rd. 2,5 Mrd. zurückzufahren⁷. Ein weiterer Beleg für das Argument, daß der Wettbewerbsdruck offener Märkte am ehesten die Triebfeder technologischen Fortschritts darstellt.

Die Handelsbeziehungen der EG zu den südostasiatischen Schwellenländern werden bestimmt von deren weltweit bedeutender Position als Lieferanten von

⁵ Zahlenangaben für 1988. Knapp 40 vH der EG-Exporte nach Japan entfallen dabei auf die Bundesrepublik Deutschland. Quelle: Eurostat. Die bisher veröffentlichten Zahlen für 1990 lassen indessen erwarten, daß der Außenhandelsüberschuß Japans im 1. Quartal 1990 um rd. 40 vH gegenüber dem entsprechenden Vorjahresquartal abnehmen wird.

⁶ 1988 betrug die Importquote 6,6 vH (zum Vergleich: USA 8,5 vH, EG 23 vH, Bundesrepublik Deutschland 25 vH). Davon entfielen 0,85 Prozentpunkte auf Importe aus EG-Ländern. Quelle: OECD; eigene Berechnungen.

⁷ Dabei erlaubt der vorwiegend auf Fahrzeuge mit relativ hoher Wertschöpfung ausgerichtete Export deutscher Hersteller, daß infolge eines deutlich höheren Durchschnittspreises gegenüber eingeführten japanischen Pkw nur ein Drittel dieser Menge an deutschen Pkw nach Japan exportiert werden muß, um einen wertmäßigen Ausgleich im bilateralen Pkw-Handel zu erzielen.

Textilien und Bekleidung⁸. Dabei handelt es sich um jene zwei Sektoren, die weltweit am stärksten vor Importkonkurrenz geschützt sind. Nach dem Welttextilabkommen, das als Sonderabkommen im Rahmen des GATT seit 1974 gilt und 1990 bereits in seiner dritten Fassung vorliegt (zuletzt für den Zeitraum 1986 bis 1991), stehen den Schwellenländern unterschiedlich hohe bilaterale Einfuhrkontingente in den EG-Mitgliedstaaten zu, d. h. der Protektionsgrad variiert von Land zu Land. Dabei haben sich die Lieferländer ursprünglich verpflichtet, das Wachstum ihrer Ausfuhren an der zu erwartenden Nachfrageentwicklung auszurichten. Nachdem die tatsächliche Einfuhrrentwicklung mehrfach diese Zuwächse überstiegen, wurden bereits im zweiten und dritten Welttextilabkommen unter Einbeziehung einer ständig größeren Zahl von Produktgruppen jeweils die Exportquoten der südostasiatischen Staaten gekürzt. Diese Form des Handelsprotektionismus bindet in hohem Maße Ressourcen, die an anderer Stelle produktiver eingesetzt werden können. Die damit verbundenen Kosten für die Verbraucher in der EG belaufen sich nach Berechnungen der OECD allein im Fall der protektionistischen Maßnahmen gegenüber Südostasien auf jährlich mehr als 2 Mrd. US-\$⁹.

Mit dem Wegfall der Grenzkontrollen in einem einheitlichen Europäischen Markt werden gleichsam die bilateral unterschiedlichen Importquoten obsolet. Auch hier sollte eine EG-weite Übereinkunft an den Prinzipien des Freihandels ausgerichtet sein und einen weitgehenden Verzicht auf Einfuhrkontingente beinhalten.

IV. Die EG und der erweiterte europäische Wirtschaftsraum

Die politischen Umwälzungen in Osteuropa werfen die Frage nach den Umgestaltungsmöglichkeiten der Zentralverwaltungswirtschaften auf. Sie rütteln zwangsläufig an den Fundamenten des RGW. Der RGW kann die angelaufenen Probleme nicht „aus eigener Kraft“ lösen. Die Ursachen sind u. a. darin begründet, daß die RGW-Länder sich im Rahmen ihrer bisherigen „sozialistischen Arbeitsteilung“ vielmehr voneinander abgeschottet und keine integrierenden Strukturen entwickelt haben. Der gegenseitige Handel ist bislang strikt bilateral abgelaufen, die Intra-RGW-Preise stehen nur inlosem Zusammenhang mit den Preisen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Es gibt keine

⁸ Auf Hongkong, Süd-Korea, Taiwan, Singapur und Macau entfielen 1988 rd. 30 vH der weltweiten Ausfuhr von Textilien und Bekleidung. Quelle: GATT, International Trade 1988-89, Genève 1989.

⁹ OECD, Costs and Benefits of Protection, Paris 1984, S. 55f. Beispielhaft sei erwähnt, daß der deutschen Textilindustrie, ähnlich der Automobilindustrie, bei weitgehendem Verzicht auf nationale Protektion und Subventionierung über umfangreiche Rationalisierungsinvestitionen und Spezialisierung auf höherwertige Produktqualitäten der notwendige Anpassungsprozeß an die veränderte weltwirtschaftliche Arbeitsteilung gelungen ist.

realistischen Wechselkurse, so daß weder der Transferrubel noch die einzelnen Comecon-Währungen transferierbar sind. Diese systemimmanen Mechanismen behindern den Intra-RGW-Handel, denn kein Mitgliedsland hat Interesse an einem bilateralen Handelsüberschuß, den es multilateral nicht nutzen kann.

Eine notwendige Voraussetzung für die stärkere Einbindung Osteuropas in den weltwirtschaftlichen Gütertausch ist zunächst die Einführung eines funktionierenden Preismechanismus, der in der Lage ist, die Produktionsstruktur entsprechend der komparativen Kostenvorteile auszurichten und über die damit mögliche vorteilhafte Teilnahme am Welthandel der gesamten Volkswirtschaft die dringend erforderlichen Impulse für einen weiteren Aufbau des Kapitalstocks zu vermitteln. Mit einer Reform des Preissystems muß die Einführung der Währungskonvertibilität einhergehen. Wenngleich beide Maßnahmen auch nicht automatisch eine rasche Diffusion des technischen Fortschritts garantieren können, so stellen sie sicher, daß bei hinreichender Entscheidungsfreiheit der einzelnen Betriebe die notwendigen Anreizstrukturen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit geschaffen werden.

Inwieweit unter diesen Voraussetzungen die Institution RGW überleben und etwa als Beratungsgremium entsprechend der OECD aufrechterhalten bleibt, ist letztendlich auch eine politische Frage. Eine blockfreie Assozierung mit der Europäischen Gemeinschaft in mittelfristiger Perspektive erscheint daher noch wenig realistisch; eine Angliederung, die den politischen Schwellenwert nicht überschreitet, den osteuropäischen Staaten aber die Vorteile des gemeinsamen Marktes offenhält, könnte dagegen ein gangbarer Weg sein. Denn die bevorstehende Schaffung des europäischen Binnenmarktes ist für die osteuropäischen Staaten mit dem Risiko verbunden, vom innergemeinschaftlichen Handel ausgeschlossen zu werden, obgleich sie bei ähnlichen Wirtschafts- und Exportgüterstrukturen im Vergleich zu den weniger entwickelten EG-Ländern möglicherweise komparative Vorteile aufweisen, insofern also auch Wohlfahrtsgewinne für die gesamte EG induzieren würden.

Der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) könnte die Aufgabe zufallen, einen gesamteuropäischen Integrationsprozeß einzuleiten, indem durch eine Aufnahme osteuropäischer Staaten diese an den bereits seit 1973 bestehenden Handelserleichterungen im EG-EFTA-Handel partizipieren würden. Die EFTA als zwischenstaatliche Organisation mit beschränkten eigenen Befugnissen stellt ein geeignetes Instrument für Drittlandsbeziehungen dar, weil ihre Funktion im Unterschied zur EG nicht auch politischer Art ist und damit außenwirtschaftliche Beziehungen nicht zwingend mit der Aufgabe nationalstaatlicher Zuständigkeiten und Souveränität einhergingen.

Denn aus drei Gründen ließen die osteuropäischen Staaten Gefahr, trotz ökonomischer Reform, aber ohne Einbeziehung in einen späteren Europäischen Wirtschaftsraum weiterhin in der Rolle eines „Hinterhofs der Weltwirtschaft“ zu verharren:

1. Nach endgültiger Beseitigung noch bestehender Behinderungen für einen freien Güter- und Leistungsaustausch sollten eine Reihe von EG-Mitgliedsländern ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Wettbewerbern mit einem vergleichbaren Produktsortiment verbessert haben.
2. 70 vH der auf die Vollendung des Binnenmarktes abzielenden Richtlinien haben die Harmonisierung von Normen und Verordnungen zum Inhalt. Eine Nichtanpassung von Drittländern käme praktisch einem Verzicht auf den Markteintritt gleich.
3. Ein „soziales Europa“ könnte mittel- und langfristig zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitskosten in den weniger entwickelten Regionen der EG führen mit der Folge, daß dann vergleichsweise kostengünstige Importe aus Drittländern Forderungen nach neuen Handelsbarrieren an den Grenzen der Gemeinschaft provozieren würden und im Ergebnis die Liberalisierung des Welthandelssystems neuen Belastungen ausgesetzt wäre.

Knapp 80 vH des gesamten Westhandels der RGW-Staaten entfallen auf die Mitgliedstaaten der EG und der EFTA, wovon die Bundesrepublik Deutschland rd. 30 Prozentpunkte bestreitet. Dabei weisen die Güterstrukturen von Ein- und Ausfuhr erhebliche Unterschiede auf. Werden die Lieferungen der OECD-Staaten zu mehr als 40 vH von — in diesem Fall hochwertigen — Investitions- und Konsumgütern geprägt, so entfallen auf diese Gruppe im Exportsortiment der RGW-Staaten weniger als 30 vH¹⁰. Die weitaus dominierende Stellung nehmen hier die Lieferungen von industriellen Vorleistungen und Halbfabrikaten ein (rd. 60 vH).

Im Ergebnis ist festzustellen, daß die Exportgüterstruktur der RGW-Länder eher entwicklungsländertypisch ist, d.h. durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Agrar- und Primärgütern (75 vH)¹¹ gekennzeichnet ist, während hochwertige Fertigerzeugnisse, die zudem „weltmarktfähig“ sind, deutlich unterrepräsentiert sind.

Eine nachhaltige Veränderung dieser ungünstigen Exportstruktur impliziert ein kräftig steigendes Importvolumen an westlichen Investitionsgütern. Diese Aufgabe sollte aufgrund der traditionell engen Handelsverflechtungen und der geographischen Nähe vornehmlich von Seiten der westeuropäischen Handelspartner übernommen werden, damit über die erforderliche Umstrukturierung des osteuropäischen Produktionsapparates die Produktion wettbewerbsfähiger Güter mit höherem Wertschöpfungsgehalt ermöglicht wird und somit gleichsam

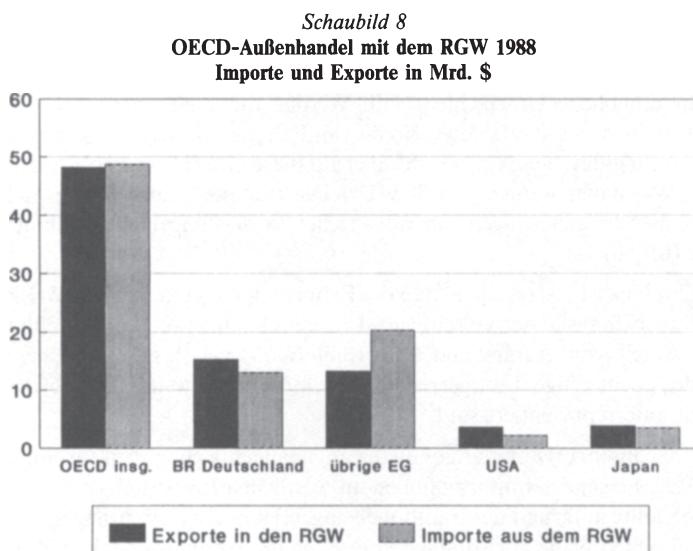
¹⁰ Eine detaillierte Analyse, welche die SITC-Warengruppen nach ihrem Technologiegehalt klassifiziert (Hochtechnologie/Gebrauchstechnologie), kommt zu dem Ergebnis, daß der Anteil der Hochtechnologiegüter bei den OECD-Lieferungen in den RGW-Raum mehr als doppelt so hoch ist wie in umgekehrter Richtung. Vgl. DIW-Wochenbericht, 55. Jg. (1988), Nr. 44, S. 592.

¹¹ Angaben für den Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1987. Quelle: OECD.

wachsenden Einkommen und zusätzlicher Nachfrage ein entsprechendes Güterangebot gegenübergestellt werden kann.

Denn vom relativ niedrigen Ausgangsniveau des Jahres 1990 aus kann die Produktivität der osteuropäischen Staaten mit verhältnismäßig geringem Kapitalaufwand deutlich gesteigert werden, d.h. die Grenzproduktivität der zusätzlichen Investitionen ist ungleich höher als in Westeuropa. Entsprechend groß sind die Wachstumspotentiale für Einkommen und Beschäftigung.

Wenn auch die ökonomischen Anpassungsprobleme und Friktionsrisiken in Osteuropa auf kurze Sicht nicht negiert werden sollen, so werden doch bereits mittelfristig die Wirkungen höherer Effizienz und wachsender Produktivität auf Wohlstand und internationale Arbeitsteilung greifen. Dabei bietet die regionale Ausrichtung des Handels der osteuropäischen Staaten Westeuropa einen erheblichen Startvorteil¹².



Quellen: OECD; DIW.

Eine stärkere Einbindung der früheren Ostblockstaaten in einen gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum wird dabei auch diesen Ländern neue Absatzpotentiale offenhalten, sofern es ihnen gelingt, ihre Wettbewerbsnachteile zügig zu kompensieren und, gestützt durch das Wachstum im EG-Binnenmarkt, die Bereitschaft wächst, handelshemmende Maßnahmen abzubauen. Je

¹² Vgl. *Schaubild 8*.

zügiger diese Schritte eingeleitet und umgesetzt werden, desto eher werden sich auch die Produktivitätsgewinne einstellen, die beiden Seiten ein höheres Wohlfahrtsniveau ermöglichen und damit gleichwohl die Aussicht bereithalten, Europa zu dem „pazifischen Becken der 90er Jahre“ werden zu lassen. Auch hier wird die zukünftige Entwicklung zeigen, daß gegenseitig wachsender Außenhandel eben kein Nullsummenspiel ist.

Eine Vorreiter-Rolle für diese sich wohl erst nach 1992 stärker ausprägende Entwicklung werden die sich aus der Währungs- und Wirtschaftsunion zwischen den beiden deutschen Staaten ab Juli 1990 ergebenden Auswirkungen spielen. Angesichts der relativ besten Ausgangslage und über die Hilfe der Bundesrepublik wird sich die Produktivität der DDR weit rascher entwickeln als die der übrigen Ostblockländer. Über ihre starke Handelsverflechtung mit dem Osten könnte aber die DDR der Schirmacher für die Lösung der Osthandelsbeziehungen von der produktivitätshemmenden Bilateralität bedeuten. Gleichzeitig reduziert der umfangreiche Bedarf an Vorleistungen in der DDR angesichts der schon hohen Auslastung der Wirtschaft in der Bundesrepublik den gewohnt hohen Leistungsbilanzüberschuß der Bundesrepublik mit den EG-Ländern. Insoweit wird einerseits ein bisheriges Ungleichgewicht im Wachstum verringert, andererseits ein Beitrag zur Reduzierung der mit der Einführung der DM in der DDR entstandenen Inflationsrisiken geleistet.

Im Ergebnis bringt die engere Verknüpfung EG-Europas durch den Binnenmarkt zusätzliche Fortschritte bei der Annäherung der EFTA an die EG, sie erleichtert die geplanten marktwirtschaftlichen Programme in den osteuropäischen Ländern und verbessert die Rahmenbedingungen für eine weitere Reduzierung der weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte. Diese wachsende Rolle in der weltwirtschaftlichen Verflechtung stärkt die Mitbestimmung Europas bei der Ausgestaltung der weltwirtschaftlichen Beziehungen in den 90er Jahren.

Europäische Währungsintegration — Ausgangslage, Strategien, Risiken

Von *Otmar Issing*, Würzburg

1. EWS und Währungsunion*

„Der Europäische Rat bekraftigt seine Entschlossenheit, die Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie in der Einheitlichen Akte vorgesehen und auf der Tagung des Europäischen Rates in Hannover bestätigt worden ist, schrittweise zu verwirklichen. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist in der Perspektive der Vollendung des Binnenmarktes und im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu sehen“. Mit diesen Schlußfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates am 26. und 27. Juni 1989 in Madrid und dem dort ebenfalls getroffenen Beschuß, auf der „guten Grundlage“ des Delors-Berichtes mit der ersten Stufe der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1990 zu beginnen, sind die Weichen gestellt. Von jetzt an kann es nach allgemeiner Auffassung nur noch um die konkrete Ausformung der Währungsunion — von der hier die Rede sein soll — und die zeitliche Abfolge der einzelnen Schritte gehen, das Ziel selbst ist klar vorfixiert und soll in nicht allzu ferner Zukunft, nach einer vorwiegend in den romanischen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft dominierenden Auffassung sogar schon in absehbarer Zeit verwirklicht werden.

Vielleicht sollte man gerade wegen dieser scheinbaren Selbstverständlichkeit bereits zu Beginn einer Untersuchung daran erinnern, daß die EG schon einmal, nämlich im Anschluß an den Gipfel von Den Haag im Dezember 1969 den Anlauf zu einer Währungsunion genommen und mit dem Ende der siebziger Jahre sogar schon den Zeitpunkt festgelegt hatte, zu dem das Ziel erreicht sein sollte, bevor dann mit dem Zusammenbruch des Wechselkursregimes von Bretton Woods diese Pläne sang- und klanglos aufgegeben wurden.¹

Bei der Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS) waren viele kritische Stimmen zu hören, unter denen nicht wenige schlichtweg die Überlebensfähigkeit des neuen Festkurssystems bezweifelten. Das Abkommen hat

* für Berechnungen zur Zinsentwicklung und zu den Realignments habe ich den Herren Dr. Ragnitz und Vogel zu danken.

¹ Ohnehin werden die Parallelen (und Unterschiede) zum damaligen Anlauf meist ebenso übersehen wie die theoretischen Beiträge, die bereits wichtige Überlegungen vorweggenommen haben. Siehe dazu vor allem *Willgerodt, H., Domsch, A., Hasse, R., Merx, V.*, Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, Freiburg 1972.

zwar bis heute nicht die spätestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten zum 13. 3. 1979 vorgesehene Stufe eines „endgültigen Systems“ erreicht, das die Schaffung des Europäischen Währungsfonds und die uneingeschränkte Verwendung der ECU als Reserveaktivum und als Instrument des Saldenausgleichs mit sich bringen sollte.² Gleichwohl wurde dem EWS aber aus Anlaß seines zehnjährigen Bestehens fast einhellig ein voller Erfolg zugesprochen. Und obgleich im Abkommen selbst davon nicht die Rede ist, stellt die einmütige Einschätzung des Erfolgs des EWS das Fundament dar, von dem aus der Aufbruch zur Währungsunion unternommen wird. Dabei sollen zuerst einmal die Möglichkeiten des EWS ausgeschöpft werden; das bedeutet in erster Linie, daß auch die restlichen Mitgliedstaaten der EG — darunter vor allem Großbritannien — dem Wechselkursmechanismus beitreten.³

2. Währungsunion und Integrationsstrategien

Eine Währungsunion ist nach allgemeiner Auffassung nicht nur mit einer einheitlichen Währung, sondern auch schon dann realisiert, wenn folgende Bedingungen irreversibel erfüllt sind:

- unbeschränkte Konvertibilität im umfassenden Sinne,
- feste Wechselkurse ohne Schwankungsspannen.

Nachdem aber im Falle der Weiterexistenz verschiedener nationaler Währungen ein Rest von Unsicherheit bleibt, ob es denn in Zukunft nicht doch wieder zu Beschränkungen des Kapitalverkehrs oder zu Paritätsänderungen kommen könnte, stellt die einheitliche Währung zweifelsohne die höhere oder „reine“ Form der Währungsunion dar.⁴ Der Delors-Bericht weist in diesem Zusammenhang auf niedrigere Transaktionskosten, das größere Gewicht gegenüber anderen bedeutenden Währungen sowie auf psychologische und politische Gründe hin, die für eine einheitliche Währung sprechen.⁵ „Die nationalen

² Über die Funktionen eines Europäischen Währungsfonds gingen die Vorstellungen teilweise weit auseinander. Siehe dazu: *Schlüter, P.-W., Der Europäische Währungsfonds — Ein Modell für ein stabilitätsorientiertes Organ*, in: *Scharrer, H.-E., Wessels, W., (Hrsg.), Das Europäische Währungssystem*, Bonn, 1983, S. 383ff.

³ Im Delors-Bericht (Ziffer 5) wird in diesem Zusammenhang auch noch die mangelnde Konvergenz der Finanzpolitik erwähnt, die sich in einzelnen Mitgliedstaaten in hohen und anhaltenden Haushaltsdefiziten äußert, eine Quelle von Spannungen bleibt und der Geldpolitik eine unverhältnismäßig große Last aufbürdet.

⁴ Eine einheitliche Währung wirft im übrigen die Frage der Verteilung des Notenbankgewinnes zwischen den einzelnen Ländern auf; wegen der unterschiedlichen Bedeutung der Seigniorage in den einzelnen Mitgliedstaaten sollte man dieses Problem nicht einfach ignorieren, wie dies bisher meist geschieht.

⁵ Das polit-psychologische Argument hat von Anfang an eine große Rolle gespielt. So hat z. B. in einer Debatte im Europäischen Parlament am 30. 11.1966 der Abgeordnete Dichgans die Ansicht vertreten, „wenn jeder eine europäische Münze in der Hand hält, die

Währungen sollten daher so bald wie möglich nach endgültiger Festschreibung der Paritäten durch eine einheitliche Währung ersetzt werden.“⁶

Steh das Ziel fest, gilt es zu bestimmen, auf welchem Wege es erreicht werden soll. Grundsätzlich bieten sich dafür vier Strategien an.

a) Der „große Sprung“. Es war von Anfang an die Idee, um nicht zu sagen der Wunschtraum der „Monetaristen“, mehr oder weniger schlagartig die Währungsintegration vor allem durch die endgültige Fixierung der Wechselkurse voranzutreiben. Nach der Philosophie dieses Ansatzes folgt dann die Konvergenz in den anderen Bereichen aus dem Sachzwang, der vom Datum fester Paritäten ausgeht. Auf der Gegenseite betonten die „Ökonomisten“ das hohe wirtschaftliche und politische Risiko dieser Strategie: Unterwirft sich vor allem die Geldpolitik nicht dem Zwang des Festkurssystems, muß es zu erheblichen Spannungen kommen, die schließlich im Zusammenbruch und damit endgültigem Scheitern enden. Der Einwand gegen die Methode des großen Sprunges hat nicht zuletzt seine Wurzel auch im Mißtrauen, es könne Wechselkursstabilität auf Kosten der Geldwertstabilität gehen.

Ein wichtiger Aspekt wird in diesem Zusammenhang meist übersehen. Feste Wechselkurse bedingen die Verpflichtung zu Interventionen am Devisenmarkt. Hier kann nun leicht der Fall eintreten, daß die Länder mit höherer Inflationsrate diejenigen mit niedriger Geldentwertung ausbeuten, nämlich dann, wenn die Interventionsverpflichtungen unbeschränkt sind und jedes Land die Währung anderer Mitgliedstaaten nicht nur ankaufen, sondern auch in seine Währungsreserve aufnehmen muß. Über kurz oder lang bleibt dann eine Art Inflationswettlauf nicht aus, denn jedes vorübergehende Zurückbleiben im Inflationstempo, das in diesem Arrangement auf Dauer durch die Währung mit der stärksten Geldentwertung bestimmt wird, wäre mit einem erzwungenen realen Ressourcentransfer verbunden. Auch bei anderen Strategien, die auf eine Fixierung der Wechselkurse setzen, ist jeweils zu prüfen, inwieweit sie in Situationen des Moral Hazard führen können.⁷

Man mag im übrigen darüber streiten, ob der große Sprung tatsächlich eine eigene Strategie darstellt oder nur die Variante eines — allerdings deutlich — höheren Tempos im Rahmen der Koordinierungsstrategie verkörpert.

eine wohlgestaltete junge Dame zeigt, die auf einem Stier reitet, . . . die Anschaulichkeit dieser Münze einen Impuls zur Stärkung des europäischen Bewußtseins geben“ würde. Zitiert nach: *Kohler, B., Schlaeger, J.*, Ein Markt und eine Währung, Köln 1968, S. 24f.

⁶ Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, Ziffer 23. (Im allgemeinen nach dem Ausschuß-Vorsitzendem meist Delors-Bericht genannt).

⁷ In diesem Zusammenhang ist auf die Erfahrungen in der Europäischen Zahlungsunion zu verweisen. Hier war der multilaterale Saldenausgleich mit einer (teilweisen) automatischen Kreditgewährung der Überschuß- an die Defizitländer verbunden, mit der Folge, daß die inflationierenden Länder die disziplinierten Länder zwingen konnten, „die Extravaganz der ersteren zu finanzieren“. *Haberler, G.*, Konvertibilität der Währungen, in: *A. Hunold, (Hrsg.)*, Die Konvertibilität der europäischen Währungen, Zürich 1954, S. 58.

b) Die Strategie verstärkter Koordinierung. Diese Methode setzt letztlich darauf, daß die Entwicklung in den Mitgliedstaaten im Zeitablauf immer mehr den Bedingungen entspricht, unter denen auf Dauer stabile Wechselkurse allein möglich sind. Grundsätzlich könnte man sich diese Strategie auch in einem Regime flexibler Wechselkurse vorstellen, in dem die Konvergenz der Politik und ihrer Resultate in den einzelnen Mitgliedstaaten schließlich zu Wechselkursen führt, die sich am Markt kaum mehr verändern und die dann zum Zeitpunkt des Übergangs zur Währungsunion ein für allemal fixiert werden.⁸ Verläuft der Prozeß zunehmender Koordinierung unter den Bedingungen des adjustable peg, zeigt sich der Erfolg darin, daß Realignments immer seltener und in abnehmenden Ausmaß nötig werden und schließlich ganz ausbleiben.

In der konkreten Ausgestaltung der Koordinierungsstrategie sind viele Varianten vorstellbar. Zu klären ist insbesondere:

- Welcher Methode bedient man sich bei der Koordinierung? Werden z. B. nur Geldmengenziele abgestimmt oder wird auch über den Einsatz des Instrumentariums im Einzelfall erst nach Abstimmung entschieden?
- Welche Bereiche werden koordiniert? Neben der Geldpolitik z. B. auch die Finanzpolitik? Wird die geldpolitische Koordinierung begleitet von gemeinschaftlichen Programmen in der Struktur- oder Regionalpolitik?
- Erfolgt die Koordinierung zwischen den Trägern der nationalen Politik oder geht diese Aufgabe ganz oder teilweise auf Gemeinschaftseinrichtungen über?

c) Die Leitwährungsstrategie. Diese stellt insofern eine besondere Form der Koordinierungsstrategie dar, als hier ein Mitgliedstaat den geldpolitischen Kurs bestimmt, dem die anderen Länder via festem Wechselkurs gegenüber der führenden Währung folgen. Die Attraktivität dieser Strategie besteht in der erheblichen Vereinfachung des „Koordinierungsproblems“, vorausgesetzt, die betreffende Währung erfüllt die für die Führungsrolle notwendigen Voraussetzungen.⁹ Ist diese Bedingung erfüllt, steht und fällt die Tragfähigkeit dieses Ansatzes mit der Akzeptanz der Führungsrolle einer Währung durch die übrigen Mitgliedstaaten dieser Gemeinschaft.

d) Die Parallelwährungsstrategie. Diese Methode setzt auf den Wettbewerb, d. h. die beste Währung soll sich im Marktprozeß durchsetzen. Schließt man den vollständigen Währungswettbewerb im Hayekschen Sinne aus dem Kreis der

⁸ Die EG hat freilich von Anfang an auf die Methode fester Kurse gesetzt, flexible Wechselkurse wurden durchweg als „integrationsfeindlich“ eingestuft. Dazu Issing, O., Integrationsprozeß, Währungspolitik und Wechselkurse in der EWG, Kredit und Kapital 1969, S. 280 ff.

⁹ Diese Diskussion wurde nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Leitwährungsfunktion des US-Dollars geführt. Zur Leitwährungsproblematik siehe: Issing, O., Leitwährung und internationale Währungsordnung, Berlin 1965, S. 62 ff.

Möglichkeiten aus, könnte diese eine der bestehenden nationalen Währungen oder eine speziell zu diesem Zweck zusätzlich eingeführte Währung sein. In diesem Zusammenhang wird häufig vorgeschlagen, eine neue Währung einzuführen, die sich von vornherein durch eine Kaufkraftgarantie vor den bestehenden Währungen auszeichnet.¹⁰

Die Möglichkeit, eine der bestehenden nationalen Währungen könne schließlich die übrigen verdrängen, scheidet im allgemeinen wohl schon aus Gründen der fehlenden politischen Akzeptanz aus. Aber auch die auf den ersten Blick faszinierende Idee der Überlegenheit einer neuen Währung im Verdrängungsprozeß verliert bei näherer Analyse einen Großteil Ihrer Faszination. Hält man am Prinzip der staatlichen (Zentralbank-)Geldschöpfung fest, gibt es keine reine „Marktlösung“; es muß bereits zu Beginn des Prozesses eine Instanz eingerichtet werden, die über die Ausgabe der zusätzlichen Währung entscheidet. Schwierigkeiten resultieren dann zwangsläufig aus der Abstimmung mit der Geldmengenpolitik in den Mitgliedstaaten. Nicht zuletzt sprechen die historischen Erfahrungen gegen die Erwartung, die Parallelwährung könne sich tatsächlich gegen das nationale Geld als Zahlungsmittel durchsetzen — selbst in Ländern mit extremen Inflationsraten findet Währungssubstitution nur in sehr begrenztem Umfang statt.¹¹

3. Eine kurze Bilanz

Höhere Stabilität der Wechselkurse und des Geldwertes sowie Konvergenz der Inflationsraten gelten als die entscheidenden Aktivposten, auf die das EWS nach nunmehr elf Jahren des Bestehens verweisen kann.

In einem Umfeld mit stark schwankenden Wechselkursen, vor allem gegenüber dem US-Dollar, konnte sich das EWS relativ leicht als eine Zone der Wechselkursstabilisierung profilieren.¹² So hat sich die Variabilität des nomina-

¹⁰ Siehe dazu etwa das „All Saints“ Day Manifest for European Monetary Union, in: *Fratianni, M. and Peeters, T. (eds.), One Monetary for Europe*, London 1978, S. 37 ff. Umfassend, auch zu anderen Strategien: *Vaubel, R., Strategies for Currency Unification*, Tübingen 1978.

¹¹ Dazu im einzelnen: *Neldner, M. Wege zur Währungsintegration*, in: *Issing, O. (Hrsg.), Wechselkursstabilisierung, EWS und Weltwährungssystem*, Hamburg 1988 S. 273 ff.

Zu einer durchweg positiven Einschätzung der historischen Erfahrungen mit der Konkurrenz bei der Ausgabe von Banknoten kommt dagegen: *Vaubel, R., Private Competitive Note Issue in Monetary History*, in: *Salin, P. (ed.), Currency Competition and Monetary Union*, The Hague 1984, S. 61 ff.

¹² *Ungerer, H., Evans, O., Mayer, T., Young, P., The European Monetary System: Recent Developments*, IMF Occasional Paper No. 48, Washington, D.C. 1986, S. 17 ff. Größere Stabilität der Wechselkurse wird fast immer per se als wohlfahrtssteigernd eingeschätzt. Dies trifft jedoch dann nicht zu, wenn die politisch herbeigeführte geringere Variabilität der Wechselkurse zu stärkeren Schwankungen anderer gesamtwirtschaftlich

len und des realen Außenwertes der D-Mark gegenüber den Währungen, die dem Wechselkursmechanismus des EWS angehören, deutlich verringert, und sie war insgesamt niedriger als gegenüber dem US-Dollar, dem Yen oder dem Pfund Sterling (siehe Tab. 1).

Tabelle 1
**Variabilität der Außenwertentwicklung der D-Mark
gegenüber ausgewählten Währungen**

| Währung | In % | | | | | |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | 2. Vj. 73 -1. Vj. 79 | 2. Vj. 79 -1. Vj. 83 | 2. Vj. 83 -3. Vj. 89 | 2. Vj. 73 -1. Vj. 79 | 2. Vj. 79 -1. Vj. 83 | 2. Vj. 83 -3. Vj. 89 |
| | nominal 1) | | | real 2) | | |
| Belgischer Franc | 1,60 | 2,01 | 0,56 | 1,95 | 1,79 | 1,03 |
| Französischer Franc | 3,76 | 1,92 | 1,26 | 3,54 | 1,98 | 1,04 |
| Holländischer Gulden | 1,74 | 0,84 | 0,39 | 2,06 | 0,92 | 1,10 |
| Italienische Lira | 4,80 | 1,85 | 1,20 | 4,08 | 2,45 | 1,24 |
| Pfund Sterling | 4,60 | 5,29 | 3,98 | 4,40 | 5,55 | 3,85 |
| Schilling | 0,80 | 0,44 | 0,09 | 1,27 | 1,00 | 0,62 |
| Schweizer Franken | 3,72 | 2,49 | 1,63 | 3,65 | 2,10 | 1,60 |
| US-Dollar | 5,23 | 4,94 | 5,67 | 5,26 | 5,37 | 5,47 |
| Yen | 5,15 | 6,17 | 3,23 | 4,86 | 5,69 | 3,08 |

1 Standardabweichungen der Änderungsrate gegenüber Vorquartal.
2 Mittlere Abweichung der Änderungsrate der nominalen Wechselkurse von der Änderungsrate des Preisgefälles (gemessen an den Preisen des Gesamtabsatzes).

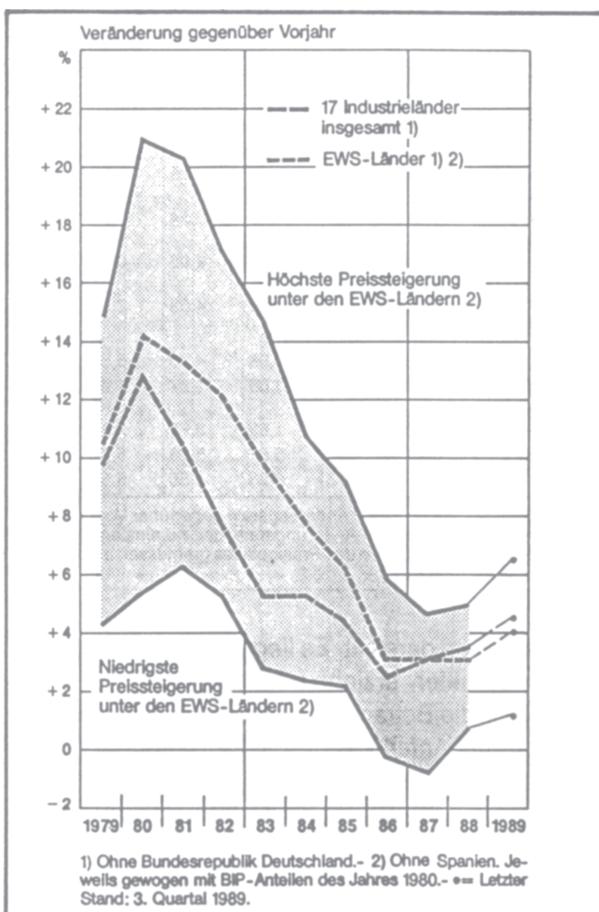
Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1989, S. 33.

Ähnliche Erfolge zeigen sich auch im Rückgang der Geldentwertung und in der Konvergenz der Inflationsraten (siehe Abb. 1 und 2).¹³ Zu dieser Entwicklung ist jedoch folgendes zu bemerken:

wichtiger Größen (Sozialprodukt, Güter- und Faktorpreise, Zinsen) führt. Dazu: *Loef, H.-E., Variabilität der Wechselkurse als Problem der Währungspolitik*, in: *Issing, O. (Hrsg.), Wechselkursstabilisierung...*, S. 125ff. Zum Zusammenhang zwischen der Variabilität der Wechselkurse und der Zinsen im EWS siehe: *Artis, M. J. and Taylor, M. P., Exchange Rates, Interest Rates, Capital Controls and the European Monetary System: Assessing the Track Record*, in: *Giavazzi, F., Micossi, S., Miller, M. (eds.), The European Monetary System*, Cambridge 1989, S. 185ff.

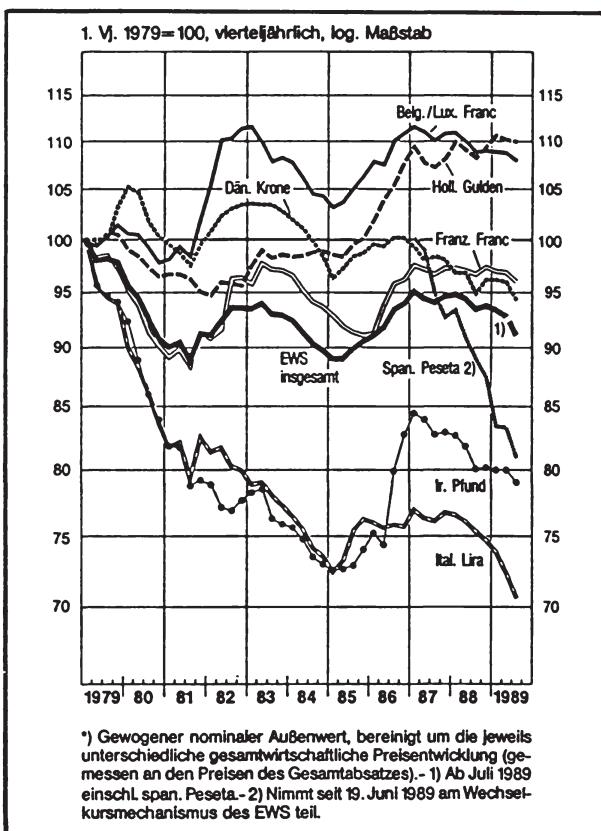
¹³ Zur Frage der Konvergenz siehe: *Harbrecht, W. und Schmid, J., Die Beziehungen zwischen Wechselkursstabilisierung und wirtschaftlicher Konvergenz*, in: *O. Issing (Hrsg.), Wechselkursstabilisierung...*, S. 191 ff.

- In allen statistischen Untersuchungen muß zwangsläufig offenbleiben, inwieweit das EWS tatsächlich als Ursache für die festgestellte Entwicklung zu gelten hat.
- Anfang der achtziger Jahre erhielt die Bekämpfung der Inflation weltweit Priorität. Die Mitgliedstaaten des EWS (genauer: Teilnehmer am Wechselkursmechanismus) waren dabei keineswegs erfolgreicher als die Gruppe der Industrieländer insgesamt.



Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1989, S. 34.

Abb. 1: Entwicklung der Verbraucherpreise innerhalb und außerhalb der EWS-Länder



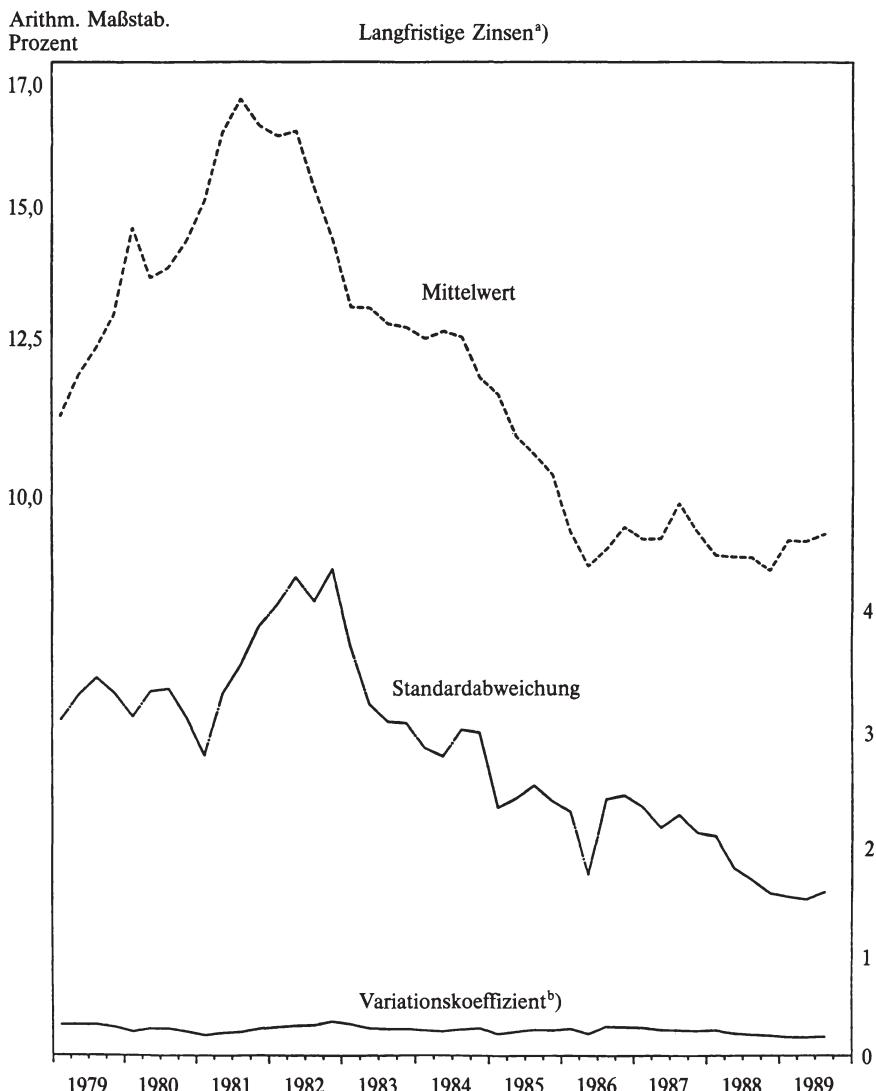
Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1989, S. 35.

Abb. 2: Realer Außenwert der D-Mark gegenüber den EWS-Währungen

- Mit dem Ende des Disinflationsprozesses 1986/87 scheint sich auch die Divergenz der Inflationsraten im EWS eher wieder zu verstärken.

Die Zinsentwicklung in den EWS-Ländern zeigt — erwartungsgemäß — ein ähnliches Bild. Mit dem Erfolg in der Disinflationspolitik ist das Niveau der kurzfristigen Zinsen ab Mitte 1981 deutlich zurückgegangen, die langfristigen Zinssätze folgten mit einiger Verzögerung (siehe Abb. 3 und 4).¹⁴ Die Zinsdivergenzen sind allerdings zunächst noch gestiegen und erst wesentlich später ebenfalls erheblich zurückgegangen; im letzten Jahr hat sich diese Entwicklung

¹⁴ Es handelt sich dabei jeweils um ungewichtete Werte.

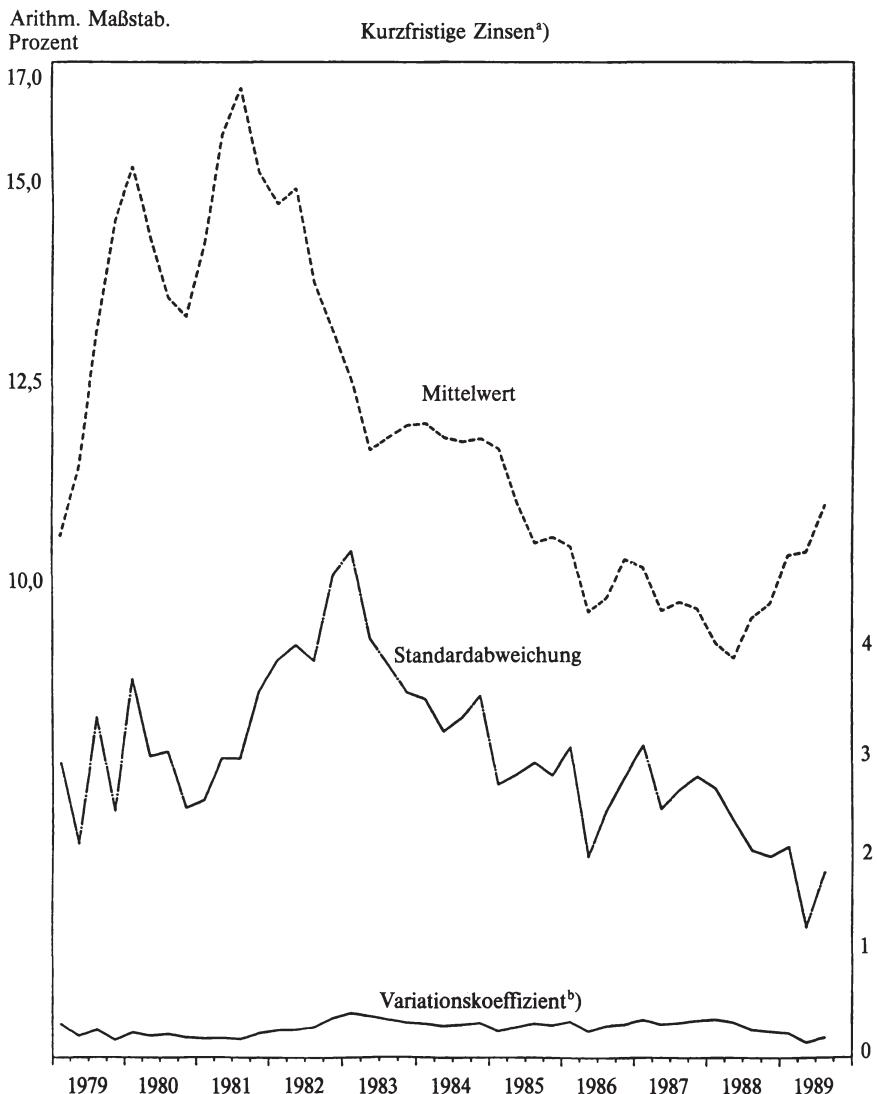


^{a)} Umlaufsrendite festverzinslicher Staatsschuld papiere mit einer Restlaufzeit von mindestens drei Jahren

^{b)} Standardabweichung durch Mittelwert

Quelle: Sachverständigenrat; Ursprungswerte OECD.

Abb. 3: Zur Konvergenz der Zinsentwicklung im EWS



^{a)} Im wesentlichen Drei-Monats-Schatzwechsel

^{b)} Standardabweichung durch Mittelwert

Quelle: Sachverständigenrat; Ursprungswerte OECD.

Abb. 4: Zur Konvergenz der Zinsentwicklung im EWS

allerdings nicht fortgesetzt, bei den kurzfristigen Zinsen wenigstens zunächst einmal sogar umgekehrt. Hinter dieser Durchschnittsbetrachtung verborgen sich bemerkenswerte Vorgänge zwischen einzelnen Ländern. Zu erwähnen ist vor allem, daß es Frankreich gelungen ist, den Zinsabstand zur Bundesrepublik, der beim kurzfristigen Zins in der Spurte nicht weniger als 7,2 (1. Quartal 1983) und beim langfristigen 7,8 (2. und 3. Quartal 1982) Prozentpunkte betragen hatte, bis auf 1,5 (2. und 3. Quartal 1989) zu verringern (alles Quartalswerte).

In der Wechselkursentwicklung ist die Bilanz des EWS ebenfalls weit weniger eindrucksvoll, als dies auf den ersten Blick erscheinen mag.¹⁵ So haben nach der Gründung bis einschließlich Januar 1990 immerhin 12 Realignments stattgefunden; die kumulierten Raten der Wechselkursänderung belaufen sich in der Spurte (Aufwertung der D-Mark gegenüber der Italienischen Lira) auf nicht weniger als 63% (siehe Tab. 2 und 3).

Die Tatsache der häufigen Realignments bis 1987 ist allerdings nicht nur negativ, und das (fast) völlige Ausbleiben von Leitkursanpassungen in den Jahren danach keinesfalls als ausschließlich positiv anzusehen. So ist daran zu erinnern, daß es die erklärte Absicht war, die Leitkurse in nicht allzu großen Schritten, rechtzeitig und möglichst geräuschlos zu ändern. Diese Absicht wurde jedoch im Laufe der Jahre immer weniger verwirklicht, immer deutlicher wurden

*Tabelle 2
Realignments im EWS**

| Datum | Währung | | | | | | | |
|----------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | bfr | dkr | DM | FF | Ir £ | Lit | hfl | Pta |
| 24.09.79 | -0,97 | -3,80 | +1,01 | -0,97 | -0,97 | -0,97 | -0,97 | - |
| 30.11.79 | +0,14 | -4,63 | +0,14 | +0,14 | +0,14 | +0,14 | +0,14 | - |
| 23.03.81 | -2,47 | -2,47 | -2,47 | -2,47 | -2,47 | -8,32 | -2,47 | - |
| 05.10.81 | +0,10 | +0,10 | +5,61 | -2,90 | +0,10 | -2,90 | +5,61 | - |
| 22.02.82 | -8,81 | -3,33 | -0,34 | -0,34 | -0,34 | -0,34 | -0,34 | - |
| 14.06.82 | -0,61 | -0,61 | +3,61 | -6,32 | -0,61 | -3,34 | +3,61 | - |
| 21.03.83 | +1,36 | +2,36 | +5,36 | -2,63 | -3,63 | -2,63 | +3,36 | - |
| 22.07.85 | +0,15 | +0,15 | +0,15 | +0,15 | +0,15 | -7,70 | +0,15 | - |
| 07.04.86 | +2,65 | +2,65 | +4,68 | -1,42 | +1,63 | +1,63 | +4,68 | - |
| 04.08.86 | +1,30 | +1,30 | +1,30 | +1,30 | -6,80 | +1,30 | +1,30 | - |
| 12.01.87 | +1,54 | -0,45 | +2,54 | -0,45 | -0,45 | -0,45 | +2,54 | - |
| 08.01.90 | +0,69 | +0,69 | +0,69 | +0,69 | +0,69 | -3,01 | +0,69 | +0,69 |

a) Aufwertungen (+) bzw. Abwertungen (-) der ECU-Leitkurse in %.

Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 5: Die Währungen der Welt, Nr. 1, Februar 1990, Tab. 15, S. 62 f.

¹⁵ Siehe dazu: Vaubel, R., A Critical Assessment of EMS, in: World Banking — Europe after the Delors Report, Financial Times Conferences, London, 30. Nov. and 1. Dec. 1989, S. 7.1 ff.

Tabelle 3
Kumulierte bilaterale Aufwertung (+) bzw. Abwertung (-)
durch Realignments im EWS

| von | gegenüber | | | | | | | |
|------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| | DM | bfr | dkr | FF | Ir £ | Lit | hfl | Pta |
| DM | — | +31,2 | +35,1 | +45,2 | +41,4 | +63,6 | +4,0 | — |
| bfr | -23,8 | — | +3,0 | +10,7 | +7,8 | +24,7 | -20,8 | — |
| dkr | -26,0 | -2,9 | — | +7,5 | +4,6 | +21,1 | -23,1 | — |
| FF | -31,1 | -9,6 | -6,9 | — | -2,6 | +12,7 | -28,4 | — |
| Ir £ | -29,3 | -7,2 | -4,4 | +2,7 | — | +15,7 | -26,5 | — |
| Lit | -38,9 | -19,8 | -17,4 | -11,2 | -13,6 | — | -36,5 | -3,7 |
| hfl | -3,8 | +26,2 | +30,0 | +39,7 | +36,0 | +57,4 | — | — |
| Pta | — | — | — | — | — | +3,8 | — | — |

Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 5, verschiedene Ausgaben; eigene Berechnungen.

die Schwierigkeiten offenbar, die von einem komplexen politischen Entscheidungsmechanismus zur Änderung von Leitkursen zu erwarten sind; das procedere wurde zunehmend politisiert.¹⁶ Diese Politisierung äußert sich inzwischen vor allem darin, daß ein gegenüber einzelnen Währungen dringend erforderliches Realignment schlachtweg blockiert wird. Die Stabilität der Kurse degeneriert zur Starrheit, die Veränderungen der realen Wechselkurse erreichen dabei ein Ausmaß, das einzelnen Mitgliedstaaten eine Politik der Geldwertstabilität erschwert und das zu gravierenden Störungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten und zu entsprechenden Fehlleitungen von Ressourcen führen muß.¹⁷

Es erscheint höchst fraglich, ob sich noch länger die These halten läßt, kennzeichnend für den Wechselkursmechanismus des EWS sei „the absence of indications of fundamental misalignments“.¹⁸ Nimmt man die Entwicklung der realen Wechselkurse als Maßstab, dann muß man vielmehr feststellen, daß für die Italienische Lira bereits in den Anfangsjahren des EWS ein deutliches

¹⁶ Tietmeyer, H., Aktuelle Fragen der europäischen und internationalen Währungspolitik, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 1986, S. 246.

¹⁷ Zu diesem Komplex siehe: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre, Jahresgutachten 1989/90, Ziff. 419 ff.

¹⁸ Guitián, M., Russo, M., Tullio, G., Policy Coordination in the European Monetary System, IMF Occasional Paper No. 61, Washington, D.C. September 1988, S. 10.

Misalignment eingetreten ist, das sich seit 1988 wieder verstärkt¹⁹; die letzte Abwertung der Lira kann das Bild nicht wesentlich ändern. Auch für einige andere Währungen — in letzter Zeit insbesondere für die Peseta — lassen sich beträchtliche, anhaltende reale Aufwertungen bzw. Abwertungen kontatieren.²⁰

Schließlich werden der Kapitalverkehr und — in allerdings schwer einzuschätzender Weise — auch die Wechselkurse dadurch verfälscht, daß einige Mitgliedstaaten nach wie vor Kapitalverkehrskontrollen aufrechterhalten. Es ist abzuwarten, ob nicht der freie Kapitalverkehr wie er von Frankreich seit Anfang dieses Jahres praktiziert wird, für Italien zum 1. Juni 1990 und für andere Mitgliedstaaten noch später zwingend vorgesehen ist, in Zukunft nicht wieder häufiger Situationen herbeiführt, in denen Realignments schnell unvermeidlich werden.

4. Probleme der Ausgangslage

4.1. Die ECU — eine Fehlkonstruktion

Der Weg zur Währungsunion soll nach dem Delors-Bericht in der Phase eins mit einer Vollmitgliedschaft aller Mitgliedstaaten und einer Verpflichtung zu einer konvergierenden Wirtschaftspolitik im Rahmen der bestehenden Institutionen beginnen (Ziffer 39).

Mit dieser Auffassung, über die weitgehend Konsens besteht — auf die englische Position ist noch näher einzugehen —, entscheidet sich die EG im wesentlichen für die Kooperationsstrategie.

Die Parallelwährungsstrategie wird im Delors-Bericht (Ziffer 47) ausdrücklich als „nicht empfehlenswert“ bezeichnet. Es muß daher verwundern, wenn die Autoren kurz vorher (Ziffer 46) der ECU bestätigen, sie haben das Potential, zu einer gemeinsamen Währung entwickelt zu werden. Die Initiatoren des EWS haben in der ECU von Anfang an die „Keimzelle einer gemeinsamen Währung“ gesehen²¹, doch waren die Argumente dafür alles andere als überzeugend. Als

¹⁹ Gegenüber diesem empirischen Befund fällt die Bundesbank ein überraschend positives Urteil, wenn sie feststellt, „daß sich die einzelnen Paritätsänderungen im EWS am Pfad der Kaufkraftparitäten orientierten; ‚misalignments‘ (wie sie sich zeitweise etwa gegenüber dem US-Dollar gezeigt hatten) waren nicht zu verzeichnen“. Deutsche Bundesbank, Wechselkursentwicklung im Europäischen Währungssystem, Monatsberichte, November 1989, S. 35.

²⁰ Es ist kaum zu vermuten, daß andere Konzepte zur empirischen Ermittlung von misalignments zu abweichenden Ergebnissen führen (vielleicht mit einer Einschränkung im Falle Spaniens wegen des hohen Kapitalgüterimports). Zur Konzeption und Messung von misalignments siehe: Williamson, J., The Exchange Rate System, Institute for International Economics, Washington, D.C. 1983, S. 13ff.

²¹ Schmidt, H., Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems, Europa-Archiv 1985, S. 225.

Korbwährung setzt die ECU nicht nur die Existenz der nationalen Währungen voraus, als „Durchschnitt“ bleibt sie in der Stabilität zwangsläufig hinter mindestens einer nationalen Währung zurück und wird diese daher nicht verdrängen können — dies gilt vor allem dann, wenn es sich auch noch um eine bedeutende Währung handelt.

Integrationspolitisch führt die ECU also in eine Sackgasse. Wenn dennoch immer wieder davon die Rede ist, die ECU werde eines Tages die einheitliche Währung darstellen, kann diese Aussage nur für eine ganz andere Währung gelten, die eben keinen Korb verkörpert und mit der bisherigen ECU nur den Namen gemein hätte.

Im übrigen hat die ECU auch im Rahmen des Regelwerkes des EWS nicht die ihr nach dem Abkommen zugeschriebene Funktion des „zentralen Punktes“ erfüllt. Als Medium des Saldenausgleichs und der Reservehaltung hat sie keine größere Rolle gespielt, bei den Verhandlungen über ein Realignment galt das Hauptaugenmerk immer den bilateralen Leitkursen, die neuen ECU-Leitkurse wurden dann letztlich rein rechnerisch angepaßt.²² Ferner gibt die Methode der Gewichtung der einzelnen Währungen im Korb den Währungen kleinerer Mitgliedstaaten wegen des höheren Offenheitsgrades ihrer Volkswirtschaften ein relativ höheres Gewicht; vor allem aber sind es die Korrekturen der Korbgewichte, die zu einer Aufweichung der ECU beitragen (siehe Tab. 4 und 5). Dies hat Konsequenzen auch für die private ECU, die sich zeitweise erstaunlich weit verbreitet hat. Die Korrekturen der Korbgewichte schaffen in

*Tabelle 4
Definition der ECU*

| Zusammensetzung des ECU-Korbes: | ab 13. 3. 79 | ab 17. 9. 84 | ab 21. 9. 89 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Deutsche Mark | 0,828 | 0,719 | 0,6242 |
| Pfund Sterling | 0,0885 | 0,0878 | 0,08784 |
| Französischer Franc | 1,15 | 1,31 | 1,332 |
| Italienische Lira | 109,00 | 140,00 | 151,8 |
| Holländischer Gulden | 0,286 | 0,256 | 0,2198 |
| Belgischer Franc | 3,66 | 3,71 | 3,301 |
| Luxemburgischer Franc | 0,14 | 0,14 | 0,130 |
| Dänische Krone | 0,217 | 0,219 | 0,1976 |
| Irisches Pfund | 0,00759 | 0,00871 | 0,008552 |
| Griechische Drachme | — | 1,15 | 1,440 |
| Spanische Peseta | — | — | 6,885 |
| Portugiesischer Escudo | — | — | 1,393 |

Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 5, Nr. 4, November 1989, S. 80.

²² Deutsche Bundesbank, Wechselkursentwicklung im Europäischen Währungssystem, Monatsberichte, November 1989, S. 33.

diesem Bereich ein politisch verursachtes Risiko; dies hat ansatzweise bereits zur Definition einer ECU mit unveränderter Währungszusammensetzung und damit zu einem neuen Typ der privaten ECU geführt.²³

Tabelle 5
Prozentuale Anteile der Währungen am ECU-Korb

| Währung | 13. 03. 79 | 21. 09. 89 | | |
|---------|------------|----------------------|----------------------------|----------------------|
| | | nach Neudeinition | Modifikation ^{a)} | fiktiv ^{b)} |
| DM | 33,0 | 30,1 | 32,3 | 39,4 |
| £ | 13,3 | 13,0 | 14,0 | 12,9 |
| FF | 19,8 | 19,0 | 20,4 | 16,2 |
| Lit | 9,5 | 10,15 | 10,9 | 7,2 |
| hfl | 10,5 | 9,4 | 10,1 | 12,1 |
| bfr | 9,6 | 7,9 | 8,5 | 8,6 |
| lfr | | | | |
| dkr | 3,1 | 2,45 | 2,6 | 2,7 |
| Ir £ | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,0 |
| Dr | — | 0,8 | — | — |
| Esc | — | 5,3 | — | — |
| Pta | — | 0,8 | — | — |
| Summe | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,1 ^{c)} |

^{a)} Modifikation der Neudeinition: Ohne Griechische Drachme, Spanische Peseta und Portugiesischen Escudo. Der Anteil dieser Währungen wird den übrigen Korbwährungen in Relation zu deren prozentualen Gewicht zugeschlagen.

^{b)} Fiktive Anteile der Währungen am 21. 09. 89 bei Verwendung der ursprünglichen ECU-Definition vom 13. 03. 79.

^{c)} Fehler in der Summe durch Rundungen.

Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsberichte, März 1979, S. 12 und Statistische Beihefte zu den Monatsberichten, Reihe 5, Nr. 4, November 1989; eigene Berechnungen.

4.2. Der englische Vorschlag

Durch die offizielle englische Alternative zum Delors-Bericht hat die Parallelwährungsstrategie oder besser die Idee des Wettbewerbs zwischen den bestehenden nationalen Währungen neuen Auftrieb erhalten.²⁴

²³ Generell könnte man sich für die private ECU Konstruktionen denken, die sie als Parallelwährung geeignet erscheinen ließen, für die offizielle ECU gilt dies nicht. Dazu: *Vaubel, R., Currency Unification, Currency Competition, and the Private ECU: Second Thoughts. Paper prepared for the Workshop of the European University Institute, Florence, April 2-3, 1987.*

²⁴ Der vom englischen Schatzamt im November 1989 vorgelegte Plan trägt den Titel „An Evolutionary Approach to Economic and Monetary Union“. Inzwischen hat der englische Schatzkanzler mit dem Plädoyer für eine „harte ECU“ einen neuen Vorschlag unterbreitet.

Der Kerngedanke des englischen Vorschlages beruht auf der Konkurrenz zwischen den nationalen Währungen unter den Bedingungen freier Konvertibilität. In einem evolutorischen Prozeß werden danach die Länder zur Stabilität und Konvergenz gezwungen, Realignments werden immer seltener. „Concurrently, with minimal exchange rate uncertainty and reduced costs of switching between currencies, all Community currencies would become effectively interchangeable. In this way a practical monetary union would be achieved as the result of a gradual evolutionary process“ (Ziff. 23).

An dieser Stelle sollen nicht Vor- und Nachteile des englischen Vorschlags im Vergleich zu anderen Plänen, insbesondere dem Delors-Bericht — der im englischen Papier heftig kritisiert wird — diskutiert werden. Prüft man den englischen Plan daraufhin, ob er tatsächlich einen geeigneten Weg zur Währungsunion darstellt, so stellen sich erhebliche Zweifel ein.

a) Die Annahme, der Prozeß einer zunehmenden Währungssubstitution werde die Länder auf einen nicht-inflationären Kurs bringen (Ziff. 9), steht im Gegensatz zu allen historischen Erfahrungen.

b) Die „multicurrency“ Lösung, die sich in dem evolutorischen Prozeß automatisch einstellt (Ziff. 37), muß mit größter Wahrscheinlichkeit zu einer instabilen Situation führen.²⁵ Feste Wechselkurse sind ohne Devisenmarktinterventionen und ohne Währungsreserven schwer vorstellbar. Aus dieser Bedingung resultiert aber zwangsläufig das Problem der gegenseitigen Reservehaltung und Kreditgewährung sowie der inflatorischen Ansteckung.²⁶

c) Im englischen Vorschlag wird nicht ersichtlich, wie sich in diesem System ein Stabilitätsanker unter den Bedingungen letztendlich fester Wechselkurse etablieren und behaupten könnte. Die deutlichen Vorbehalte gegen die Unabhängigkeit der Notenbank (Ziff. 33) sind jedenfalls nicht geeignet, entsprechendes Mißtrauen auszuräumen, zumal nach den Erfahrungen mit der englischen Geldpolitik in der jüngeren Vergangenheit.

Der englische Vorschlag wendet sich gegen eine einheitliche Währung, er setzt vielmehr auf nationale geldpolitische Autoritäten und viele Währungen (Ziff. 35f.). Der Kontrast zum Delors-Bericht und vielen anderen Ansätzen resultiert aber letztlich aus einer unterschiedlichen Philosophie der Integration.

²⁵ Zur Idee des Multi-Currency-Standards siehe bereits: Lutz, F. A., Das Problem, der internationalen Liquidität und das System der mehrfachen Reservewährungen, in: Hunold, A. (Hrsg.), Inflation und Weltwährungsordnung, Erlenbach — Zürich 1963, S. 84ff.

²⁶ Kritisch dazu: Issing, O., Leitwährung und internationale Währungsordnung, S. 262ff.

Hasse beurteilt ein System multipler Währungsreserven grundsätzlich positiv, aber unter der Bedingung eines entsprechenden institutionellen Rahmens. Hasse, R., Multiple Währungsreserven, Stuttgart 1984, S. 249ff.

Während die Gemeinschaft von Anfang an von der Idee der politischen Union als Endstufe des Integrationsprozesses geprägt war, beruhen die englischen Vorschläge — auch in anderen Bereichen — auf der Grundüberzeugung, daß es im wesentlichen bei einer funktionellen Integration bleiben sollte, die ihr Endziel in einem Abbau aller künstlichen Hindernisse im Wirtschaftsverkehr sieht und den Bedarf an gemeinschaftlichen Institutionen auf ein unerlässliches Minimum beschränken will. Eine Währungsunion mit einer einheitlichen Währung ist mit diesem Ansatz sicherlich unvereinbar.

Ob sich auf dieser Basis tatsächlich eine auf Dauer stabile Gemeinschaft errichten läßt, mag man mit Fug und Recht bezweifeln.²⁷ Mit dem englischen Alternativvorschlag wird jedoch implizit deutlich, daß ein Einstieg in den Prozeß der währungspolitischen Integration mit dem Ziel einer einheitlichen Währung Übereinstimmung über das übergeordnete Ziel der politischen Vereinigung voraussetzt. Der Weg zur Politischen Union, — wenn denn die 12 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft diese tatsächlich wollen —, sollte nicht über den Trick der währungspolitischen Verweigerung erschwert oder gar verschlossen werden; mindestens genauso schädlich wäre es jedoch, wenn einzelne Mitgliedstaaten zu raschen, vermutlich irreversiblen Schritten in Richtung Währungsunion drängen, im Grunde alle möglichen Vorbehalte gegen die politische Vereinigung hegen und diese tatsächlich bei fast jeder sich bietenden Gelegenheit unter Beweis stellen.

4.3. Große Divergenzen in der Fiskalpolitik

Auf dem Gebiet der Fiskalpolitik ist eine Annäherung an einen gemeinsamen Kurs bisher nicht einmal im Ansatz zu erkennen, nach wie vor bestehen erhebliche und teilweise wachsende Diskrepanzen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten; sowohl die laufenden Haushaltsdefizite wie die (relative) Höhe der Staatsschuld weisen gravierende Unterschiede auf (siehe Tab. 6 und 7).

Nun könnte man versucht sein, darauf zu vertrauen, daß mit der Beseitigung aller Kapitalverkehrsbeschränkungen und der zunehmenden Starrheit der Wechselkurse der davon ausgehende Disziplinierungzwang Länder mit einer laxen Haushaltspolitik auf den Pfad der Tugend solider Finanzierung der Staatsausgaben zwingt. Zweifel, daß dieser Konsolidierungsdruck rechtzeitig einsetzt und daß es nicht — zumindest vorübergehend — zu einer Ausbeutung der stabilitätsbewußteren Länder kommen könnte, sind jedoch nicht leicht auszuräumen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Anleger damit rechnen, daß die Gemeinschaft im Ernstfall doch den Bankrott eines Mitgliedstaates verhindern wird und faktisch — in welcher Form auch immer — ein „bail-out“ eintritt.²⁸

²⁷ Dazu: *Issing*, O., Historische Chance, Wirtschaftswoche Nr. 36 vom 1. 9. 89, S. 76ff.

²⁸ Zu diesen Überlegungen: Sachverständigenrat, Ziff. 411 ff.

Tabelle 6
Salden der Staatshaushalte in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft^{a)} (vH)

| Land | 1980 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 ^{b)} |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Bundesrepublik Deutschland | - 2,9 | - 1,9 | - 1,1 | - 1,3 | - 1,8 | - 2,1 | + 0 |
| Belgien | - 9,2 | - 9,3 | - 8,7 | - 8,8 | - 7,2 | - 6,8 | - 6 ½ |
| Dänemark | - 3,3 | - 4,1 | - 2,0 | + 3,5 | + 2,0 | + 0,2 | - ½ |
| Frankreich | 0 | - 2,8 | - 2,9 | - 2,7 | - 2,0 | - 1,4 | - 1 |
| Griechenland | - 2,9 | - 9,9 | -13,5 | -12,7 | -12,0 | -14,5 | -18 |
| Vereinigtes Königreich | - 3,4 | - 3,9 | - 2,7 | - 2,4 | - 1,5 | + 0,9 | + 1 ½ |
| Irland | -12,2 | -10,1 | -11,8 | -11,6 | - 9,2 | - 2,8 | - 1 ½ |
| Italien | - 8,5 | -11,6 | -12,5 | -11,7 | -11,2 | -10,6 | -10 ½ |
| Luxemburg | - 0,8 | + 3,4 | + 4,5 | + 2,5 | + 2,7 | + 2,5 | + 2 ½ |
| Niederlande | - 4,0 | - 6,3 | - 4,8 | - 6,0 | - 6,5 | - 5,0 | - 4 ½ |
| Portugal | + 5,5 | -12,0 | -10,1 | - 7,8 | - 7,0 | - 6,5 | - 6 |
| Spanien | - 2,6 | - 5,5 | - 7,0 | - 6,1 | - 3,6 | - 3,1 | - 3 |

^{a)} Finanzierungssaldo (Überschuß [+]; Defizit [-]) des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt/Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen.

^{b)} Eigene Schätzung.

Quelle: Sachverständigenrat, S. 184.

Tabelle 7
Staatsverschuldung in Ländern der Europäischen Gemeinschaft^{a)} (vH)

| Land | Jahresende | | | | | | |
|----------------------------|------------|-------|-------|-------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 1980 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 ^{b)} | 1988 ^{b)} | 1989 ^{c)} |
| Bundesrepublik Deutschland | 32,5 | 41,7 | 42,4 | 42,2 | 43,6 | 44,6 | 44 |
| Belgien | 79,9 | 111,0 | 123,0 | 127,2 | 132,5 | 135,5 | 135 |
| Dänemark | 33,5 | 67,6 | 65,7 | 59,5 | 57,2 | 56,1 | 55 |
| Frankreich | 37,3 | 32,6 | 45,7 | 46,6 | 43,9 | 43,5 | 43 |
| Griechenland | 27,7 | 49,9 | 57,9 | 58,3 | 63,3 | 71,5 | 78 |
| Vereinigtes Königreich | 54,6 | 55,3 | 53,5 | 52,3 | 50,0 | 45,0 | 40 |
| Irland | 78,0 | 114,8 | 118,1 | 134,4 | 137,2 | 137,6 | 132 |
| Italien | 58,5 | 91,1 | 84,0 | 88,5 | 92,7 | 94,5 | 97 |
| Luxemburg | - | 14,7 | 14,2 | 14,2 | 14,4 | 14,7 | - |
| Niederlande | 45,9 | 66,4 | 69,6 | 71,0 | 76,9 | 80,2 | 83 |
| Portugal | - | 61,2 | 64,8 | 67,0 | 72,7 | 78,7 | - |
| Spanien | 18,5 | 39,8 | 46,6 | 47,6 | 48,1 | 48,2 | 48 |

^{a)} Bruttoschuld; ohne Verrechnung mit Guthaben, für die EG-Mitgliedstaaten entsprechend der Abgrenzung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Staatsverschuldung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt/Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen.

^{b)} Vorläufige Ergebnisse.

^{c)} Schätzung der EG, OECD.

Quelle: Sachverständigenrat, S. 184.

Solche Erwartungen werden zwangsläufig genährt durch Forderungen, den Stukturfonds im Rahmen der Währungsintegration kräftig aufzustocken, und durch Überlegungen zu einem umfassenden Finanzausgleich innerhalb der Gemeinschaft.²⁹

Die Etablierung der Währungsunion nimmt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer differenzierten, an nationalen Präferenzen ausgerichteten Besteuerung via Inflation. Mit hohen und zudem noch steigenden Haushaltsdefiziten in einzelnen Ländern verbindet sich daher zwangsläufig die Erwartung höherer Steuern. Soweit dies die Attraktivität des betreffenden Landes als Investitionsstandort beeinträchtigt, folgt aus der damit einhergehenden Kapitalverlagerung — wegen des fixierten Wechselkurses — ein Druck auf den Reallohn und (bei rigiden Arbeitsmärkten) auf die Beschäftigung.³⁰

Extreme Unterschiede in der Fiskalpolitik, wie sie in der EG mit offenkundiger Persistenz bestehen, sind eine schlechte Grundlage für den Weg in die (Wirtschafts- und) Währungsunion. Nichts wäre mehr geeignet, Mißtrauen in das Verhalten der Mitgliedstaaten auszuräumen, als eine Konvergenz in Richtung solider Fiskalpolitik. Dies gilt auch unter dem Gesichtspunkt, daß die Besteuerung via Inflation in einzelnen Mitgliedstaaten bislang einen nicht unerheblichen Anteil ausmacht.³¹ Für einige Länder scheint eine Anpassung an den Grad an Geldwertstabilität, wie er durch die D-Mark vorgegeben wird, fiskalisch teuer zu kommen.³² Dem steht jedoch das Argument entgegen, daß der Gewinn an Glaubwürdigkeit durch eine überzeugende Einbindung in einen Kurs der Geldwertstabilität gerade für solche Länder per saldo wohlfahrtssteigernd wirkt.³³

5. Durch Koordinierung der Geldpolitik zur Währungsunion?

Die Koordinierungsstrategie stellt die in der EG dominierende Auffassung über den besten Weg zur Währungsunion dar. So ist z. B. im Delors-Bericht (Ziff. 52) dem Ausschuß der Zentralbankpräsidenten die Rolle eines Gremiums

²⁹ Padoa-Schioppa, T. u. a., Efficiency, Stability and Equity, Oxford 1987, S. 89 ff.; Delors, J., Regional Implications of Economic and Monetary Integration, in: Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Collection of Papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Luxembourg 1989, S. 81 ff.

³⁰ Dazu: Isard, P., Corporate Tax Harmonization and European Integration, Kyklos 1990, S. 16 ff.

³¹ Für eine empirische Schätzung siehe: Grilli, V., Seigniorage in Europe, in: de Cecco, M. and Giovannini, A., A European Central Bank?, Cambridge 1989, S. 60 ff.

³² Dornbusch plädiert aus diesem Grunde für einen crawling peg. Dornbusch, R., The European Monetary System, the Dollar and the Yen, in: Giavazzi / Micossi / Miller, S. 24 ff.

³³ Zu dieser Position: Gros, D., Seigniorage and EMS Discipline, Paper prepared for the joint CEPS / Bank of Greece Conference on the EMS, Athens, August 31st - September 2nd, 1989.

zugedacht, aus dem schließlich die gemeinsame Notenbank, das Europäische Zentralbanksystem hervorgehen könnte.

Die zunehmende Übertragung der Verantwortung für den geldpolitischen Kurs der Gemeinschaft auf den Ausschuß der Zentralbankpräsidenten bedeutet jedoch nichts weniger als einen Regimewechsel der Geldpolitik und stellt damit die Grundlage in Frage, die für den bisherigen Erfolg des EWS verantwortlich war, nämlich die Ankerfunktion der D-Mark. Nach allgemeiner Auffassung hat die Geldpolitik der Bundesbank im Laufe der Zeit die monetäre Entwicklung in der Gemeinschaft immer stärker bestimmt und war damit für den Disinflationsprozeß verantwortlich; die Konvergenz der Inflationsraten folgte aus der Tatsache, daß die anderen Länder ihre Politik zunehmend auf einen stabilen Wechselkurs ausrichten und sich damit der Führungsrolle der Bundesbank unterwarfen.³⁴ Das EWS wird weithin als „DM-Area“ angesehen³⁵; die Dominanz der D-Mark wird teilweise mit spezifischen Vorteilen für die Bundesrepublik verbunden.³⁶

Diese Führungsrolle der D-Mark war im EWS keineswegs vertraglich angelegt.³⁷ Anders als im Bretton-Woods-Abkommen sollte ausdrücklich keine nationale Währung, sondern eine aus allen Währungen zusammengesetzte Korbwährung die Rolle des Bezugspunktes für die Fixierung der Leitkurse und

³⁴ Im Padoa-Schioppa-Bericht heißt es dazu z. B. an einer Stelle: „It is fairly common now to hear from French sources that ‚we now allow our monetary policy to be made by the Bundesbank‘“. *Padoa-Schioppa*, S. 137

³⁵ *Givazzi*, F. and *Giovannini*, A., Models of the EMS: is Europe a Greater Deutschmark Area?, in: *Bryant*, R. C. and *Portes*, R., (eds.), *Global Macroeconomics*, Basingstoke 1987, S. 237ff.

In einigen neueren Arbeiten wird die Asymmetrie- bzw. DM-Dominanz-These bestritten. Siehe: *de Grauwe*, P., Is the European Monetary System a DM-Zone?, *Geld und Währung*, Working Papers No. 11, Lehrstuhl Prof. Dr. W. Gebauer, Univ. Frankfurt, Nov. 1988; *Fratianni*, M. and v. *Hagen*, J., Asymmetries and Realignments in the EMS, Paper prepared for the joint CEPS/Bank of Greece Conference on the EMS, Athens, August 31-September 2, 1989.

Versuche, die Asymmetrie-These empirisch anhand der Zinsentwicklung etc. in den einzelnen Mitgliedstaaten zu testen, stoßen jedoch auf ein grundsätzliches Problem: Je schneller die anderen Notenbanken den geldpolitischen Entscheidungen der Bundesbank folgen — zunehmend werden etwa Leitzinserhöhungen unter Führung der Bundesbank gleichzeitig vorgenommen —, desto weniger wird sich im empirischen Material die Dominanz widerspiegeln!

³⁶ Dazu insbesondere: *Melitz*, J., Monetary Discipline and Cooperation in the European Monetary System: A Synthesis, in: *Givazzi/Micossi/Miller*, S. 51 ff. (Aus der Asymmetrie des EWS folgt nach Melitz nicht nur eine gewisse Unabhängigkeit der deutschen Geldpolitik, sondern auch eine Verbesserung der terms of trade zu Lasten der anderen Mitgliedstaaten — eine fragwürdige These.)

³⁷ Die Stabilität eines Festkurssystems läßt sich — solange eine andere institutionelle Verankerung fehlt — allerdings kaum ohne eine Währung denken, die die Rolle der n-ten Währung übernimmt. Dazu *Gros*, D. and *Thygesen*, N., The EMS, Centre for European Policy Studies, Brussels 1988, S. 20f.

des Mediums für den Saldenausgleich erfüllen. Die D-Mark hat sich also entgegen dieser grundsätzlich auf „Gleichberechtigung“ angelegten Lösung zur dominierenden Währung entwickelt. Die Basis dafür bildete zweifelsohne die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Bundesbank, und damit letztlich ihre Unabhängigkeit³⁸; doch wäre es zu dieser Entwicklung nicht gekommen, wenn nicht die anderen Teilnehmer am Wechselkursmechanismus im wesentlichen die damit gesetzte Priorität der Inflationsbekämpfung akzeptiert hätten.³⁹

Die Führungsrolle der D-Mark wird jedoch zunehmend kritisiert, als Grundlage für den weiteren Weg zur Währungsunion wird sie kategorisch abgelehnt.⁴⁰ An die Stelle der von der D-Mark dominierten Geldpolitik soll das tief in der Gemeinschaft verwurzelte Prinzip der Gleichberechtigung gleichwertiger Mitgliedstaaten treten.⁴¹

Neben der mißglückten Kreation der ECU offenbart das EWS — als Ausgangspunkt für den Weg zur Währungsunion — damit einen weiteren Konstruktionsfehler: Seinen Erfolg verdankt es im wesentlichen der Führungsrolle einer nationalen Währung, von dieser haben die anderen Währungen Stabilität und Glaubwürdigkeit quasi nur geborgt; in der weiteren Entwicklung soll diese Asymmetrie jedoch abgebaut und durch Koordinierung unter „Gleichberechtigten“ ersetzt werden. Mit dieser Substitution wird zunächst jedoch nur die Grundlage des bisherigen Erfolges aufgegeben; dieser lässt sich nicht einfach für das neue Regime reklamieren, das Prinzip der Koordinierung der Geldpolitik muss sich das Vertrauen der Märkte erst verdienen.⁴² Ex ante besteht wenig Grund, von der Koordinierung ähnlich gute Ergebnisse wie bisher zu erwarten: Zu sehr dominieren in der EG Vorstellungen, die einen ungebrochenen Glauben an die Steuerungsfähigkeit der Politik widerspiegeln. So scheinen z. B. im Delors-Bericht Auffassungen auf, die man nach den Erfahrungen mit den Versuchen makroökonomischer Feinsteuierung und den theoretischen Entwicklungen eigentlich längst für überholt halten müßte.⁴³ Auch die Ver-

³⁸ Melitz etwa sieht im Status der Unabhängigkeit, über den die Bundesbank im Gegensatz zu den anderen Notenbanken verfügt, den entscheidenden Grund. *Melitz*, S. 68f.

³⁹ Bofinger weist auf einen asymmetrischen Aspekt im Regelwerk des EWS hin, der zum einen in der Notwendigkeit der Schwachwährungsländer begründet liegt, ihre Währungsreserven zu schonen, und zum anderen im starken Anwachsen der intramarginalen Interventionen, die bis zum Abkommen von Basel/Nyborg nicht in die Kreditmechanismen des EWS einbezogen waren. *Bofinger*, P., Das Europäische Währungssystem und die geldpolitische Koordinierung in Europa, *Kredit und Kapital* 1988, S. 320ff.

⁴⁰ Als ein Beispiel siehe die Ausführungen des Gouverneurs der Banca d’Italia C. A. Ciampi auf dem Italienisch-Deutschen Gesprächsforum am 18. 10. 89 in Bad Neuenahr. Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln vom 18. 10. 1989, S. 4f.

⁴¹ Siehe: *Padoa-Schioppa*, S. 77; *Ciampi*, ibid.

⁴² Dazu Sachverständigenrat, Weichenstellungen..., Ziff. 402ff.

⁴³ Die Aufgabe eines von drei vorgeschlagenen Unterausschüssen zum Ausschuß der Zentralbankpräsidenten wird z. B. folgendermaßen charakterisiert: „Ein Ausschuß zur

knüpfung bzw. Abstimmung mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik läßt Zweifel aufkommen, daß sich der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten im Konfliktsfalle mit einer stabilitätsorientierten Geldpolitik wird durchsetzen können, zumal die meisten Notenbanken ohnehin eindeutig von den nationalen Regierungen abhängig sind.⁴⁴

Wird es diesen Bedenken zum Trotz dennoch zu einer raschen Substitution der Ankerfunktion der D-Mark durch die Koordinierung der Geldpolitik kommen, wird man zumindest verlangen dürfen, daß diese Methode die Erwartungen, die damit verbunden werden, erst einmal tatsächlich erfüllt. Der Regimewechsel der Geldpolitik hätte m. a. W. in einem längeren Prozeß zu beweisen, daß er Geldwertstabilität zu schaffen und über längere Zeit auch zu bewahren weiß. Die Bewährungsprobe mag sich mit dem allgemeinen Anstieg der Inflationsraten und der rapide gewachsenen Unsicherheit in den internationalen Beziehungen in absehbarer Zeit stellen. Übersteht das EWS eine solche Phase mit guten Ergebnissen auch unter dem neuen Regime, könnte man auf dieser Basis an weitere Schritte zur Währungsunion denken.

Es wäre unverantwortlich, vorher institutionelle Veränderungen zu beschließen, die faktisch irreversibel wären und damit eine Rückkehr zur stabilitätsorientierten Geldpolitik auch im Falle des offenkundigen Versagens des neuen Arrangements unmöglich machen würden.

6. Geldwertstabilität in der Währungsunion?

Für das Europäische Zentralbanksystem (EZBS) hat der Delors-Bericht Prinzipien formuliert (Ziff. 32), die sich weitgehend mit denen des Bundesbankgesetzes decken:

- Verpflichtung auf das Ziel der Preisstabilität; Unterstützung der Wirtschaftspolitik, soweit mit Preisstabilität vereinbar;
- Unabhängigkeit des EZBS-Rates von Weisungen der nationalen Regierungen und der Gemeinschaftsorgane; Bestellung seiner Mitglieder für eine angemessen lange Amtszeit.

Im Bereich der öffentlichen Haushalte verlangt der Bericht (Ziff. 30) verbindliche Regeln, die u. a. „den Zugriff zu Zentralbankkrediten und anderen Formen

Geldpolitik würde gemeinsame Überwachungsindikatoren erarbeiten, harmonisierte Ziele und Instrumente vorschlagen und den schrittweisen Übergang von einer *Ex-post*-Analyse zur einem *Ex-ante*-Konzept geldpolitischer Zusammenarbeit vorbereiten“ (Ziff. 52).

⁴⁴ In seiner Stellungnahme zum Bericht des Delors-Ausschusses vom 5. 6. 1989 kritisiert der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft die umfassenden Koordinierungsvorstellungen, die von „alten Illusionen“ geprägt seien (S. 7) und beurteilt die entsprechenden Vorschläge als „ordnungspolitisch, verfassungspolitisch und wirkungsanalytisch höchst fragwürdig“ (S. 5).

monetärer Finanzierung ausschließen, zugleich aber Offenmarktgeschäfte mit Staatspapieren zulassen“.

Damit hat sich insoweit die deutsche Position in wichtigen Punkten durchgesetzt. Selbst wenn aber das endgültige Statut einer Europäischen Notenbank die gleichen Bedingungen erfüllte, wäre damit noch keineswegs das „deutsche Modell“ in europäische Realität umgesetzt. Die funktionelle und personelle Unabhängigkeit der Bundesbank, wie sie ihr vom Gesetzgeber eingeräumt wurde, stellt sicherlich eine wichtige formale Voraussetzung für eine stabilitätsoorientierte Geldpolitik dar; die entscheidende Grundlage, die es der Bundesbank bisher möglich machte, an ihrem Kurs auch unter widrigen Umständen und Anfeindungen festzuhalten, ist jedoch die auf einem breiten Konsens beruhende Auffassung, daß mit Inflation Probleme nicht wirklich gelöst werden können und daß Geldwertstabilität die unverzichtbare Grundlage einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung ist.

An einem vergleichbaren Konsens fehlt es bisher in der Gemeinschaft, die politischen Zwänge werden den tatsächlichen Handlungsspielraum auch einer formal unabhängigen Europäischen Notenbank erheblich einengen.⁴⁵ Zweifel dieser Art werden dadurch noch wesentlich gesteigert, daß Ankündigungen einiger Länder, ihrer nationalen Notenbank den Status einer (mit der Bundesbank) mehr oder minder vergleichbaren Unabhängigkeit geben zu wollen, bisher ohne konkretes Ergebnis geblieben sind. Dieser Kontrast spiegelt sich auch in der Formulierung des Delors-Berichtes wider, in der Phase eins „sollte erwogen werden, den Zentralbanken mehr Autonomie zu gewähren“ (Ziff. 52), während für den EZBS-Rat uneingeschränkt Unabhängigkeit postuliert wird. Wenn man tatsächlich davon überzeugt ist, daß Unabhängigkeit der Notenbank ein wichtiges institutionelles Element einer guten Währungsordnung ist — und wenn die D-Mark ihre bisherige Führungsrolle (nicht zuletzt) dieser Grundlage verdankt —, warum zieht man dann nicht die einzige mögliche Konsequenz aus der richtigen Erkenntnis? Oder sollte die Überzeugung doch nicht so tief sitzen?⁴⁶

⁴⁵ Siehe auch Caesar, R., Die „Autonomie“ der Deutschen Bundesbank — ein Modell für Europa?, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 83 vom 20. 10. 1989, S. 5ff.

Zu den berechtigten Vorbehalten gegenüber dem Verfahren bei der Ernennung der Mitglieder (einschließlich des Präsidenten) des EZBS-Rates siehe: Willms, M., Der Delors-Plan und die Anforderungen an eine gemeinsame europäische Geldpolitik. Manuscript zum Symposium „Europäische Zentralbank“ am 12.-14. 10. 1989 in Hamburg, S. 9 ff.

⁴⁶ Für diese Vermutung lassen sich fast beliebig viele Belege anführen. Nur ein Beispiel aus jüngerer Zeit aus den Ausführungen des französischen Finanz- und Wirtschaftsministers Bérégovoy vor der IHK in Frankfurt: „L’organisation institutionnelle de la banque centrale est une question delicate qui appelle beaucoup de prudence et de réflexion. Elle doit établir la légitimité démocratique de la banque centrale et donc sa responsabilité. Les dirigeants de cette banque ne peuvent s’estimer investis d’une autorité supérieure, dont ils n’auraient à répondre que devant euxmêmes... Si j’avais à résumer ma pensée, je dirais

Warum sollten sozusagen schlagartig die nationalen Regierungen ausgerechnet einer Gemeinschaftseinrichtung den Status der Unabhängigkeit gewähren, den sie ihrer eigenen Notenbank bis dato hartnäckig vorenthalten haben? Stabilitätsorientierte Geldpolitik muß in einem langen Prozeß eingeübt werden, dies gilt gerade unter den Bedingungen des angesprochenen Regimewechsels. In diesem Prozeß müssen sich auch die Konturen des Europäischen Notenbanksystems herausbilden und sich in vertrauensbildenden Erfolgen bestätigen, bevor die bewährte (bundes-)deutsche Geldverfassung via Brüssel unwiederbringlich aufgehoben wird.⁴⁷

In jedem Falle, aber erst recht dann, wenn man den Weg der Stabilitätsbewährung nicht gehen will, weil er eine gewisse, nicht gerade knappe Zeitspanne benötigt, sollten auf der konstitutionellen Ebene weitere Anstrengungen zur Abwehr der Inflationsgefahr unternommen werden. An interessanten, erwägenswerten Vorschlägen dazu mangelt es nicht. Eine vollständige Entpolitisierung der Geldversorgung wie in der Gold- oder Indexwährung steht wohl kaum zu Debatte. Damit konzentrieren sich die Überlegungen auf Vorkehrungen, die den diskretionären Spielraum der Notenbank einschränken oder Sanktionen (etwa Entlassung) für die Verantwortlichen für den Fall des Verstoßes gegen das Ziel der Geldwertstabilität vorsehen.

7. Währungsintegration und politische Integration

Eine Währungsunion, ein gemeinsames Geld beziehen ihre Legitimation letztendlich aus der politischen Einigung — ohne politische Union gleicht die Währungsunion einem Dach ohne Fundament. Im Delors-Bericht — und anderen mehr oder weniger offiziellen Verlautbarungen — bleibt dieser Kontext jedoch merkwürdig unklar; die Idee der politischen Einigung wird zwar grundsätzlich betont, doch wird die Währungspolitik dabei in einem deutlichen, aber zeitlich unbestimmten Vorlauf gesehen. Daraus müssen sich um so größere Diskrepanzen ergeben, je mehr die politische Vereinigung hinter der Währungsintegration zurückbleibt.⁴⁸

oui a l'indépendance monétaire dans l'interdépendance économique, non à la technocratie, oui à la democratie.“ Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 88 vom 8. 11. 1989, S. 6.

⁴⁷ Dazu: *Kloten*, N., Wege zu einem Europäischen Zentralbanksystem, Europa-Archiv vom 10. 6. 88, S. 285 ff. Verschiedene Varianten diskutiert: *Hasse*, R., Die Europäische Zentralbank: Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems, Gütersloh 1989, S. 154 ff.

⁴⁸ Diese Spannung zeigt sich besonders deutlich in der Kompetenzzuordnung einerseits zur Gemeinschaftsinstitution des unabhängigen EZBS-Rates, andererseits zum Ecofin, der eben keine europäische Regierung darstellt. Hier liegt ein „systemimmanenter Strukturfehler“ vor. *Kloten*, N., Der „Delors-Bericht“, Europa-Archiv vom 10. 5. 1989, S. 255.

Nun wurde der Währungspolitik von Anfang an eine Schrittmacherrolle im europäischen Einigungsprozeß zugeschrieben, wie der berühmte Ausspruch Jacques Rueff's aus dem Jahre 1950 belegt: „L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas.“ In dieser Rolle ist die Währungspolitik jedoch überfordert.⁴⁹ Eilt die Währungsintegration zu weit voraus, dann werden im Gegenteil politische Spannungen kaum ausbleiben und den Zusammenhalt der Gemeinschaft gefährden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich mit einer „Europäisierung der Geldpolitik“ die Erfahrung eines Verlustes an Geldwertstabilität verbinden würde.⁵⁰

Diese Spannungen äußern sich aber schon im Vorfeld, indem nämlich mindestens ein Land, nämlich Großbritannien, auf dem vorgezeichneten Weg nicht oder zumindest nicht mit dem von anderen Mitgliedstaaten geforderten Tempo mitzugehen bereit ist. Wenn die Währungspolitik neuerdings als Katalysator eines Europas der zwei (oder drei, vier?) Geschwindigkeiten fungieren sollte, müßten doch zuvor entsprechende, grundsätzliche politische Entscheidungen getroffen werden.⁵¹

Auch von daher verliert das „Politikargument“ zugunsten der Währungsunion seine Überzeugungskraft. Ganz im Gegenteil könnte sich das forcierte Drängen auf Währungsvereinigung immer stärker als desintegrierend herausstellen. Aus ökonomischer Sicht verkörpert die Gemeinschaft im gegenwärtigen Zustand ein viel zu heterogenes Gebilde, als daß auf absehbare Zeit die einheitliche Währung die beste Lösung darstellen würde. Gewiß sollte man die praktische Anwendungsmöglichkeit der Theorie optimaler Währungsräume nicht überschätzen, doch bietet sie immerhin wichtige Kriterien dafür an, den einheitlichen Währungsraum richtig abzugrenzen.⁵²

⁴⁹ Dazu näher: Issing, O., Über das EWS zur Währungsunion?, in: ders. (Hrsg.), Wechselkursstabilisierung, . . ., S. 77ff.

⁵⁰ Man sollte Umfrageergebnisse nicht überschätzen; allerdings verdient es doch Aufmerksamkeit, wenn nach dem Höhepunkt mit 57% (1974) sich in der Bundesrepublik sukzessive immer weniger, und 1988 nur noch 20% für ein einheitliches europäisches Geld aussprechen, während die Gegenstimmen in der gleichen Zeit von 22% auf 57% zugenommen haben. Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparger, Gefahren für den Geldwert, Jahresbericht 1988/89, Bonn 1989, S. 46.

⁵¹ So spricht sich etwa der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG in seiner Stellungnahme zum Delors-Bericht vom 19. 10. 1989 dafür aus, den Zeitpunkt des Beginns der Wirtschafts- und Währungsunion nicht nach dem „Karawanenprinzip“ — das in der Währungsentwicklung langsamste Mitgliedsland entscheidet über das Tempo — zu bestimmen, sondern mit einem stabilen Währungsblock der Länder zu beginnen (Ziff. 3.4.3.), zwischen denen Änderungen der Wechselkurse nicht mehr absehbar sind.

⁵² Zur Theorie optimaler Währungsräume siehe Vaubel, R., Currency Unification . . ., S. 1ff. Nachdem Vaubel früher für eine einheitliche Währung plädiert hatte, ist für ihn jetzt Währungswettbewerb nicht nur die optimale Strategie der Währungsvereinigung, „but also the optimal procedure of finding out whether currency union is desirable. If several currencies survive in free and unbiased competition, we know at the same time their optimal transaction domains. If a single currency prevails, we know at the same time what sort of money is optimal“ Vaubel, Currency Unification . . ., S. 11f.

Der Nutzen einer Währungsunion gegenüber einer Situation, in der die Wechselkurse weitgehend stabil und alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs entfallen sind, ist bezogen auf den Status-quo-Vergleich kaum besonders hoch einzuschätzen; der wichtigste Vorteil der Währungsunion liegt darin, daß sie einen Rückfall in Konvertibilitätsbeschränkungen und Wechselkursänderungen faktisch ausschließt. Darin liegt aber gleichzeitig auch das hohe Risiko: Das Instrument der Wechselkurspolitik steht auch dann nicht mehr zur Verfügung, wenn Änderungen der Währungsrelationen die gesamtwirtschaftlich sinnvollste Antwort auf ungleichgewichtige Entwicklungen wären. Oder anders ausgedrückt: Die Kosten der Währungsunion könnten sich als außerordentlich hoch erweisen, wenn die Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen der Gemeinschaft der monetären Einheitlichkeit nicht entsprechen (die Möglichkeiten dafür reichen von der Lohnpolitik bis hin zu Regelungen im Sozialbereich).

Werden aber die Kosten der Währungsvereinigung zu hoch, dann wird die monetäre Integration den politischen Einigungsprozeß erheblich stören und im Extremfall sogar den Bestand der Gemeinschaft gefährden.

Concrete steps towards monetary union*

Von *Daniel Gros und Niels Thygesen*, Brüssel

Introduction

The topic of this session is European Monetary integration, which is an ongoing process. A logical way to structure a discussion about this process is to ask three questions:

1. Where? That is, where should it lead us?
2. Why? That is, what are the economic reasons for advancing on the road of monetary integration?
3. How? That is, what “concrete steps” should be taken to take us where we want to go?

The following three sections try to sketch out a necessarily incomplete answer to these three questions.

I. Where: the meaning of monetary union

It is generally agreed that the endpoint of monetary integration should be a monetary union. But the meaning of this notion is not always clear. For the Delors Report the principal features of a monetary union is a the combination of two elements:

- i) the complete liberalisation of capital transactions and full integration of banking and other financial markets; and
- ii) the elimination of margins of currency fluctuation and the irrevocable locking of exchange rate parities.

The Werner plan stated explicitly that this would make national monies perfect substitutes and therefore be equivalent to the creation of a common currency. A similar view seems to underlie the Delors Report, but is not made explicit.

The purpose of this section is to argue that a system of irrevocably-fixed exchange rates would not be equivalent to a full monetary union with a common

* This paper is based on a longer paper published in CEPS Paper No. 45.

currency because as long as national currencies continue to exist there are different units of account and there are transactions costs in going from one currency to another.

These transactions costs are the most important barrier to making national currencies perfect substitutes, even with irrevocably-fixed exchange rates. For a person doing his shopping in Germany the Italian lira will not be a perfect substitute for marks if he has to exchange them for marks prior to every transaction. Exchanging currency involves a cost in the form of the bid-ask spread, which would continue to exist since financial institutions would still have to use them (or foreign exchange commissions) to cover the costs they incur by holding bank notes in different currencies and having to set up several accounting systems. This cost is not negligible; it varies with the size of the transaction. For cash it might be as high as 2-3%¹. This is true even for very stable exchange rates, such as the mark-guilder. Market size seems to be a more important determinant of the spread, since in most European countries the spread on the US dollar is lower than on other European currencies. This implies that fixing exchange rates is unlikely to reduce these costs from their present high level.

For these reasons it is unlikely that the fixing (even if it is supposed to be irrevocable) of exchange rates in Europe will make national monies perfect substitutes. Does this matter? We think it does, mainly because most of the benefits from a monetary union cannot be obtained, or at least only partially obtained in a system of irrevocably-fixed exchange-rates. In contrast, the main cost associated with a monetary union, namely the loss of the exchange-rate as a policy instrument, would arise even in a fixed exchange-rate system. This point is discussed in more detail in the following section.

The fixing of exchange rates in a monetary union determines only relativities, i.e. the relationship between national monetary policies and price levels, per se this has no implications for aggregate variables, i.e. the overall stance of monetary policy and the inflation rate for the entire area. There is wide agreement, however, that the European monetary union should be an area with stable prices. Although most of the discussion of the following section is about the benefits of fixing or even eliminating the relativities (i.e. exchange rates) it is apparent that the benefits could easily be lost if overall inflation is not under control. We therefore assume implicitly that the institutional steps discussed in section IV below do not manage only the fixing of exchange rate, but also leads to an overall policy that assures price stability.

¹ For inter-bank transactions the bid-ask spread is usually much lower, between most major currencies it is about 0.05-0.1%. For the corporate sector different national currencies (and the ecu) might therefore more easily become very good substitutes. However, most transactions balances are held by households.

II. Why: costs and benefits from monetary union

II.1. Irrevocably-fixed exchange-rates: costs and benefits

Since the present EMS, realignments of central rates are already infrequent what are the costs and benefits of formally renouncing future use of realignments between participating currencies?² In our view the answer comes from the general issues raised by the traditional literature of the optimum currency area and the credibility issue raised by the more recent literature on incentives for policy-makers to behave in a time-consistent manner.

Traditional macroeconomic theory suggests a general answer to the question of why realignments represent a useful policy option: governments may find realignment desirable, if the economies for which they are held to be responsible to their electorates experience differentiated shocks³. The shocks may be external or domestic in origin; a major energy price-hike or a domestic cost-explosion are examples that come readily to mind. Having experienced such a shock, a government would come to regret an earlier commitment to a fixed exchange rate, since accommodation of the shock through realignment may entail lower costs of adjustment than the alternative of much more gradual adjustment of relative national price-levels.

The emerging acceptance of EMU as an objective is, above all, an implicit recognition by most EC governments that the likelihood of large and nationally-differentiated shocks is fading and that realignments are less useful as an adjustment instrument. Both of these elements are important:

- i) Nationally differentiated shocks constitute the only economic justification for a realignment. However, there is some recent research that indicates that for most member states of the European Community (Stockman [1985]) the most important shocks are industry specific. Although there are large differences in the industrial structure across member states these shocks tend to cancel out since most economies are based on a member of different sectors. Nationally differentiated shocks, that are not induced by (national) economic policy measures are therefore less important than is generally thought.
- ii) Realignment, that is changes in the *nominal* exchange rate, constitute the appropriate reaction to a shock only if there is some rigidity in nominal variables, such as prices and wages. Otherwise agents adjust prices and wages proportionally so that all relative prices and real variables are not affected by the realignment. The experience in the EMS suggests that this is indeed what happens. No country has been able to obtain a permanent

² Gros and Thygesen (1990) discusses also a number of more specific issues often raised in more policy-orientated discussions in Europe.

³ See, for example, the survey by Cohen (1989).

competitive advantage by relying exclusively on realignments. In the absence of accompanying measures devaluations have tended to cause mainly inflation.

Even if this recognition is widely shared, governments are correct in perceiving that their ability to conduct active stabilisation policies is constrained by irrevocable fixing exchange rates. Moreover, modern macroeconomic theory points out that since monetary expansion and devaluation are at their most effective when least expected, the short-term rewards of breaking the fixed exchange-rate commitment could well be seen as rising for a time after the declaration of an intention to keep the rate irrevocably fixed.

This suggests that governments may have incentives to opt out, in order to pursue macroeconomic objectives. For one major category of shocks to a participating economy—changes in domestic economic policy that make the fixed exchange rate unsustainable—there is clearly no independence of the exchange-rate régime. In EMU policy shocks would be limited to those that do not threaten to upset fixity. Governments that see *a priori* the remaining scope of action as too narrow will perceive a likely cost in joining EMU. Could that cost be offset by benefits?

A government which explicitly wants to retain freedom to realign its exchange rate—or a government whose commitment to fix the rate remains subject to some doubt—pays a price. Agents in the national markets for goods, labour and financial assets will assume that freedom of manoeuvre will occasionally be used. They will tend, in an economy whose currency could become subject to devaluation, to set a more rapid rate of increase of prices and costs and to add a risk premium to the required yield on assets denominated in the national currency. Higher inflationary expectations would raise actual inflation and nominal interest rates. If the exchange rate in fact remains fixed, there will be temporarily higher inflation and lower output than in the situation where the commitment to fixity had been seen as truly irrevocable. If the currency is in fact devalued, the critical perceptions of private economic agents will have been borne out and a non-inflationary reputation will be that much harder build up in the future.

In general macroeconomic terms the basic cost-benefit assessment of irrevocably fixing exchange rates has therefore to include (1) the cost of giving up the possibility of accommodating differentiated, major and non-transitory national shocks, against (2) the benefit of more definitively strengthening confidence in the long-run predictability and stability of the price level. The verdict on how the balance between (1) and (2) comes out for any particular participant must necessarily be subjective, since it depends on the likelihood of future shocks and the degree of credibility of political agreements. All that can be said in confidence is that the balance between costs and benefits must have shifted significantly in favour of the latter as the likelihood of differentiated

shocks within the EC is reduced while benefits of full convergence of interest rates and of inflationary expectations at a low level have become more clearly perceived.

Moreover, the potential costs of irrevocably locking exchange-rates have already to some extent been incurred by participants in the present EMS since countries like France and the Benelux have already declared their intentions not to use realignments anymore and movements of exchange rates inside the band are too limited to have any real impact. The macroeconomic benefits, in the form of greater predictability and stability of the future price level and firmer protection against nationally-engineered policy shocks are still—despite the sparing use of realignments in the EMS since 1983—some way from being realised. Nor is it obvious that they could be realised fully without the additional step of introducing a common currency to underline the definitive nature of EMU. To us the benefits of irrevocably fixing exchange rates are in themselves already sufficiently substantial to offset the costs outlined above. But the move to a common currency would in our view more decisively shift the balance of costs and benefits in favour of the latter. Hence we deal with these benefits in the following section.

Fixing exchange rates also yields the microeconomic benefit of eliminating the uncertainty introduced into international trade by exchange rate variability. Exporters and importers can, however, hedge against this source of uncertainty at a low cost if they have access to a sophisticated financial market. With the increasing opening and sophistication of financial markets in the Community, exchange rate variability should therefore be less of an obstacle to international trade. This is borne out in the empirical literature on the effect of exchange rate variability on trade which has not been able to find a strong negative relationship. Moreover, the present EMS has already reduced exchange rate variability inside the ERM to about one fourth of the level experienced in the 1970s, the elimination of this residual degree of exchange rate variability can therefore not be expected to yield substantial benefits in terms of increased intra-European trade.

II.2. Additional benefits from a common currency

The main reason to expect additional benefits from a common currency are that only a common currency eliminates transactions costs and allows for a complete integration of markets. The elimination of transactions costs has been estimated to yield a savings in resources of about one-fourth to one-half of 1% of the GDP of the Community. This is small, but not insignificant since it amounts still to about 10 to 20 bill. Ecu per annum in absolute terms⁴.

⁴ See *Gros and Thygesen* (1990) for more details.

In our view the complete integration of markets through the elimination of information costs and of incentives for price discriminations is more important than the savings in transactions costs. These indirect effects, are, however, impossible to measure with any precision; all that can be said is that they could easily be in the neighbourhood of the gains from the 1992, internal market, programme that is estimated to yield gains of about 4.5 to 6.5% of the GDP of the Community.

III. How: concrete steps

What needs to be done to achieve the goal of monetary union? In this section we discuss what concrete steps need to be taken. We start with a brief discussion of what measures need to be taken in those countries that still experience large imbalances to enable them to participate in a monetary union that aims at price stability. This is followed by a discussion of the merits of the institutional versus the market-led approach and finally by the steps that may be taken within the approach of the Delors plan.

III.1. Concrete steps at the national level: disinflation and convergence

A number of member countries are not even able to participate in the ERM, among those that do there are some that would have considerable difficulties in participating in a monetary union that pursues price stability. In these countries inflation and inflationary expectations are still high; both cannot be expected to be immediately brought down to zero or even close to zero since it takes some time for agents to adjust to a new environment with stable prices. Moreover, agents would be justified in adjusting their expectations and behaviour slowly as long as the underlying imbalances that cause inflation have not changed. Since large public deficits and debts constitute to the main reason for governments to pursue inflationary monetary policies the disinflation effort would benefit from convergence in fiscal policy. The precise need for disinflation and convergence varies, of course, from country to country. We have therefore indicated in Gros and Thygesen (1990) what would need to be done in each country. We consider these measures "concrete steps" that are as important as the institutional steps along the lines of the Delors Report that are discussed below.

III.2. Institutional versus market-led approaches to monetary union

This paper has argued so far that a monetary union with a common currency would bring sizeable net economic benefits. For some observers a natural corollary has been that no further official action to create new institutions is needed because if the gains from currency unification are real they will lead markets to move spontaneously towards the adoption of a single currency. The

only official action required would be to eliminate all legal restrictions that impose the use of national currency. It would not be necessary to fix exchange rates and coordinate national policies.

The economic logic behind the general idea is quite straightforward: in general competition is the best market structure; it should therefore also be applied to the choice of money. The public would then choose the best one, presumably the one that is the most convenient because it offers the most stable purchasing power.

However, as argued in more detail in Gros and Thygesen (1990), this approach exaggerates the influence of currency competition in an environment of moderate inflation rates and is also not really in conflict with the institutional approach along the Delors report. This market-led approach should rather be thought of as substituting only for stage II of the Delors Report since if it were successful in establishing a common currency through the market there would still be a need for a common monetary institution to formulate and execute the monetary policy for this common currency.

Moreover, the argument that only competition between national monetary policies ensures price stability exaggerates the influence of currency competition and overlooks the difficulties in determining a stable anchor for prices and expectations that would arise in a stage I environment. Private markets do not always adopt the currency with the most stable purchasing power. The US dollar, for example, has not lost its position as the dominant international currency although it has on average over the last twenty years lost more of its purchasing power than the DM (and more recently the yen). The reason for this is that there are economies of scale in the use of money. Stability of purchasing power is only one of the determinants of the “success” of a currency.

III.3. The institutional approach: the stages of the Delors Report

The Delors Committee was asked by the European Council to “Study and propose concrete stages leading towards this union” (i.e. EMU)⁵. We assume the reader is familiar with the three stages of the Delors Report and discuss them in turn.

i) Stage I: tighter voluntary coordination

Stage I is supposed to start on July first 1990, while no date has yet been agreed for its completion. The main feature of this stage is capital market liberalization, new procedures for coordination in the Committee of Central Bank Governors (and the ECOFIN Council) and participation of all currencies

⁵ Conclusions of the Hanover European Council, 27-28 June 1988 as reprinted in Delors Report, Annex 1, p. 43.

in the EMS. The main task of stage I would be to develop an ex ante approach to, rather than an ex post analysis of monetary coordination. This would be a significant change, but it remains to be seen to what extent the Governors would actually wish to speak up in their new reports to the European Council and the European Parliament, or in collective opinions on policies in individual countries. Discussions in the Delors Committee in fact suggested that the scope for moving voluntarily, i.e. without institutional change, towards genuine ex ante coordination is likely to be severely circumscribed.

The Delors Committee conducted a small questionnaire study among EC central banks to clarify the scope for moving ahead without Treaty changes. Crudely summarised, the smaller participants did not see major problems in going further in the direction of submitting the policy formulations and decisions to ex ante coordination within the Committee of Governors; the smaller countries have few illusions of monetary autonomy left. But several of the larger countries did not see any possibility of moving significantly further without important changes in national monetary legislation and in the Treaty. The reason is either that national monetary authority is today divided between the central bank and the political authorities, with the latter unwilling to delegate to an unspecified process of central bank coordination, or that the central bank itself has an elaborate decision-making structure which makes it very difficult to conceive that it could delegate, through its President or other participants in the coordination procedures, even non-binding competence to a European body. The former of these two situations corresponds roughly to the set-up in France, and—presumably a fortiori—in the United Kingdom, when sterling joins, and the latter of that in the Federal Republic of Germany. From the perspective of either of these situations there is a need for something more well-defined than voluntary cooperation to put at the centre before genuine change can be expected.

Once the intergovernmental conference is convened, and detailed proposals are made on further stages towards EMU, to be embodied in a revised Treaty, there may, however, be a feedback upon the first stage. Those countries least ready to envisage early Treaty revision may become the most anxious to demonstrate that voluntary coordination replicating the mandatory procedures proposed for subsequent stages can do as well as a reformed system⁶. A constructive feed-back process may start which has been absent in the present EMS as long as there was no prospect (or threat) of institutional change. Such a projection into the practices of stage I of ideas for later full and mandatory coordination would obviously be unobjectionable. If successful, the process would contradict the prediction made above that the first two features of stage I—growing de facto symmetry and a risk of increasing instability upon

⁶ Some statements by officials of the Bundesbank and the Netherlands Bank comment on the first stage in this spirit, see e.g. Pöhl (1989) pp. 146ff., and Szasz (1989).

enlargement—make it unlikely that the system could qualitatively improve or even retain its stability without institutional change.

Our basic assumption is therefore that preparations should be made for the eventuality that stage I might not be stable. Stage I should accordingly be as short as possible, i.e. as long as it takes to negotiate and ratify a revised Treaty. But whether there will actually be a move beyond stage I depends on the specific proposals for stage II.

ii) Stage II: “soft” union and an emerging central bank

Why is an intermediate stage between the tighter, still voluntary, cooperation of stage I and the irrevocable locking of exchange rates, followed by the introduction of a common currency, desirable or even necessary? Would it not be possible simply to extend stage I until this final step were seen by all participants as feasible?

It seems to us unlikely that three elements necessary for the transition to irrevocably-fixed exchange rates and a collectively-managed monetary policy through a European System of Central Banks, could emerge without such an intermediate stage. They are (i) a consensus on the specific formulation of the ultimate objective(s), (ii) a common analytical framework for intermediate objectives and for the design of monetary policy; and (iii) a sufficient degree of experience with common operations. These three elements are part of a learning process in the absence of which we would doubt whether the final step could be taken. We accordingly subscribe to the view of the Delors Report that an intermediate, but not necessarily long, stage is required. In particular, experience in genuine joint decision-making is desirable, before monetary authority is fully centralised in the final stage.

It would be easier in some respects, if such an intermediate stage could be skipped, because the division of responsibility between the national central banks and an emerging ESCB is complex. A clear attribution of responsibilities assuming the cohesiveness of the system is therefore essential.

The Delors Report refrained from presenting a detailed blueprint of the intermediate stage, “as this (transition) would depend on the effectiveness off the policy coordination achieved during the first stage, on the provisions of the Treaty, and on the decisions to be taken by the new institutions” (para. 57). With preparations for the intergovernmental conference accelerating, there is an urgent need to examine how the intermediate stage can provide a framework for the learning process⁷. To the extent that exchange rates become de facto stabilised, and recognised to be unlikely to change, national monetary policies

⁷ The following draws heavily on Thygesen (1989 b), which is an elaboration of one of the author's contributions to the Collected Papers for the Delors Report, Thygesen (1989 a).

will, de facto, become ever more severely constrained. Increasing exchange-rate stability therefore requires a framework for cooperation and coordination of national monetary policies. The more explicit the degree of exchange-rate fixity, and the higher the degree of capital mobility, the closer must be the coordination and the extent to which the overall policy stance of the participants has to be decided in common.

To implement a common policy, however, requires some consensus about the objectives—ultimate and intermediate, the design of monetary policy and the use of instruments which cannot be said to exist today, at least in any explicit form. The following pages address only the last of these three issues in a highly preliminary way, mindful that all three require very substantial efforts of macroeconomic analysis, study of empirical regularities and assessment of practical feasibility in order to be meaningfully discussed.

For the individual central bank the main operational objective in stage II would be to maintain in a credible way stable exchange rates vis-à-vis other participating currencies. Ex ante coordination of domestic credit expansion (DCE) objectives should make that task easier on average; in practice, the DCE objective may, in particular situations, have to be overridden to maintain shorter-term exchange-rate stability.

Collective formulation of ultimate and intermediate monetary objectives would in itself constitute a major step towards *ex ante* coordination. The participating central banks would deepen their exchange of information on their respective formulations of monetary policy by giving the reports prepared for them a more explicitly common analytical framework and by formulating joint intervention strategies and guidelines for DCE rather than simply reviewing the past record. Closer coordination could begin even while the guidelines emerging from it are not mandatory, to replicate the effects of a more advanced stage; in principle, this process begins already during stage I.

Yet it is unlikely that anything resembling closely a common monetary policy could be conducted merely through discussions, but without vesting in the ESCB genuine decision-making powers with respect to at least some significant instruments of monetary policy. But there are difficulties in determining how monetary authority might be shared between a centre—the ESCB Council and Board—and the participating national central banks. The efficiency of operations requires that there should never be any doubt in the financial markets, among national policy makers or elsewhere as to which body has the responsibility for taking particular decisions.

Three types of policy decisions could be considered as being at the core of any design of a workable pooling of instruments or responsibilities within an ESCB in stage II:

- (1) adjustment of short-term interest differentials;
- (2) intervention policy vis-à-vis third currencies;
- (3) changes in reserve requirements.

(1) Short-term interest differentials

Adjustments of relative short-term interest rates constitute the central instrument in managing the present EMS and the main candidate for gradual pooling of authority. A high degree of coordination and occasionally de facto joint, or at least bilateral, decisions has already been observed.

But the gradual and partial upgrading of decision-making on relative interest-rate adjustment from the purely national level to a Community body, in the first stage the Committee of Governors, from the second stage the ESCB Council, will not in itself assure that the average level of interest rates in the participating countries is appropriate, though it should tend to make such an outcome more likely than the present system with its occasional inefficiencies of interest-rate escalations and tensions. To get a firmer grip on the average level of rates, the attribution to the ESCB of an instrument which permits a collective influence on domestic sources of money creation would be necessary. Such an instrument is described briefly below in the form of the ability for the ESCB to impose compulsory reserve requirements on domestic money creation and to develop gradually a market for a European reserve base with its own lending rate.

(2) Intervention policy vis-à-vis third currencies

A second instrument for which some degree of joint management could be envisaged is foreign exchange interventions in third currencies.

While in principle a common intervention policy can be achieved through joint guidelines for essentially decentralised interventions by the participating national central banks, a visible capacity to intervene jointly in third currencies, and to do so in ways that further the cohesion of the EMS, is potentially important. Without a presence in the major exchange markets the ESCB would lack the capacity to check the impact of external financial disturbances on EMS stability at source. Hence "a certain amount of reserve pooling" (Report, para. 57) as well as ample working balances in EMS-currencies would be desirable in stage II.

In a previous publication (Gros and Thygesen [1988]) we suggested how, in the absence of an adequate operational structure, a common intervention policy could be executed through one of the component national central banks. As long as the ESCB does not yet have an operative arm, one national central bank could implement the policy of the ESCB in the market. This central bank would not be only an executing agent, as the New York Federal Reserve Bank, but would be given some discretion in interpreting the policy guidelines formulated by the

10*

board of the ESCB. Until the UK joins the ERM the obvious candidate to fill this position would be the Bundesbank because it already now accounts for the bulk of interventions against third currencies.

The Bundesbank could be relied upon to interpret the policy of the ESCB in a way that is consistent with price stability. This alone would contribute another guarantee that the ESCB will pursue a strict anti-inflationary policy. As exchange rates get closer to becoming irrevocably fixed and the residual national competence in monetary policy disappear this freedom of manoeuvre would diminish until (in stage III?) either the ESCB acquires its own operational arms to deal in foreign exchange markets or the relevant department of the Bundesbank is incorporated into the ESCB.

(3) Reserve requirements

A third instrument, specifically assigned to the ESCB, would be the ability to impose variable reserve requirements on domestic money creation.

The improved substitutability between participating currencies coming from the integration of European financial markets inexorably pushes the thinking of all monetary authorities in the direction of aggregate money creation in the area and to the formulation of intermediate objectives for domestic money creation consistent with an aggregate target and to designing procedures whereby the latter can be kept roughly on their agreed course; Ciampi (1989) provides an analysis of the options available⁸.

The essential feature is that the ESCB should be empowered to impose uniform or differentiated reserve requirements on either the increase in the monetary liabilities of each national central bank or on the credit extended by the member banks to their respective domestic sectors. This requirement would be met only by holding reserves with the ESCB; and the supply of reserves would be entirely controlled by the latter through allocations of a reserve asset (official ECUs) to each central bank corresponding to the demand for reserves which would arise, if agreed targets for money creation or DCE were observed. Both cost and availability considerations would provide central banks with an incentive to stay close to declared objectives. The ESCB would have to be given some discretion in extending or withdrawing reserves to provide marginal accommodation. The new system could largely replace the present method of creating official ECUs through temporary swaps of one fifth of gold and dollar reserves as well as the credits extended through the Very Short-Term Facility of the European Fund for Monetary Cooperation.

The system would create a monetary control mechanism analogous to that through which national central banks, who use reserve requirements, influence

⁸ The following two paragraphs merely restate the main principles of the scheme, while the rest of the present subsection enlarges on it.

money and credit creation through their banking systems. It would introduce a certain hierarchy into the relationship between the ESCB and its constituent national central banks, while leaving some freedom for each national central bank in designing its domestic instruments.

The reserve requirements might alternatively be applied directly to DCE in the total national banking system, i.e. on the domestic sources of broad money creation. The advantage of this method would be to assign the collective monetary instrument more directly to a natural intermediate objective—DCE—underpinning fixed exchange rates, but it might introduce more slack into the control mechanism, as it would no longer apply to items that appear on the balance sheet of the central banks for which the latter could be regarded as more directly responsible.

A different approach that would allow the ESCB to have a direct impact on conditions in the financial markets could be pursued by imposing a uniform European reserve requirement on commercial bank deposits or on increases thereof.⁹ Under this variant all community commercial banks would have to hold a certain small fraction of their deposits as compulsory reserves with the central monetary institution. The only asset that could be used to satisfy this reserve requirement would be “federal funds” which could be denominated in ecu.

The aggregate supply of these federal funds would be strictly under the control of the ESCB, since that would be the only institution that could issue them. The distribution of the total across countries and banks would be left to a federal funds market where commercial banks could trade among themselves the deposits with the central monetary institution which they need to satisfy the European reserve requirement. This scheme would therefore work like national reserve requirements, but on a European scale. The European reserve requirement could therefore be in addition to and independent of national reserve requirements.

This approach would imply that the ESCB would intervene directly in a market that reflects system-wide liquidity conditions. This might be preferable if the task of the ESCB is to be concerned with overall conditions as opposed to the specific conditions in national markets. In order to ensure a gradual transfer of authority from the national to the Community level it might be useful to impose initial limits on the total amount of open market transactions the central monetary institution would be allowed to undertake within a given period. These limits could be gradually relaxed in the course of stage II.

This approach could be implemented in by giving the ESCB the power to impose a compulsory reserve requirement on all deposits of Community

⁹ See *Gros* (1990) for more details.

residents with Community commercial banks. To give banks access to deposits with the ESCB the latter could initially buy the appropriate amount of securities in the market. These securities could be denominated either in ecu, or in national currencies, provided the proportion of the different national currencies correspond to the ecu weights. Once the initial amount of federal funds has been created the ESCB could regulate the total amount of federal funds in the system simply by additional open market purchases or sales.

Through its open market conditions the ESCB would be able to directly influence overall liquidity conditions in the system. If it makes an open market sale, reducing the total amount available, commercial banks everywhere in the Community would tend to restrict their deposits because the interest rate on the federal funds market would rise. By limiting the total amount of federal funds that the ESCB makes available to the system it would always be in a position to limit total liquidity creation.

This approach would be compatible with different operating procedures for the ESCB. For example, it could choose an interest rate target and restrict the supply of federal funds whenever the actual ecu or federal funds interest rate fell below the target and vice versa if interest rates go above the target. But it could also target the quantity of federal funds by not intervening in the federal funds market and letting the interest rate adjust to bring supply and demand into equilibrium.

Different operating procedures would presumably be appropriate for stages II and III, but the mechanism in itself would not have to be modified for the passage to stage III. The subsequent evolution of the system would then be gradual and could lead to a smooth passage to the final stage without additional substantial institutional changes.

It remains to consider how the one decision in the EMS which is today subject to de facto joint decision-making, viz. realignments of central rates, could be handled in stage II. Would there be a case for vesting authority over this instrument with the ESCB as part of monetary management rather than leaving it as in the present EMS with the ECOFIN Council?

There are arguments for and against such a transfer but they suggest to us, on balance that the decisive considerations in assigning the authority to undertake realignments are how close participants have come to meeting the prerequisites for full union. It would be dangerous, if feasible, to shift the responsibility for deciding on realignments to the ESCB in stage II, if any major divergence of economic performance has persisted into that stage. But it would be desirable to shift that responsibility, if the need for realignments were generally accepted as residual only, and if adequate monetary instruments for underpinning fixed rates had been assigned to the ESCB along the lines proposed above. A tentative conclusion is that the authority to decide on realignments could become part of the mandate of the ESCB in stage II, but that this is less of a priority than the

attribution of the other, day-to-day, instruments of an increasingly collective monetary policy.

iii) Stage III: "hard" union, collective authority over economic policy

The present subsection can be brief, since we have already in our evaluation of costs and benefits of EMU in Part One looked at the main features of the final stage. Relative to the intermediate stage the main changes are the irrevocable fixing of exchange rates, in our view soon to be followed by the introduction of a common currency, full centralization of monetary authority in a European System of Central Banks, and the transition to binding procedures in the budgetary field.

The central element of stage III is, of course, the constitution of the ESCB that has to guarantee its independence and provide incentives for its policy-making bodies to pursue the aims of price stability.

In an earlier CEPS publication we discussed the directions of evolution towards EMU¹⁰. Some of that discussion has since been superseded by the Delors Report there is, therefore, no need to elaborate further on the details of the constitution of the ESCB. We still subscribe to the view that the main elements that would bring some assurance of a policy orientated towards price stability are:

1. A mandate to aim at price stability;
2. Independence of instructions from other instances and personal independence for members of the board through long terms contract;
3. No allowance to extent credit towards the public sector, whether at the European or national level.

There is by now a large degree of consensus on the points, it only remains to be seen how they will be translated into the treaty revision to be agreed by the intergovernmental conference.

IV. Summary and conclusions

In the introduction we referred to three questions that arise in discussions about monetary integration. In this concluding section we will try to summarise briefly our discussion of each issue.

i) Where: What is the meaning of "monetary union"?

We suggest that due to various transaction and information costs the conventional definition of a system of irrevocably-fixed exchange rates (plus full

¹⁰ *Gros und Thygesen (1988)*, Part III, notably pp. 59 ff.

capital mobility) does not lead to complete monetary integration. The introduction of a common currency would be required to achieve this.

ii) Why: Would the creation of a monetary union be beneficial on purely economic grounds?

Our analysis suggests that “irrevocably” fixing exchange rates involves costs as well as benefits. The main cost is the loss of the exchange rate as an adjustment instrument, the main benefit is an increase in the credibility of monetary policy and the elimination of purely financial shocks as a source of exchange rate tensions. It is difficult to establish a precise balance of costs and benefits, but it is clear that the costs should diminish and the benefits increase with the increasing integration of the economies of the Community.

The introduction of a common currency would yield substantial additional benefits, but no costs, and would therefore increase the net benefit one could expect from a monetary union.

iii) What concrete steps would be needed to establish a monetary union?

We argue that institutional steps beyond stage I would be needed to create a monetary union. Currency competition, although appealing from a theoretical point of view, is unlikely to lead to substantial progress in a stage I environment, where inflation rates can anyway be expected to converge at a lower level. There is no need to push currency competition as a mechanism for anti-inflationary discipline, as long as the proposed joint monetary policy is based on a clear mandate to aim for price stability and the institution common monetary is politically dependent. Progress beyond stage I might also be needed because the leadership role of the Bundesbank would be weakened as other currencies become stronger because realignments are increasingly perceived as unlikely.

What institutional steps should therefore be taken beyond stage I? Following the Delors report we recommend that the European System of Central Banks (ESCB) should be created by a revision of the Treaty. The ESCB should be an emergent European central bank. We briefly discuss the various ways in which the ESCB could use reserve requirements to mimic the structure of national central banks at a European level because this instrument might be the decisive one in allowing the ESCB to increasingly determine overall liquidity conditions in a way that allows for a smooth passage to the final stage of EMU with a common currency and a European central bank.

Bibliography

- Ciampi, Carlo A.* (1989), "An operational framework for an integrated monetary policy in Europe", in collection of papers annexed to Delors Report, pp. 225-232.
- Cohen, Daniel* (1989), "The costs and benefits of a European currency", Ch. 7 in M. de Cecco and A. Giovannini (eds.), *A European Central Bank?*, Italian Macroeconomic Policy Group and Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 195-209.
- Gros, Daniel* (1990), "The Ecu and common monetary policy: from a pre-monetary union stage to a full monetary union", Centre for European Policy Studies, Ceps Working Document No. 45, Brussels, February (1990).
- Gros, Daniel* and Niels *Thygesen* (1988), "The EMS: achievements, current issues and directions for the future", Centre for European Policy Studies, CEPS Paper No. 35, Brussels.
- (1990), "Concrete steps towards monetary union" Centre for European Policy Studies, CEPS Paper No. 45, Brussels, April 1990.
- Pöhl, Karl Otto* (1989), "The further development of the European monetary system", in collection of papers annexed to Delors Report, pp. 131-155, September (1988).
- Stockmann* (1988), "Sectoral and national aggregate disturbances to industrial output in seven European countries", in *Journal of Monetary Economics* 21 (1988), pp. 387-409.
- Szasz, Andre* (1989), Comment on paper "Institutional development of the EMS", by Niels Thygesen. Paper presented at the conference on The European Monetary System in the 1990s organised by the Bank of Greece and the Centre for European Policy Studies, in Athens, August 31-September 2.
- Thygesen, Niels* (1989 a), "A European central banking system — some analytical and operational considerations", in collection of papers annexed to Delors Report, pp. 157-176.
- (1989 b), "The benefits and costs of currency unification" paper for 1989 Kiel Week Conference, The completion of the Internal Market, forthcoming in volume of proceedings, Kiel Institute of World Economics.
- Walters, Alan* (1986), "Britain's Economic Renaissance", Oxford University Press, Oxford.