

Laaser, Claus-Friedrich

Book Part — Digitized Version

Mehr Kompetenzen für die EG?

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Laaser, Claus-Friedrich (1993) : Mehr Kompetenzen für die EG?, In: Walter, Norbert (Ed.): Weniger Staat mehr Markt: Wege aus der Krise, ISBN 3-87959-479-1, Verlag Bonn Aktuell, München, pp. 171-190

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1888>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mehr Kompetenzen für die EG?

„Mehr Kompetenzen für die EG?“ – das haben sich nicht nur die Bürger Dänemarks gefragt, als sie 1992 in einer Volksabstimmung die Ratifizierung des Vertrages von Maastricht abgelehnt haben. Auch in anderen Mitgliedstaaten der EG wird vielfach befürchtet, daß mehr Zentralismus zu Wohlfahrtsverlusten führt. Sind die Befürchtungen gerechtfertigt? Oder sind die Vorteile einer Vertiefung¹ der europäischen Integration so groß, daß sie die Bedenken mehr als aufwiegen? Um eine Antwort auf diese Fragen zu finden, werden in Abschnitt I die Kompetenzen der EG – nicht nur jene, die sie nach dem Vertrag von Maastricht erhalten soll – dargestellt. In Abschnitt II wird anhand der ökonomischen Theorie des Föderalismus erörtert, welche Staatsaufgaben zentral, welche dezentral erfüllt werden sollten. In Abschnitt III wird dieser Beurteilungsmaßstab an den tatsächlichen Aufgabenkatalog der EG angelegt.

I. Welche Aufgaben nimmt die EG wahr?

Gemessen an den Vertragswerken erfolgte die Vertiefung der Gemeinschaft in drei Stufen. Als die Gründungsmitglieder der EG (damals noch EWG genannt) Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Italien und Bundesrepublik im Jahre 1957 den EWG-Vertrag unterzeichneten, sahen sie den Zweck der Gemeinschaft in der Errichtung eines gemeinsamen Marktes und der schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik (Art. 2 EWGV). In Art. 3 EWGV sind diese Ziele näher konkretisiert: Die EG sollte den freien

¹ Eine *Vertiefung* der Integration bedeutet, daß wirtschaftspolitische Zuständigkeiten gänzlich oder teilweise zur EG-Ebene hin verlagert werden. Demgegenüber bedeutet die *Erweiterung* der europäischen Integration die Assoziierung oder Aufnahme weiterer Mitglieder.

Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten garantieren, nach außen eine gemeinsame Handelspolitik betreiben (also eine sogenannte Zollunion bilden), nach innen die Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr beseitigen, den Wettbewerb in der Gemeinschaft vor Verfälschungen schützen, eine gemeinsame Agrar- und Verkehrspolitik betreiben und einiges andere mehr.

Der Aufgabenkatalog im ursprünglichen EWG-Vertrag liest sich – wenn man ihn mit den klassischen, d.h. ökonomisch begründbaren Staatsaufgaben vergleicht – so übel nicht. Die „vier Freiheiten“ (des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs) waren ein wichtiger Schritt zu einer freihandelorientierten Wirtschaftsverfassung. Freilich, nicht alles, was die EG in den Jahren nach 1957 wirtschaftspolitisch unternommen hat, bestätigte diesen ersten Eindruck. Zwar sind die Zölle im Inneren abgebaut worden. Aber trotz Teilnahme an verschiedenen Zollsenskrundun des GATT mit nennenswerten Zollsenskrungen blieben Handelshemmnisse gegenüber Dritten bestehen, denn es kamen nichttarifäre Handelshemmnisse – wie mengenmäßige Beschränkungen – hinzu, übrigens sogar zwischen EG-Partnern. Von freiem Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr innerhalb der EG konnte bis zum Binnenmarktprogramm von 1985 keine Rede sein. Durch die Kontrolle regionaler und sektoraler staatlicher Beihilfen versuchte die EG-Kommission zwar ab Mitte der siebziger Jahre, den Wettbewerb in der EG vor Verzerrungen zu schützen, die Überwachung regionaler Beihilfen wurde aber der Regionalpolitik der EG untergeordnet. Die gemeinsame Agrarpolitik nahm die Gemeinschaft rasch nach Abschluß des EWG-Vertrags, nämlich Anfang der sechziger Jahre, in Angriff und sie wurde bald zum Markenzeichen der EG-Politik, wenn auch nicht zu deren Meisterstück. Denn die sogenannte Agrarmarktordnung hatte mit „Markt“ nichts, dafür mit Protektion um so mehr zu tun. Die gemeinsame Verkehrspolitik – mit liberalisiertem grenzüberschreitendem Verkehr und Marktzutrittsrechten im binnenländischen Verkehr der Mitgliedstaaten für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten (der sogenannten Kobotage) – kam nicht voran. Hier bedurfte es erst des Untätigkeitsurteils des Europäischen Gerichtshofs gegen den Europäischen Rat (im Jahre 1985), bis sich überhaupt etwas rührte.

Die zweite Stufe der Integration wird durch die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 markiert. Mit der EEA wurde zum einen die Vollendung des Europäischen Binnenmarkts bis zum 1. 1. 1993 rechtlich verankert.² Zum anderen wurden der EG aber auch diverse Kompetenzen außerhalb des Binnenmarktprogramms zuerkannt: So wurde der EG im Bereich der indirekten Steuern, der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, der Sozialpolitik und der Maßnahmen zur Kohäsionspolitik (der Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Mitgliedstaaten) eine Harmonisierungskompetenz erteilt. Wichtigstes Instrument der Kohäsionspolitik wurde die EG-Regionalpolitik über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie weiteren Fonds, die zusammen die sogenannten „Strukturfonds“ bilden. In der Forschungs-, Technologie- und der Umweltpolitik erhielt die EG Kompetenzen zum eigenständigen Tätigwerden.³ Außerdem bestimmte die EEA, daß in zahlreichen Politikbereichen das Prinzip der Einstimmigkeit durch jenes der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat abgelöst wurde.^{3a}

² Das Binnenmarktprogramm stellt einen wichtigen Fortschritt zur Verwirklichung der im EWG-Vertrag festgeschriebenen „vier Freiheiten“ dar: Es soll durch die Abschaffung der Grenzkontrollen sowie von nichttarifären Handelshemmnissen, die Deregulierung wichtiger Dienstleistungsmärkte (durch freien Marktzutritt für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten) und die Öffnung nationaler öffentlicher Ausschreibungen bis zum 1. 1. 1993 Defizite bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes schließen.

³ Dabei ist zu berücksichtigen, daß durch die EEA in einigen Bereichen lediglich schon bestehende Zuständigkeiten der EG nachträglich vertraglich sanktioniert wurden: Erste Schritte zu einer Umwelt- sowie Forschungs- und Technologiepolitik der Gemeinschaft gab es Anfang der siebziger Jahre, der EFRE wurde bereits 1975 eingerichtet. Bis zur EEA hatte es für die entsprechenden Gemeinschaftspolitiken jeweils Einzelentscheidungen des Ministerrats bedurft. Vgl. Henning Klodt, Jürgen Stehn, Claus-Friedrich Laaser, Rainer Maurer, Axel D. Neu, Rüdiger Soltwedel, Die Strukturpolitik der EG. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Studien, 249, Tübingen 1992.

^{3a} Vgl. Hans.-H. Glismann, Ernst-Jürgen Horn, „The Single European Market: From the Customs Union to the Integrated Market“. In: John Longair (Ed.), Regional Integration in the World Economy: Europe and North America. Joint Canada-Germany Symposium, Kiel, March 1 – 2, 1990. The Conference Board of Canada, Report 64 – 90, Ottawa, November 1990.

Der im Februar 1992 in Maastricht von den Mitgliedstaaten unterzeichnete Vertrag über die Europäische Union leitet die dritte Stufe der Integration ein. Er führt zu weiterer Zentralisierung, da er eine Währungsunion und eine koordinierte Wirtschaftspolitik vorsieht. Insbesondere die Geld- und Währungspolitik soll der EG anvertraut werden. Bis 1999 sollen die nationalen Währungen durch den ECU abgelöst sein. Die Wechselkurse zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten sollen zuvor unwiderruflich fixiert werden. Für die Bestimmung des Wechselkurses des ECU gegenüber anderen Währungen soll der EG-Ministerrat zuständig sein.

Der Maastrichter Vertrag sieht zudem vor, daß die Strukturfonds um den Kohäsionsfonds erweitert werden. Aus ihm sollen den ärmeren Mitgliedstaaten Mittel für Infrastruktur- und Umweltprojekte zugeteilt werden. Dabei soll die EG ein Mit-Planungsrecht bei transnationalen Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungsinfrastrukturprojekten erhalten. Weitere neue EG-Zuständigkeiten betreffen die gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern, ein Rahmenprogramm für die Umwelt, eine flankierende Berufsbildungspolitik, in der Sozialpolitik den Erlaß von Mindestbedingungen beim Gesundheitsschutz, bei der Sicherheit der Arbeitnehmer und bei den Arbeitsbedingungen, ein Mandat für industriepolitische Maßnahmen sowie für mehr marktnah ausgerichtete Forschungsförderung.

Im Laufe der Zeit hat die EG somit immer mehr Kompetenzen an sich gezogen. Dabei sind die Zuständigkeiten der EG durch die reine Aufzählung wohl noch nicht umfassend beschrieben. Denn viele Beobachter – und deren Meinung wird von Beamten aus dem Stab der EG-Kommission geteilt –, verweisen darauf, daß sich mit dem Auftrag zur Schaffung des Binnenmarktes die Kommission praktisch für alles, was irgendwie wirtschaftlich bedeutsam ist, zuständig fühlt. Insofern muß die hier zu beantwortende Frage vielleicht nicht lauten: „Mehr Kompetenzen für die EG?“, sondern „Wirklich so viele Kompetenzen für die EG?“

II. Welche Aufgaben sollte die EG wahrnehmen?

1. Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz

An welcher Referenz soll man sich orientieren, wenn man die Aufgaben der EG beurteilen will? Bewertungsmaßstab ist das *Subsidiaritätsprinzip*: Demnach sollte die EG nur tätig werden, wenn und soweit ein Ziel besser als auf der Ebene der Mitgliedstaaten erreichbar ist. Das Subsidiaritätsprinzip ist der Kern der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Sie fragt danach, welche Ebene am besten bestimmte staatliche Leistung anbieten sollte, also welche Vorteile ein mehrstufiger Staatsaufbau haben kann und wie die Rollenverteilung in ihm aussehen sollte.

Das Subsidiaritätsprinzip ist zwar im Vertrag von Maastricht erwähnt (in Art. 3b), freilich ist die Norm ohne große Durchschlagskraft. Denn es bezieht sich nur auf künftiges Handeln der EG. Die der EG bereits übertragenen Aufgaben stehen nicht mehr zur Diskussion. Und: Die EG-Kommission hat auch schon ganz deutlich gemacht, wie sie Art. 3b interpretiert wissen will, nämlich nur als Maßstab dafür, wer eine einmal durch den EG-Vertrag zugeteilte Kompetenz ausüben darf, nicht aber dafür, ob die Zuteilung selbst richtig war.

Eine solche Deutung des Subsidiaritätsprinzips ist ökonomisch fragwürdig. Staaten sind kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um den Bürgern Schutz vor Übergriffen auf Leib, Leben und Eigentum durch äußere und innere Feinde zu bieten. Auch die EG als überstaatliche Organisation ist ein Zweckverband.⁴ Er soll die materielle Wohlfahrt der Bürger in Europa durch Öffnung der Märkte erhöhen. Insofern müssen alle Kompetenzen, die der EG durch den Maastrichter Vertrag, aber auch durch den EWG-Vertrag und die

⁴ Manche Staatsrechtler sind übrigens der Auffassung, daß die EG durch den Vertrag von Maastricht durchaus schon zu mehr geworden sei als ein Zweckverband. Immerhin bedarf es aber auch noch nach dem „Vertrag über die Politische Union“ expliziter Beschlüsse des Ministerrats, also der Regierungen der Mitgliedstaaten. So sieht etwa der Kronberger Kreis die Rolle der Mitgliedstaaten durch den Vertrag von Maastricht sogar gestärkt. Vgl. Kronberger Kreis, Einheit und Vielfalt im Europa. Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, Frankfurt/Main 1992.

EEA nach dem Willen der Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten übertragen worden sind, auf ihre Zweckmäßigkeit hin überprüft werden.

In der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist es auch gerade die Übertragung von Zuständigkeiten, für die das Subsidiaritätsprinzip ein Referenzsystem liefert. Es besagt, daß eine Aufgabe normalerweise von der jeweils untersten Ebene wahrgenommen werden sollte und nur in begrenzten Ausnahmefällen, auf die noch einzugehen ist, von der höheren Instanz. Der Vorrang für Dezentralisierung ist dabei kein Werturteil, sondern ökonomisch fundiert: Vor Ort liegen meist bessere Informationen über den jeweils zu regelnden Sachverhalt vor.⁵ Auch kann so den räumlichen Präferenzunterschieden der Bürger für staatliche Leistungen besser Rechnung getragen werden. Weiterhin sind der Verwaltungs- und der Kontrollaufwand niedriger, wenn die Kommunikationswege kurz und die Zahl der Entscheidungsträger gering sind. Ferner kann auf möglichst niedriger Ebene das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* am besten verwirklicht werden. Je enger der räumliche Verbund von Zahlern, Nutzern und Entscheidern ist, um so höher ist die Ausgabedisziplin. Mangelt es an einem solchen Verbund, herrscht Finanzierungssillusion. Öffentliche Mittel werden dann verschwendet. Wenn etwa eine übergeordnete Körperschaft Mittel zu einem öffentlichen Bauprojekt zuschießt, ist die Neigung auf unterer Ebene, die entsprechenden Ausgaben zu tätigen und Folgekosten zu übersehen, viel größer als ohne solche Finanzspritzen von oben. Vorteil dezentraler Kompetenzzuweisung ist last not least, daß so Politikwettbewerb ermöglicht wird. Eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik einer Körperschaft kann nachgeahmt, Fehler können vermieden, Folgekosten verfehlter Politik können in Grenzen gehalten

⁵ Häufig wird hiergegen eingewendet, allein schon der bessere Überblick erfordere eine Aufgabenwahrnehmung auf höherer Ebene. Substanz hat dieser Einwand nur in dem einen Ausnahmefall, der unten angesprochen wird, nämlich bei Spillover-Effekten, wenn Nutzen und/oder Kosten der Aktivität einer Gebietskörperschaft auf andere Körperschaften ausstrahlen. Ansonsten denke man nur daran, daß sich die höhere Ebene die Informationen über die Probleme vor Ort, die dort geläufig sind, erst aufwendig beschaffen muß und häufig nur auf der Basis der Informationen entscheidet, die von unten nach oben geleitet werden.

werden, wenn nicht alles auf zentraler Ebene einheitlich entschieden und geregelt wird.⁶

Nun wird freilich nicht jede Staatsaufgabe auf kommunaler oder regionaler Ebene am besten gelöst. So ist es zweckmäßiger, wenn der Zentralstaat z.B. das „Bürgerliche Gesetzbuch“, das Strafgesetzbuch oder das Handelsgesetzbuch entwirft, statt daß „das Rad an mehreren Orten erfunden werden muß“. Dies spart Kosten. Auch kann das staatliche Gewaltmonopol nur funktionieren, wenn überall in den genannten Bereichen die gleichen Gesetze gelten. Es wäre vermutlich auch zu teuer, wenn jede Kommune ihren eigenen Rechnungshof hätte. Bei derartigen Aktivitäten sind Skalenerträge (Kostenvorteile der Massenproduktion) entweder aufgrund von Unteilbarkeiten bei den eingesetzten Instrumenten oder Lerneffekten zu verzeichnen. *Nachweisbare Skalenerträge* sind ein Grund für Zentralisierung. Mit zunehmender Zentralisierung steigen allerdings die Informations-, Kommunikations- und Durchführungskosten. Es gibt also einen Punkt, ab dem diese Mehrkosten die Skalenerträge überkompensieren. Aus diesem Grund wäre z.B. der Europäische Rechnungshof überfordert, wenn er nicht nur das Haushaltsgebaren des auf seiner Ebene angesiedelten Fiskus, sondern jenes der Gemeinden Barental, Mausgesees und all der anderen zu überwachen hätte. Die Beispiele zeigen, daß differenziert werden muß zwischen Regelungs-, Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Kontrollkompetenzen. Bei Regelungs- und bei Kontrollkompetenzen fällt es im allgemeinen leichter, Beispiele für Skalenerträge zu finden. Schwieriger ist dies bei den anderen Kompetenzarten. Oder sollte es tatsächlich vorteilhaft sein, Führerscheine in Bonn oder Brüssel auszustellen? Dieses Beispiel mag etwas überzogen wirken. Es verdeutlicht aber, daß der Vorteil dezentraler Durchführungskompetenzen klar auf der Hand liegt.

Wo Kosten und/oder Nutzen staatlicher Aktivitäten räumlich streuen, ist Zentralisierung ebenfalls erwägenswert. Man denke etwa

⁶ Vgl. Henning Klodt, Jürgen Stehn et. al., a.a.o, S. 8 – 21, sowie Claus-Friedrich Laaser, Rüdiger Soltwedel, Alfred Boss, Henning Klodt, Harmen Lehment, Jörg-Volker Schrader, Jürgen Stehn, Gesamt-europäische Integration und ihre Auswirkungen auf die nationale Wirtschaftspolitik. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Studien, Tübingen, erscheint demnächst, S. 6 – 14.

an eine grenznahe Autobahn, deren Bau und Unterhalt die Steuerzahler eines Staates finanzieren, die aber in starkem Maße auch von den Bürgern des Nachbarlandes benutzt wird. Bei solchen „*Spillover-Effekten*“ profitieren auch die Bürger anderer Regionen, ohne dafür zu zahlen. Eine Unterversorgung könnte die Folge sein. Möglich sind auch externe Kosten (z.B. bei grenzüberschreitender Umweltbelastung). Spillover-Effekte rechtfertigen ebenso wie Skalenerträge eine Kompetenzverlagerung nach oben, also eine Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip. Sind nicht aber – so wird mancher fragen – Spillover-Effekte oder Skalenerträge häufig anzutreffen? Hat nicht jede staatliche Maßnahme Drittwirkungen? Folgt daraus nicht die zentrale Lösung fast aller Staatsaufgaben? Nun, ganz so ist es nicht. Meist reichen zentrale Regeln aus, damit es zu einem räumlichen Ausgleich von Kosten und Nutzen kommt. Nur in seltenen Fällen ist ein zentrales Angebot nötig.⁷

2. Öffentliche Güter

Die Theorie des Föderalismus fußt auf der Theorie öffentlicher Güter, die staatliches Angebot aus Marktversagen ableitet. Zu fragen ist daher nicht nur: „Welche Staatsebene soll aktiv werden?“ Zu fragen ist auch, ob es sich überhaupt um eine staatliche Aufgabe handelt. Nach der ökonomischen Theorie soll sich der Staat auf das Angebot öffentlicher Güter beschränken: Ihr Kennzeichen ist, daß sie ohne Rivalität zwischen den Nutzern konsumiert werden können, und daß niemand vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden kann. Da die meisten Nutzer freiwillig nichts für ein Gut ohne Ausschlußmöglichkeit zahlen, ist privates Angebot unrentabel. Wo aber Ausschluß möglich ist, ist staatliche Aktivität nicht gefragt.

⁷ Beim Bau und Unterhalt der erwähnten Autobahn würde es ausreichen, wenn die EG Richtlinien darüber aufstellt, wie sich die betroffenen Mitgliedstaaten über die Aufteilung der Kosten zu einigen haben, und die Planung und Ausführung dann den Mitgliedstaaten überläßt.

Was sind nun klassisch öffentliche Güter? Innere und äußere Sicherheit zählen sicher dazu. Denn das Aufstellen von Regeln, die ein geordnetes Miteinander sichern, erfordert die Unabhängigkeit vom Eigeninteresse. Wer Regeln zu seinen persönlichen Gunsten formulieren, auslegen und durchsetzen könnte, würde dies tun. Die Güter „Recht und Ordnung“ sowie „innere und äußere Sicherheit“ sind daher klassisch öffentlich.⁸ Auch der Schutz des Wettbewerbs und der Offenheit der Märkte zählt dazu. Denn Wettbewerber hat eigentlich niemand gern, weil sie unbequem sind. Aber Wettbewerb nutzt letztlich allen in Form höherer Produktivität, niedrigerer Kosten, besserer Qualitäten sowie neuer Gütern und Ideen. Ihn zu schützen ist eine ebenso wichtige wie schwierige staatliche Aufgabe.⁹ Ökonomisch begründbar ist vielleicht auch noch die Förderung der Grundlagenforschung, weil deren Ergebnisse nicht unmittelbar nutzbar sind und weil – ist das Geheimnis erst einmal gelüftet – jeder an den Ergebnissen partizipieren kann. Das gilt aber schon nicht mehr bei anwendungsbezogener Zweckforschung, zumal das Patentrecht geistiges Eigentum vorübergehend schützt. Zudem ist bei Wettbewerb ohnehin kein Forschungsdefizit zu erwarten.

3. Ordnungs-, Prozeß- und Umverteilungspolitik

Hilfreich für die Zuweisung von Aufgaben an die einzelnen Ebenen ist auch die Einteilung der Wirtschaftspolitik in Ordnungs-, Prozeß und Umverteilungspolitik (nach Walter Eucken). *Ordnungs-*

⁸ Freilich sind Staatsdiener und politisch Verantwortliche ebensowenig gegen Versuchungen gefeit wie jeder andere Bürger auch, wie so manche Verquickung von staatlicher Aufgabenwahrnehmung und privaten Interessen zeigt. Es bedarf daher einer ständigen Kontrolle, wie sie einer Demokratie mit Gewaltenteilung eigen ist.

⁹ Da der Staat das Gewaltmonopol innehat, versuchen natürlich Interessengruppen immer wieder, Wettbewerbsbeschränkungen zu ihren Gunsten beim Staat zu erhalten. Daher bedarf es sowohl einer strengen Selbstbindung als auch offener Märkte nach außen, damit der Wettbewerbsdruck des Weltmarkts wirken kann.

politik ist die Schaffung eines stabilen rechtlichen Rahmens für die – ansonsten unbeeinflussten – Markttransaktionen Privater. Durch *Prozeßpolitik* versucht der Staat, das Marktgeschehen direkt zu beeinflussen, weil die politischen Akteure glauben, weiser zu sein als Marktteilnehmer. Durch *Umverteilungspolitik* werden die Verteilungsergebnisse des Marktes korrigiert, um für ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit – was immer das sein mag – zu sorgen.

Ordnungspolitik sorgt für Wettbewerb und Offenheit der Märkte, also für öffentliche Güter. Denn sie setzt allgemein gültige Spielregeln; der Staat ist unabhängiger Schiedsrichter. Die ordnungspolitische Kompetenz sollte auf einer möglichst zentralen Ebene angesiedelt werden. Denn die Spielregeln sollten für alle potentiellen Spieler gelten. Die Regeln, was als „Foul“ anzusehen ist, sollten für alle gleich sein, und Verstöße sollten gleich geahndet werden. Die Garantie der Offenheit ist eine der ganz zentralen Aufgaben – und die EG ist dafür eigentlich noch nicht einmal eine hinreichend zentrale Ebene.¹⁰

Bei der *Prozeßpolitik* ist dagegen vielfach fragwürdig, ob sie eine öffentliche, geschweige denn zentrale Aufgabe ist. Prozeßpolitik ist interventionistisch. Das ist dort unumgänglich, wo öffentliche Güter angeboten werden. Wo es aber um private Güter geht, kann das höhere Wissen von Politikern bezweifelt werden. Je höher zudem die Entscheidungsebene ist, desto wahrscheinlicher sind Effizienzverluste durch Staatseingriffe. Oder ist die Annahme realistisch, daß bei Forschungsausgaben Politiker und Bürokraten ohne eigenes Risiko, aber auch ohne persönliche Gewinnanreize Investitionsrisiken und künftige Gewinnchancen besser einschätzen können als private Unternehmen, die ihr eigenes Kapital einsetzen können? Und weiß man in Brüssel tatsächlich am besten, wie die Wirtschaft Ostfrieslands in Schwung zu bringen ist?

Bei der *Umverteilungspolitik* ist die Zuordnung auf Entscheidungsebenen schwerer. Ohne den Konsens der Geber geht es aber nicht. Denn sonst wird die wirtschaftliche Entwicklung gehemmt.

¹⁰ Daher besteht auch die Aufgabe des internationalen Zoll- und Handelsabkommens GATT darin, möglichst für alle Staaten gleiche Bedingungen für Freihandel zu schaffen.

Geht sie über die ethisch gebotene individuelle Nothilfe hinaus, werden zudem auf der Nehmerseite die Anreize zur Selbsthilfe beeinträchtigt. Je weniger anonym umverteilt wird, um so weniger werden Anreize auf Geber- und Nehmerseite zerstört. Dies spricht für eine möglichst dezentrale Lösung (auch auf privater Basis). Dagegen spricht jedoch die relativ geringe geographische Reichweite bei der Bekämpfung individueller Not. Gleichwohl ist eine zentrale Kompetenz problematisch, weil dies zu egalitärer Umverteilung statt gezielter Armutsbekämpfung verführt. Dadurch wird letztlich auch die Versorgung Bedürftiger geschmälert.

Fassen wir zusammen: Subsidiaritätsprinzip und Verbundprinzip legen normalerweise eine dezentrale Lösung nahe. Die EG ist nur für spezielle Aufgaben die richtige Ebene, ein Zweckverband gewissermaßen, der für die Erledigung fest umrissener Aufgaben gegründet wurde. Diese liegen im Bereich der Ordnungs-, kaum aber in der Prozeß- und Umverteilungspolitik.

III. EG-Politik – zuviel Prozeßpolitik, zuwenig Ordnungspolitik

1. Bisherige Aufgaben der Gemeinschaft

Um es vorwegzunehmen: Die EG nimmt schon jetzt zahlreiche Aufgaben wahr, bei denen sie keine komparativen Vorteile besitzt. Zugleich sind dort, wo die EG gefordert ist, deutliche Defizite zu verzeichnen. Dies ist etwa bei der Handelspolitik der Fall. Hier sind zentrale Kompetenzen sinnvoll, um für Offenheit der Märkte und Nichtdiskriminierung zu sorgen. Der interne Abbau der Handelshemmnisse war für die EG-Partner wohlfahrtssteigernd, denn vom Freihandel profitierten letztlich alle, die Konsumenten direkt über niedrigere Preise und ein reichhaltigeres Güterangebot und die Produzenten zumindest indirekt: Denn Wettbewerb erzwingt höhere Produktivität und Strukturwandel eröffnet künftige Gewinnchancen. Selbst kurzfristige Verlierer gewinnen auf lange Sicht, da Offenheit immer wieder die Chance des Neuanfangs bietet.

Die interne Integration war aber immer schon mit einer Abschottung gegenüber Drittländern verbunden. Die EG hat so nicht nur zu handelsschaffenden, sondern auch zu handelsumlenkenden Wir-

kungen geführt. Dem intensiveren Warenaustausch im Binnenmarkt stehen Marktanteilsverluste von Produzenten aus Drittländern gegenüber. Zwar überwiegen die handelsschaffenden Effekte, aber die vollen Vorteile des Freihandels werden nicht realisiert. Die EG hat wohl an den Zollsenkungsrunden des GATT teilgenommen, gleichzeitig aber nichttarifäre Handelshemmnisse ausgebaut. Auch hat sie Entwicklungsländern Zollpräferenzen eingeräumt, aber nicht dort, wo diese nennenswerte Exportchancen haben. Der berichtigte Art. 115 EGV ermächtigt die Mitgliedstaaten, sich z.B. durch Mengenbeschränkungen abzuschotten. Davon wurde immer wieder Gebrauch gemacht. Die Importbeschränkungen für japanische Kraftfahrzeuge und Unterhaltungselektronik sind dafür ebenso Beispiele wie das auch von der EG mitunterzeichnete internationale Multifaserabkommen. Es sieht eine „freiwillige Selbstbeschränkung“ für Textilimporte aus Entwicklungsländern vor. Jüngst wurden konkurrenzfähige Stahlimporte aus den jungen Reformstaaten Osteuropas, insbesondere aus der tschechischen und der slowakischen Republik, kontingentiert. Die EG verfolgt also nur nach innen, nicht aber nach außen Freihandelsziele.

Positiv zu beurteilen sind die Binnenmarktaktivitäten, um freien Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr zu verwirklichen. In der Verkehrspolitik erzwang das Binnenmarktprogramm die überfällige Deregulierung der bis dahin strikt regulierten Verkehrsmärkte (insbesondere in der Bundesrepublik). Nunmehr ist es zudem wenigstens Unternehmen möglich, mit ausländischen Versicherungsgesellschaften Verträge abzuschließen. Die Bereitstellung von Infrastruktur wie Straßen und Krankenhäuser dürfte wegen des stärkeren Wettbewerbs langfristig billiger sein, da sich bei öffentlichen Ausschreibungen nun Unternehmen aus allen EG-Staaten beteiligen können. Insofern führt das Binnenmarktprogramm zu mehr Marktoffenheit. Gleichwohl: warum soll diese an den Außengrenzen der EG enden? Wenn auch mit dem Vertrag über den „Europäischen Wirtschaftsraum“ (EWR) praktisch das Binnenmarktprogramm auf die EFTA-Staaten¹¹ ausgedehnt wird, bleiben

¹¹ Das sind die skandinavischen Länder Finnland, Norwegen, Schweden und Island, dann Österreich sowie die Schweiz und Liechtenstein. In der Schweiz ist allerdings in einer Volksabstimmung Ende 1992 die Ratifizierung des EWR-Vertrages abgelehnt worden.

doch immer noch genügend europäische Staaten – vor allem die jungen Reformstaaten Mittel- und Osteuropas – vor der Tür.¹²

Sündenfall der EG ist die Agrarpolitik, die an Eingriffen in den Marktmechanismus kaum noch zu überbieten ist. Die Vorgabe des EWG-Vertrages, einen gemeinsamen Agrarmarkt zu schaffen, hätte man durchaus als ordnungspolitischen Auftrag verstehen können. Doch hat man sich für Prozeß- bzw. Umverteilungspolitik und gegen den Marktmechanismus entschieden. Durch eine Fülle an protektionistischen – teils sogar widersprüchlichen – Mitteln wird ein Berufsstand zu Lasten der Steuerzahler, Verbraucher und ausländischer Anbieter bevorzugt. Selbst die von der EG-Agrarpolitik verursachte Finanzklemme im gemeinsamen Haushalt erzwang keine Wende. Vielmehr wurde sie mit zunehmender Eingriffsintensität (z.B. durch national zugeteilte Produktionsquoten oder Flächenstilllegungsprogramme) beantwortet.¹³

Schutz des Wettbewerbs durch Kontrolle über regionale und sektorale Beihilfen, Verhinderung eines Subventionswettkampfs, ist ebenfalls eine ordnungspolitische Aufgabe, die zentral gelöst werden sollte. Die Kompetenzen der EG sind hier mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar; Beihilfenkontrolle ist ein zentrales öffentliches Gut, weil von Wettbewerbsneutralität letztlich alle profitieren. Allerdings verfolgt die EG dieses Ziel nicht konsequent. Sie legt nämlich an regionale Subventionen unterschiedliche Maßstäbe an, je nachdem, ob ein reicher oder ein armer Mitgliedstaat sie vergibt.¹⁴ Sie setzt also ungleiche Spielregeln. Die Beihilfenkontrolle ist prak-

¹² Mit der ČSFR, Polen und Ungarn hat die EG Ende 1991 zwar Assoziierungsabkommen für den Warenhandel geschlossen, aber die Zugeständnisse sind wiederum dort am geringsten, wo Anbieter aus diesen Ländern solchen aus der EG Marktanteile abnehmen könnten, wie im Agrar-, Textil- und Stahlbereich. Vgl. Rolf J. Langhammer. Die Assoziierungsabkommen mit der ČSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 182, März 1992.

¹³ Vgl. Jörg-Volker Schrader, EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 143, September 1988.

¹⁴ An Beihilfen der reichen Mitgliedstaaten werden sehr viel strengere Maßstäbe angelegt als an solche aus ärmeren.

tisch der Regionalpolitik der EG unterworfen, die ebenfalls ärmere Mitgliedstaaten begünstigt. Damit verliert sie aber ihren Charakter als supranationales öffentliches Gut. Die EG ist so nicht mehr Garant von Neutralität. Hinzu kommt, daß die Agrarsubventionen nicht der Beihilfenkontrolle unterliegen und daß die EG zwar Forschungsbeihilfen der Mitgliedstaaten kontrolliert, nicht aber ihre eigenen.¹⁵

Eine eigenständige Regionalpolitik – parallel zu jener der Mitgliedstaaten – betreibt die EG seit 1975, als sie den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) einrichtete. Im Laufe der Zeit haben ihre regionalpolitischen Aktivitäten stark zugenommen. Regionale Strukturpolitik ist typische Prozeßpolitik. Dabei dürften die Informations- und Kommunikationskosten zwischen den zu fördernden Regionen und Brüssel besonders hoch sein. Eine zentrale Instanz kann der Vielfalt regionaler Probleme kaum Rechnung tragen. Zudem sinken auf nachgelagerter Ebene die Anreize, eine gute Wirtschaftspolitik zu betreiben, wenn Alimente von oben gezahlt werden.

Die EG betreibt auch Kohle- und Stahlpolitik.¹⁶ Der Gründungsvertrag der EGKS von 1952 betont zwar in klar formulierten Worten die wichtige Rolle des Freihandels, sieht aber auch marktinkonforme Maßnahmen wie Strukturkrisenkartelle und nationale Produktionsquoten vor.¹⁷ Letztere wurden im Stahlbereich in den siebziger und achtziger Jahren mehrfach angewandt, wann immer sich ausländische Anbieter als wettbewerbsfähiger erwiesen. Auch hier wird also letztlich Prozeßpolitik betrieben.¹⁸

¹⁵ Vgl. Claus-Friedrich Laaser, Rüdiger Soltwedel et. al., a.a.O., S. 47 f.

¹⁶ Die Kohle- und Stahlpolitik ist als ein Vorläufer der eigentlichen EWG anzusehen, denn die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde schon 1952 gegründet, also 5 Jahre vor der EWG.

¹⁷ Vgl. Hugo Dicke, „Europa 1992: Von der Gemeinschaft der Zwölf zu einer Assoziation der Vielen?“. In: Bert Rürup, Ulrich Steger (Hrsg.), Arbeit 2000: Soziale, ökonomische und politische Trends für Unternehmen. Frankfurt am Main 1992, S. 19 – 35.

¹⁸ Vgl. Henning Klodt, Jürgen Stehn, et. al., o.a.O., S. 115 ff.

2. Die neuen Aufgaben der EG nach Maastricht

Der Kern der neuen Aufgaben der EG nach dem Vertrag von Maastricht ist die *Währungsunion*, die sich theoretisch durchaus begründen läßt. Mit dem Geld ist es wie mit der Sprache: Je mehr Menschen dieselbe sprechen, desto leichter ist die Kommunikation. Befürworter der Währungsunion schätzen die eingesparten Transaktionskosten (wegen des Rechnens in einer Währung, wegfallender Umtauschkosten und nicht mehr erforderlicher Kurssicherungskosten) auf rund 2 vH des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft. Auch erhoffen sie sich davon eine stabilitätsgerechtere Finanz- und Lohnpolitik. Denn Fehlverhalten bei der Finanz- und Lohnpolitik sei dann nicht mehr über die nationale Notenpresse korrigierbar.¹⁹

Diese Hoffnung erscheint allerdings zu optimistisch. Die Einheitswährung kann vielmehr dazu führen, daß sich die Löhne EG-weit trotz beträchtlicher Produktivitätsunterschiede angleichen. In peripheren Regionen kommt es dann zu Arbeitslosigkeit. Im jetzigen System können solche Kostennachteile durch Abwertungen kompensiert werden. Aber das geht bei einer Einheitswährung nicht mehr. Dann verlieren Randregionen an Wettbewerbsfähigkeit und an Wachstumschancen. Und weil sich die EG das Ziel der Kohäsion auf die Fahnen geschrieben hat, führt die höhere Arbeitslosigkeit letztlich zu mehr Transferzahlungen, die von den zentralen Regionen finanziert werden müssen und das Wachstum beeinträchtigen. Insofern ist denkbar, daß die niedrigeren Transaktionskosten durch die schlechteren Wachstumschancen überkompensiert werden. Daß dieses Szenario kein Schauermärchen ist, zeigt die deutsch-deutsche Währungsunion. Hier ist es genauso gekommen. Ein zweiter Grund spricht gegen die Währungsunion: Denn der Vergleich des Geldes mit der Sprache geht noch weiter. Menschen kommunizieren in einer bestimmten Sprache nicht deshalb, weil sie ihnen aufgezwungen wird, vielmehr deshalb, weil sie ihnen bestimmte Vorteile bietet. Genauso ist es mit dem Geld. Eine Währung wird einer anderen vorgezogen, weil sie die Funktion als Recheneinheit

¹⁹ Vgl. Olaf Sievert, „Geld, das man nicht selbst herstellen kann“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. 9. 1992, S. 13.

und Wertaufbewahrungsmittel besser erfüllt. Tut sie dies nicht mehr, dann wird sie bei künftigen Transaktionen durch eine wertstabilere ersetzt und wertet ab. Durch eine Währungsunion wird der Währungswettbewerb – ein wichtiger Inflationsschutz – praktisch beseitigt. Den niedrigeren Transaktionskosten würden dann auch höhere Kosten wegen geringerer Geldwertstabilität gegenüberstehen.

Eine Inflationsbeschleunigung ließe sich vermeiden, wenn das Europäische System der Zentralbanken absolut auf Geldwertstabilität verpflichtet wäre. Trotz vieler politischer Beteuerungen ist ein strikter Stabilitätskurs aber nicht garantiert. Denn erstens fehlt es dem Maastrichter Vertrag an einer konkreten Definition von Geldwertstabilität. Der Rat der Europäischen Zentralbank hat hier einen Ermessensspielraum. Die Erfahrung zeigt, daß in anderen Mitgliedstaaten das Ziel der Geldwertstabilität weniger hoch im Kurs steht als in der Bundesrepublik. Daher wird das Ergebnis wohl ein Kompromiß, sprich: weniger Geldwertstabilität als gewohnt sein. Zweitens ist die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rats der Europäischen Zentralbank durch den Vertrag nicht völlig gesichert.²⁰ Insofern spricht vieles für eine geringere Wertstabilität des ECU²¹.

Um der Währungsunion bis 1999 beitreten zu können, haben sich die Mitgliedstaaten auf *Konvergenzkriterien* geeinigt: Die Inflationsrate soll nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei stabilsten Währungen liegen und der Zinssatz für Staatsschuldverschreibungen um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über jenen in diesen Ländern. Der Wechselkurs soll sich innerhalb der Bandbreiten des EWS bewegen. Das staatliche Budgetdefizit soll maximal 3 vH und der Schuldenstand des Staates maximal 60 vH des Bruttoinlandsprodukts betragen. Vor allem die *Verschuldungsregeln* sollen die Funktionsfähigkeit der Währungsunion sichern. Sie sollen verhindern, daß einzelne Mitgliedstaaten die Geldpolitik

²⁰ Letztlich können die Regierungen, indem sie ihre Vertreter in den Rat nur auf Zeit wählen, ihre eigenen stabilitätspolitischen Vorstellungen in die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank einfließen lassen. (Kronberger Kreis, a.a.O.).

²¹ Vgl. Claus-Friedrich Laaser, Rüdiger Soltwedel et. al., a.a.O., S. 18 ff.

drängen, den Realwert der staatlichen Schulden durch unerwartete Inflation zu senken. Zusätzlich wird der Europäischen Zentralbank verboten, Staatsdefizite zu finanzieren; die EG darf nicht für nationale Verbindlichkeiten haften („no-bail-out“-Klausel).

Laxe Kreditpolitik einzelner Mitgliedstaaten könnte in der Tat die Stabilität des ECU gefährden. Insofern sind zentrale Disziplinierungsmechanismen sinnvoll. Entscheidend ist allerdings die „no-bail-out“-Klausel. Bei einer gemeinsamen Währung können sich die Mitgliedstaaten nicht der Notenpresse zur Finanzierung bedienen. Übermäßige Staatsschulden würden daher zu einem Risikoaufschlag bei Staatsschuldverschreibungen und höheren Zinszahlungsverpflichtungen führen. Im Zeitablauf wirkt das disziplinierend auf die Staatsausgaben. Wäre sichergestellt, daß weder die Notenbank noch die anderen Mitgliedstaaten mit Krediten einspringen, bedürfte es keiner zusätzlichen Budgetregeln. Ihre Existenz zeigt, daß man die non-bail-out-Klausel offensichtlich für nicht durchsetzbar hält. Ist dem aber so, dann stehen auch die Budgetregeln nur auf dem Papier.²² Überdies regen sie zu Steuererhöhungen an und so – im Gegensatz zu zusätzlichen Krediten – zu einer dauerhaft höheren Staatsquote, da die Steuerzahler – anders als die Kapitalanleger – übergroße Ausgabenfreude weniger rasch bestrafen können. Die Budgetregeln führen also vermutlich per saldo zu einer höheren Belastung der Bürger in Europa.²³

Mehr Kompetenzen der EG sind auch in der *Forschungs-, Technologie- und Industriepolitik* vorgesehen: Die Forschungsförderung der EG soll anwendungsorientierter werden. Dadurch sollen Branchen wie die Mikroelektronik, die Automobilindustrie und die Biotechnologie gefördert und gegenüber der Konkurrenz aus Japan und den USA wettbewerbsfähiger gemacht werden. An der Effizienz dieser Politik sind erhebliche Zweifel angebracht. Sie werden im Beitrag von Klodt in diesem Band näher behandelt.

Auch die *arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kompetenzen*, die die EG durch den Vertrag von Maastricht erhalten soll, sind öko-

²² Vgl. Claus-Friedrich Laaser, Rüdiger Soltwedel et. al., a.a.O., S. 24 ff.

²³ Siehe den Beitrag von Astrid Rosenschon und Norbert Leineweber „Abgabepolitik in den Ländern der EG – Abgabespирale ohne Ende?“, in diesem Band.

nomisch fragwürdig. Vorgesehen ist, daß die im Jahre 1989 gegen die Stimme des Vereinigten Königreichs verabschiedete Sozialcharta beschleunigt in Aktionsprogramme umgesetzt werden soll. Angestrebt werden Mindeststandards der Arbeitsbedingungen und eine Harmonisierung des Arbeitsrechts. Dies führt letztlich zu höheren Arbeitskosten in den ärmeren EG-Ländern. Hintergedanke der reicheren Mitgliedsländer (bzw. deren Gewerkschaften) ist, „Schmutzkonzurrenz“ aus den ärmeren abzuwehren.

Zunächst: Mit Schmutzkonzurrenz haben relativ niedrige Arbeitsplatzstandards nichts zu tun, sie reflektieren vielmehr ein relativ niedriges Einkommensniveau. Den relativ niedrigen Arbeitskosten – für Löhne, die Ausstattung des Arbeitsplatzes – steht also eine relativ niedrige Produktivität gegenüber. Reichere Mitgliedstaaten können sich aufgrund höherer Produktivität entsprechend höhere Standards leisten. Einer Marktintegration in Europa stehen Unterschiede bei den Arbeitskosten also nicht im Wege. Mit steigender Produktivität können sich die ärmeren Länder auch höhere Arbeitsplatzstandards leisten, ohne ihre Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden. Ein Teil des Produktivitätsfortschritts kann dann statt für Barlohnzuwächse für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen verwendet werden.²⁴

Arbeits- und sozialrechtliche Mindestnormen hingegen beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit der ärmeren EG-Länder. Werden dort die Arbeitskosten stärker angehoben, als die Produktivität zunimmt, steigen die Lohnstückkosten auf ein Niveau, das über dem der reicheren Länder liegt. Die ärmeren Länder büßen so Wettbewerbsfähigkeit ein, der Nettokapitalimport nimmt ab, der Aufholprozeß verlangsamt sich, es kann sogar zu einer Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen kommen, die hohe Regionaltransfers nach sich ziehen wird. Durch zentrale Harmonisierung werden somit Marktzutrittsbarrieren zugunsten der hochregulierten reichen Länder errichtet, die Integration wird also durch Harmonisierung nicht

²⁴ Mit steigendem Einkommen verändert sich die Aufteilung des auf die Arbeitnehmer entfallenden Teils der Wertschöpfung zugunsten nicht-pekuniärer Leistungen wie z.B. Sicherheit, Schutz, Freizeit, Umweltqualität.

– wie behauptet – gefördert, sondern behindert.²⁵ Langfristig kommt das allen Mitgliedstaaten teuer zu stehen.

Nach den Beschlüssen von Maastricht sollen die Strukturfonds um den sogenannten *Kohäsionsfonds* erweitert werden. Aus diesem sollen Umwelt- und Infrastrukturprojekte in Portugal, Spanien, Griechenland und Irland finanziert werden. Zudem erhält die EG-Kommission bei transeuropäischen *Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungsnetzen*, insbesondere bei über den Kohäsionsfonds finanzierten Projekten, ein *Mitplanungsrecht*. Für eine zentrale Kompetenz mögen einige Argumente sprechen, die konkrete Lösung ist aber ökonomisch fragwürdig: Die Koordinierung grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte (z.B. bei Autobahnen und Eisenbahnlinien) ist in der Tat sinnvoll, weil hier Spillover-Effekte vorliegen. Aber: Solche Projekte betreffen immer nur zwei oder höchstens drei Staaten direkt, nie aber alle EG-Länder. Daher wäre es völlig ausreichend, wenn die EG nur Regeln setzte, die eine Einigung zwischen Nachbarländern ermöglichen. Dies wäre mit weniger Verwaltungskosten und beträchtlichen Zeitgewinnen verbunden.

Sinnvoll ist grundsätzlich auch, daß die EG die bessere Anbindung ärmerer Länder an überregionale und internationale Verkehrsnetze fördert. Denn dadurch werden Handel und Wachstum gefördert und Regionaltransfers obsolet. Aber es wäre sinnvoller, den zu fördernden Ländern ungebundene Transfers zu zahlen. Denn vor Ort weiß man meist besser, woran es fehlt, und die Mitplanung durch die EG verursacht auch hier zusätzliche Kosten, nicht zuletzt in Form von Zeitverzögerungen. Wenn schon zugunsten der ärmeren Länder umverteilt werden soll, dann sollte das so geschehen, daß ein gegebener Transfer den höchsten Ertrag abwirft oder ein angestrebter Ertrag mit den niedrigsten Kosten erzielt wird.

²⁵ Vgl. Claus-Friedrich Laaser, Rüdiger Soltwedel et. al., a.a.O., S. 68 ff.

3. Fazit

Wie die Analyse gezeigt hat, ist die Zuweisung vieler Aufgaben an die EG ökonomisch fragwürdig. In besonderem Maße gilt das für jene Kompetenzen, die sie durch den Vertrag von Maastricht erhalten soll. Zwar gibt es mehrere Aufgaben, bei denen zentrales Handeln sinnvoll erscheint. Besonders wichtig ist hierbei die Garantie der Marktoffenheit. Wo die EG jedoch ordnungspolitische Funktionen wahrnimmt, vermischt sie dies meist mit prozeß- und umverteilungspolitischen Zielen. Dies steht der Effizienz ihrer Ordnungspolitik im Wege. Eine aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus heraus ableitbare Kompetenzzuweisung ist daher nur eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für rationale Wirtschaftspolitik. Wo die EG explizit prozeßpolitisch tätig wird, liegt meist weder eine staatliche, geschweige denn zentralstaatliche Aufgabe vor. Zweifelsohne hat die EG zu viele Aufgaben an sich gezogen. Anstelle von neuen Kompetenzen für die EG wäre Dezentralisierung angebracht, eine Rückbesinnung auf die eigentlichen Aufgaben des Zweckverbands. Ohne ein Umdenken könnte das ursprüngliche Ziel der EG – die Marktintegration – auf der Strecke bleiben. Denn mit der fortschreitenden Vertiefung erhöht die EG die Barrieren für eine Erweiterung um weitere europäische Staaten, deren Einbeziehung in den Gemeinsamen Markt wohlfahrtssteigernd wäre.