

Krämer, Hans R.

Working Paper — Digitized Version

Konvergenz in der EG: Instrumente zu ihrer Verwirklichung

Kiel Working Paper, No. 215

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Krämer, Hans R. (1984) : Konvergenz in der EG: Instrumente zu ihrer Verwirklichung, Kiel Working Paper, No. 215, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47196>

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.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 215

KONVERGENZ IN DER EG

- Instrumente zu ihrer Verwirklichung -

von

Hans R. Krämer

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft Kiel

Abteilung I

2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 215

KONVERGENZ IN DER EG

- Instrumente zu ihrer Verwirklichung -

von

Hans R. Krämer

Oktober 1984

Ag 4775 / 84
Weltwirtschaft
Kiel

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

Konvergenz in der EG - Instrumente zu ihrer Verwirklichung

von

Hans R. Krämer

I. Bedeutung der Konvergenz im Gemeinschaftsrecht

1. Auf ihrer Gipfelkonferenz von Stuttgart¹ verkündeten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten am 19. Juni 1983 feierlich, daß sie "der Entwicklung der Gemeinschaftspolitik auf breiter Front neuen Antrieb verleihen" wollten und nannten dabei als erste politische Zielsetzung² eine wirtschaftliche Gesamtstrategie in der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Inflation und Förderung der Konvergenz des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes der Mitgliedstaaten".

Nicht nur diese Erklärung des Europäischen Rates erhebt die Konvergenz zu einer vorrangigen politischen Zielsetzung. Auch auf dem Wirtschafts-Gipfeltreffen in Williamsburg erscheint sie unter den wichtigsten Punkten der "Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur wirtschaftlichen Gesundung".³ Es heißt dort, daß sich die Teilnehmer geeinigt hätten, den in Versailles begonnenen Konsultationsprozeß zu verstärken, "um die Konvergenz der Leistung unserer Volkswirtschaften und größere Wechselkursstabilität im Sinne des Anhangs zu dieser Erklärung zu fördern". In diesem

¹ "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union", abgedruckt in "Europa-Archiv" Folge 15/1983, S. D 420 ff.

² Abschnitt 3.1 der Feierlichen Erklärung von Stuttgart.

³ Abgedruckt in "Europa-Archiv" Folge 12/1983, S. D 334 ff.

Anhang bekräftigen die Staats- und Regierungschefs unter II "das Ziel, ein nichtinflationäres Wachstum von Einkommen und Beschäftigung herbeizuführen und die Stabilität der Devisenmärkte zu fördern, indem [sie] eine Politik verfolgen, die zu größerer Konvergenz in dieser Richtung führt."

Unter III A erklären sie: "Wir konzentrieren uns auf kurzfristige politische Maßnahmen, die mittelfristig zur Konvergenz der wirtschaftlichen Bedingungen führen."

Unter III B 3 sagen sie speziell in bezug auf die Wechselkurspolitik: "Wir werden Konsultationen, wirtschaftliche Konvergenz und internationale Zusammenarbeit verbessern, um die Stabilisierung der Devisenmärkte zu fördern ...".

2. Damit wird die Konvergenz auf höchster und allerhöchster Ebene als Ziel - und auch als Mittel - der Wirtschaftspolitik mehrfach hervorgehoben. Um etwas Neues handelt es sich dabei aber nicht. Selbst der Ausdruck ist nur in der Sprache der Gipfelerklärungen neu, sonst nicht. Bereits vor zehn Jahren erschien er sogar in der Überschrift der "Entscheidung des Rates vom 18. Februar 1974 zur Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (74/120/EWG)"⁵.

In der Entscheidung ist allerdings von Konvergenz der Wirtschaftspolitik und nicht - wie in den Gipfel-Erklärungen - von Konvergenz der Volkswirtschaften die Rede. Beide muß man zwar unterscheiden, aber sie stehen doch in enger Beziehung. Im ersten Sinne - Aus-

⁴ Ziffer 2 der Erklärung von Williamsburg.

⁵ AB1 1974 L 63 S. 16.

richtung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten auf gemeinsame Ziele - wird der Ausdruck von Rat oder Kommission auch bei anderer Gelegenheit benutzt: z.B. bestimmte der Rat in dem Beschluß zur Schaffung des "Neuen Gemeinschaftsinstruments" zur Investitionsförderung⁶ ("Ortoli-Fazilität", NGI), daß mit dem Erlös der Anleihen Investitionsvorhaben finanziert werden sollen, "die zu einer zunehmenden Konvergenz und Integration der Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten beitragen."⁷ Daneben wird aber auch in der Gemeinschaftspraxis das Ziel einer Konvergenz der Volkswirtschaften angestrebt. So nennt das Aktionsprogramm der Kommission vom 17. November 1977⁸ unter der Überschrift "Die Konvergenz" als erstes im Laufe einer Periode von fünf Jahren anzustrebendes Ziel "die Schaffung einer dauerhaften Konvergenz zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten".⁹

3. Ist schon der Ausdruck "Konvergenz" in der Gemeinschaftspraxis seit Jahren gebräuchlich, so gehört die Sache selbst seit der Gründung der Gemeinschaft zu ihren Zielen. Das gilt sowohl im Hinblick auf die "Konvergenz der Volkswirtschaften" als auch im Hinblick auf die "Konvergenz der Wirtschaftspolitik" - freilich auch unter anderer Bezeichnung.

⁶ Beschluß vom 16. Oktober 1978 zur Ermächtigung der Kommission, Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen (78/870/EWG) - AB1 1978 L 298 S. 9.

⁷ Art. 1 Abs. 2.

⁸ Mitteilung der Kommission der EG über die Aussichten der Wirtschafts- und Währungsunion. KOM (77)630 endg. vom 17. November 1977.

⁹ Abschnitt III A der Mitteilung.

Wenn man mit Konvergenz der Volkswirtschaften die Angleichung der Wirtschaftsentwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten an einen gemeinsamen Standard meint, dann findet man diese Zielsetzung schon in der Präambel zum EWG-Vertrag. Wo die Staats- und Regierungschefs 1983 die Konvergenz des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes fördern wollten, sprachen die Partner des EWG-Vertrages 1957 von ihrem Bestreben, "ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern".

Die "Konvergenz der Wirtschaftspolitik" - wie sie heute genannt wird - ist nichts anderes als die Ausrichtung der Politik der Mitgliedstaaten auf eine gemeinschaftliche Zielsetzung, wofür sich im EWG-Vertrag Worte wie Harmonisierung, Annäherung oder Angleichung finden. In Artikel 2 wird es allgemein als eine Aufgabe der Gemeinschaft bezeichnet, durch die "Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens in der Gemeinschaft" zu fördern. Der Rat hat für die "Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten" zu sorgen¹⁰.

4. Artikel 2 EWG ist nicht nur ein Beispiel der Verwendung des Wortes "Annäherung" für das Phänomen, das heute gern Konvergenz genannt wird. Die Vorschrift gibt auch einen Hinweis auf das Verhältnis zwischen Konvergenz der Wirtschaftspolitik (= Annäherung der Wirtschaftspolitik) und Konvergenz der Volkswirtschaften (= harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens): Jedenfalls an

¹⁰ Art. 145 EWG-Vertrag.

dieser Stelle erscheint die Konvergenz der Politik ausdrücklich als Mittel zur Herstellung einer Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung. Aber selbst dort, wo im Text lediglich die Konvergenz der wirtschaftspolitischen Aktivitäten erwähnt ist, trägt eine konvergente Wirtschaftspolitik doch in aller Regel zur konvergenten Wirtschaftsentwicklung in der Gemeinschaft bei.

Umgekehrt setzt eine konvergente Wirtschaftsentwicklung voraus, daß eine Politik getrieben wird, die diesem Ziel dient (auch wenn das stillschweigend geschieht). Eine derartige Politik ist, solange und soweit die Mitgliedstaaten zuständig sind, definitionsgemäß "konvergent", auch wenn der Ausdruck nicht benutzt wird. Ist dagegen die Gemeinschaft zuständig, dann handelt es sich um gemeinsame Politik, die, da es nur um eine einzige, eben um "gemeinsame" Politik geht, selbst nicht "konvergent" genannt werden kann, obwohl sie sich die Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung zum Ziel gesetzt hat.

5. "Konvergenz der wirtschaftlichen Bedingungen" in der Gemeinschaft kann demnach entweder durch gemeinsame Maßnahmen angestrebt werden oder durch konvergente Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, also durch die Ausrichtung der nationalen Wirtschaftspolitik. Will man auf diese Weise die Entwicklung der Volkswirtschaften in der Gemeinschaft beeinflussen, dann fragt sich, wie die entsprechende Ausrichtung (Abstimmung) der einzelstaatlichen Aktionen erfolgen soll. Der bloße Beschluß, die Konvergenz zu fördern, tut es nicht, und sei er von den Staats- und Regierungschefs gefaßt und in einer Feierlichen Deklaration niedergelegt worden. Sucht man aber nach einem Verfahren zur Herbeiführung des gewünschten Verhaltens, dann stößt man wiederum

auf Bekanntes: Die Mitgliedstaaten müssen ihre Wirtschaftspolitik koordinieren - stillschweigend oder mit Hilfe bestimmter Verfahren.

Der EWG-Vertrag schreibt die Koordinierung in Artikel 105 vor, um die Verwirklichung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziele zu erleichtern: Hoher Beschäftigungsstand, Preisstabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht. Zu diesem Zweck wurde eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen und den Zentralbanken vorgesehen und der Währungsausschuß eingesetzt, der die Währungs- und Finanzlage in den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu beobachten und darüber dem Rat und der Kommission zu berichten hat¹¹.

Die "Herbeiführung" der Zusammenarbeit ist Aufgabe des Rates. Er hat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu sorgen und die dazu im Vertrag vorgesehenen Entscheidungen zu treffen¹². Solche Entscheidungsbefugnisse besitzt er gemäß Artikel 103 insbesondere auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik.

II. Befugnisse zur Förderung der Konvergenz nach dem EWG-Vertrag

6. In Artikel 103 Abs. 1 schreibt der EWG-Vertrag den Mitgliedstaaten vor, bei der Konzeption und Durchführung ihrer Konjunktur-

¹¹ Zur Zusammensetzung und den Aufgaben des Ausschusses vgl. Art. 105 Abs. 2 EWG-Vertrag.

¹² Art. 145 EWG-Vertrag: Zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrages - sorgt der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten; - besitzt der Rat eine Entscheidungsbefugnis.

politik aufeinander Rücksicht zu nehmen: Sie "betrachten ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse". Diese Rücksichtnahme ist auch unter dem Blickwinkel der Konvergenz zu sehen und wird in der Praxis so verstanden. Ein Beispiel dafür sind die Wirtschaftspolitischen Leitlinien für 1982¹³, in denen je nach der nationalen Situation von einem Mitgliedstaat expansive geldpolitische Maßnahmen verlangt werden und von einem anderen restriktive. In bezug auf die Bundesrepublik heißt es: "Die Bundesbank sollte die obere Hälfte des angekündigten Korridors der Geldmengenexpansion ... ansteuern". Dänemark dagegen wird nahegelegt: "In der Geldpolitik müßte ... die Inlandsliquidität streng kontrolliert und das Zinsniveau relativ hoch gehalten werden".

7. In diesem Beispiel hat sich der Rat allerdings nicht auf die allgemeine Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme in der Konjunkturpolitik verlassen, sondern ist koordinierend tätig geworden, indem er die Mitgliedstaaten (nicht nur die Bundesrepublik und Dänemark) für das Jahr 1982 zu einer bestimmten Politik aufforderte. Dazu ist er nach Art. 103 Abs. 2 und 3 berechtigt. Absatz 2 gewährt ihm eine umfassende Entscheidungskompetenz auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik, Absatz 3 ermächtigt ihn zu Durchführungsmaßnahmen.

Nach Art. 103 Abs. 2 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission "unbeschadet der sonstigen in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren einstimmig über die der Lage entsprechenden Maßnahmen entscheiden". Diese Kompetenz geht weit über das Recht hinaus, im

¹³ Entscheidung des Rates 81/1056/EWG - AB1 1982 L 382, S. 12, 13.

Rahmen der Koordinierungsaufgabe den Mitgliedstaaten Maßnahmen zu empfehlen. Wie es der Europäische Gerichtshof ausdrückte, räumt Art. 103 Abs. 2 dem Rat die Befugnisse ein, derer er "bedarf, um diejenigen konjunkturellen Grundsatzmaßnahmen zu ergreifen, die sich als erforderlich für die Wahrung der Zielsetzungen des Vertrages erweisen könnten"¹⁴. Damit hat der Gerichtshof die früher gelegentlich vertretene Ansicht abgelehnt, die Bestimmung erlaube nur unverbindliche Grundsatzbeschlüsse¹⁵. Vielmehr darf der Rat verbindliche Beschlüsse fassen (in der Form von Verordnungen, Entscheidungen und Richtlinien) - allerdings nur auf Vorschlag der Kommission und nur einstimmig.

Mit Hilfe der Kompetenz aus Art. 103 Abs. 2 kann der Rat nicht nur die Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten koordinieren, sondern auch gemeinsame konjunkturpolitische Maßnahmen ergreifen. Zwar könnte man denken, die Konjunkturpolitik sei den einzelnen EG-Ländern vorbehalten, weil in Absatz 2 von der Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten ("ihrer Konjunkturpolitik") die Rede ist. Aus dem Wortlaut folgte jedoch nicht, daß für die Konjunkturpolitik ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig seien, sondern nur, daß sie, soweit sie zuständig (geblieben) sind, im gemeinsamen Interesse zu handeln haben¹⁶. Ihr Zuständigkeitsbereich selbst kann mit Hilfe der Ermächtigung des Art. 103 Abs. 2 eingeengt werden, und zwar in dem Maße, in dem der Rat von

¹⁴ EuGH, Rechtssache 9/73 - Sammlung der Rechtsprechung 1973, S. 1092.

¹⁵ Vgl. Zuleeg in Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, Rdnr. 35 zu Art. 103.

¹⁶ Vgl. Krämer in Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, Rdnr. 2 zu Art. 103.

seiner Befugnis Gebrauch macht, eine gemeinschaftliche bzw. gemeinsame Konjunkturpolitik einzuführen.

8. Zur Durchführung der Beschlüsse nach Abs. 2 kann der Rat die Kommission ermächtigen,¹⁷ er kann aber auch selbst auf Vorschlag der Kommission "gegebenenfalls die erforderlichen Richtlinien zur Durchführung der gemäß Absatz 2 getroffenen Entscheidungen" erlassen¹⁸. Für solche Durchführungsmaßnahmen genügt eine qualifizierte Mehrheit, während für die Grundsatzbeschlüsse nach Absatz 2 Einstimmigkeit erforderlich ist. Nach der vom Europäischen Gerichtshof gebilligten Praxis des Rates kann auf dem Wege der Selbstermächtigung der Erlass von Durchführungsvorschriften noch weiter erleichtert werden. Danach ist es zulässig, daß der Rat mit einfacher Mehrheit, ohne Vorschlag der Kommission Beschlüsse faßt, die nicht nur als Richtlinien, sondern auch in der Form anderer Rechtsakte ergehen können¹⁹.

9. Die Kompetenzen des Rates nach Art. 103 reichen also von Empfehlungen zur Koordinierung einzelstaatlicher konjunkturpolitischer Maßnahmen bis zu Verordnungen zur Konzeption und Durchführung einer gemeinschaftlichen Konjunkturpolitik. Damit besitzt die Gemeinschaft nicht nur flexible und erforderlichenfalls schlagkräftige Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, sie kann sie auch in einem weiten Bereich der Wirtschaftspolitik einsetzen. Die Beschränkung auf die Konjunkturpolitik erweist sich nämlich bei sinnvoller Auslegung als wenig hinderlich.

¹⁷ Art. 155 EWG-Vertrag. Vgl. dazu Zuleeg, a.a.O., Rdnr. 41 zu Art. 103.

¹⁸ Art. 103 Abs. 3 EWG-Vertrag.

¹⁹ Vgl. Zuleeg, a.a.O., Rdnr. 40 zu Art. 103.

Weder sachlich noch zeitlich sind der Nutzung der in Art. 103 enthaltenen Kompetenzen enge Grenzen gesetzt. Wenn man der Konjunkturpolitik die Aufgabe zuweist, "Schwankungen im Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials zu dämpfen"²⁰, so erhält man einen Eindruck davon, wie zahlreiche die Gebiete sind, auf denen zur Beeinflussung der Konjunktur angesetzt werden kann. Dieser Hinweis mag ausreichen, da eine allgemein anerkannte Definition fehlt. In der Gemeinschaftspraxis jedenfalls wird der Anwendungsbereich des Art. 103 (Konjunkturpolitik) als sachlich umfassend angesehen.

Vom Zeithorizont her gesehen gibt es eine gewisse Abgrenzung gegenüber der übrigen Wirtschaftspolitik: Die Konjunkturpolitik soll kurzfristige Wirkungen erzielen. Dementsprechend wird in der Gemeinschaftssprache der Ausdruck "kurzfristige Wirtschaftspolitik" benutzt²¹. Allerdings gibt es kein Kriterium, die kurze Frist von der mittleren genau abzugrenzen. Außerdem beeinflussen sich kurzfristige und mittelfristige Politik gegenseitig. So heißt es etwa in der Entscheidung 69/227/EWG, "bei der Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik müßte auch den gemeinsam festgelegten mittelfristigen wirtschaftlichen Zielen Rechnung getragen werden"²².

²⁰ Giersch, Konjunktur- und Wachstumspolitik in einer offenen Wirtschaft, S. 51.

²¹ Z.B. in der Entscheidung 69/227/EWG vom 17. Juli 1969 über die Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (ABl 1969 L 183, S. 41).

²² Präambel zu der Entscheidung (Fn. 21), zweite Erwägung.

10. Das zeitliche Merkmal der Kurzfristigkeit in der Konjunkturpolitik ist nach EG-Recht also großzügig zu interpretieren. Wenn dazu ihr sachlicher Anwendungsbereich praktisch auf die gesamte Ablaufspolitik auszudehnen ist²³, dann muß auch die Ermächtigung aus Art. 103 entsprechend umfassend gelten. In diesem sachlich und zeitlich weiten Bereich ist die Gemeinschaft demnach berechtigt, entweder auf die kurzfristige Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (empfehlend bis verordnend) einzuwirken, oder unmittelbar durch eigene (gemeinschaftliche) Normen die Wirtschaftsentwicklung in den Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Die weite Interpretation gilt auch im Hinblick auf das Ziel, die Konvergenz der Volkswirtschaften zu fördern: Die Gemeinschaft (d.h. der Rat) besitzt auf Grund von Art. 103 EWG-Vertrag die notwendigen Kompetenzen, um im kurzfristigen Bereich entweder die Mitgliedstaaten zu konvergenz-fördernden Maßnahmen zu veranlassen oder solche Maßnahmen selbst anzuordnen. Bisher hat der Rat von diesen Kompetenzen allerdings nur wenig Gebrauch gemacht. Eine wichtige Ausnahme ist die sog. Konvergenzentscheidung.

²³ So Zuleeg, a.a.O., Rdnr. 12 zu Art. 103.

III. Verfahren nach der Konvergenzentscheidung

11. Die Entscheidung des Rates vom 18. Februar 1974 zur Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (74/120/EWG)²⁴ ist gestützt auf den EWG-Vertrag, "insbesondere auf die Artikel 103 und 145". Die Erwähnung von Art. 145 dürfte überflüssig sein, denn die Bestimmung ist keine Kompetenznorm²⁵. Das ergibt sich aus ihrem Wortlaut: Der Rat wird nur "nach Maßgabe des Vertrages" tätig, also auf Grund einer ausdrücklichen Ermächtigung²⁶ - im Falle der Konvergenzentscheidung demnach allein auf Grund von Art. 103.

Da es sich um eine Entscheidung handelt, kommt als Basis nur Absatz 2 in Betracht. Absatz 3, der nur Richtlinien zuläßt, kann dagegen als Grundlage für die am gleichen Tage erlassene sog. Stabilitätsrichtlinie²⁷ gedient haben, die ebenfalls Konvergenz zum Ziel hat: "die stufenweise Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft erfordert die Befolgung konvergenter Wirtschaftspolitiken, die auf die Verwirklichung der Stabilität, des Wachstums und der Vollbeschäftigung in der Gemeinschaft ausgerichtet sind", heißt es im ersten Satz der Begründung. Die beiden Beschlüsse vom 18. Februar 1974 zusammen stellen ein Instrumentarium bereit, um "durch eine erhebliche Straffung und Verbesserung der ... Koordinierungsverfahren" die Konvergenz

²⁴ So die vollständige Bezeichnung der "Konvergenzentscheidung". ABl L 63, S. 16.

²⁵ Vgl. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Ziff. 20/3; Harnier in Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, Rdnr. 4 zu Art. 145.

²⁶ Die Frage der möglichen implied powers braucht hier nicht behandelt zu werden.

²⁷ Richtlinie des Rates vom 18. Februar 1974 über die Stabilität, das Wachstum und die Vollbeschäftigung in der Gemeinschaft (74/121/EWG) - ABl 1974 L 63, S. 19.

der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu erreichen und zu erhalten²⁸. In der "Konvergenzentscheidung" wird das Koordinierungsverfahren auf Gemeinschaftsebene festgelegt, die "Stabilitätsrichtlinie" schreibt den Mitgliedstaaten vor, dazu ein angemessenes wirtschaftspolitisches Instrumentarium im innerstaatlichen Bereich bereitzustellen.

12. Durch die Konvergenzentscheidung wurden einige Verfahren zur Koordinierung der (kurzfristigen) Wirtschaftspolitik neu geschaffen bzw. ausgebaut: Die wirtschaftspolitischen Beratungen im Rat wurden organisiert, d.h. einem genauen Zeitplan mit bestimmten Themen unterworfen. - Die Programme für mittelfristige Wirtschaftspolitik, die es seit 1967 gibt, werden nun nach einem neu festgelegten Verfahren erstellt. - Zur Überprüfung der nationalen Wirtschaftspolitik wurden sog. permanente Konsultationen eingeführt. - Für den Fall von Paritätsänderungen wurden Vorauskonsultationen vorgeschrieben.

13. Jeden Monat, an einem vorher bestimmten festen Tage, findet im Rat eine Tagung über wirtschafts- und währungspolitische Probleme statt. Dabei wird dreimal jährlich über die Wirtschaftslage in der Gemeinschaft beraten. Als Grundlage dient eine Mitteilung der Kommission, und das Ziel ist die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Auf diesen drei Spezialtagungen beschließt und überprüft der Rat nämlich "Leitlinien für die von der Gemeinschaft und in jedem Mitgliedstaat zu verfolgende Wirtschaftspolitik, um zu einer harmonischen Wirtschafts-

²⁸ Präambel der Konvergenzentscheidung (Fn. 24)

entwicklung zu gelangen"²⁹ oder mit anderen (modernen) Worten: um die Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung zu fördern.

Die drei wirtschaftspolitischen Spezialtagungen finden zu Beginn des ersten, im Laufe des zweiten und am Ende des dritten Quartals jeden Jahres statt. Neben der allgemeinen Diskussion der wirtschaftlichen Lage in der Gemeinschaft und den einzelnen Mitgliedstaaten sind die Tagungen jeweils besonderen Themen gewidmet. Auf der Tagung im dritten Quartal verabschiedet der Rat einen Jahresbericht über die Wirtschaftslage der Gemeinschaft³⁰ und "legt Leitlinien für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im folgenden Jahr fest"³¹. Diese Leitlinien werden auf der ersten Spezialtagung des nächsten Jahres den neuen Erfordernissen der Wirtschaftsentwicklung angepaßt. Als Grundlage dient ein Vorschlag der Kommission, der eine Bilanz der Wirtschaftspolitik des abgelaufenen Jahres enthält sowie Projektionen der wichtigsten makroökonomischen Größen für die nächsten fünf Jahre³².

Bei der Beratung im zweiten Quartal geht es vornehmlich um haushaltspolitische Fragen³³. Der Rat bestimmt dann kompatible Orien-

²⁹ Art. 1 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

³⁰ Dem Bericht liegt ein Vorschlag der Kommission zu Grunde. Das Europäische Parlament sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuß sind dazu zu hören. Vgl. zuletzt die Entscheidung 83/674/EWG des Rates vom 12. Dezember 1983 zur Verabschiedung des Jahresberichts über die Wirtschaftslage der Gemeinschaft sowie zur Festlegung der wirtschaftspolitischen Leitlinien für 1984 (ABl 1983 L 378, S. 1).

³¹ Art. 4 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

³² Art. 2 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24)

³³ Vgl. Art. 3 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

tierungsdaten für die wesentlichen Elemente des Vorwirtschaftsbudgets. Die darin enthaltenen quantitativen Orientierungsdaten für die Entwürfe des Staatshaushalts beziehen sich auf folgende Größen: Entwicklung der Haushaltsvolumen, Richtung und Umfang der Salden sowie ihre Finanzierungs- bzw. Verwendungsart. Der sensible Bereich der nationalen Budgets wird also ausdrücklich und detailliert in das Koordinierungsverfahren mit dem Ziel größerer Konvergenz einbezogen. Beratungen auf Gemeinschaftsebene müssen der "endgültigen Annahme" der einzelstaatlichen Haushaltsentwürfe vorausgehen.

14. Das zweite Verfahren, das in der Konvergenzentscheidung neu geregelt wird, ist das zur Aufstellung der Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik. Solche Programme gab es bereits seit 1967. Damals hatten der Rat und die Regierungen der Mitgliedstaaten das (erste) Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (1966-1970) angenommen³⁴. Dem lag neben Art. 6, 105 und 145 EWG-Vertrag der Beschluß des Rates aus dem Jahre 1964 über die Einsetzung eines Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik³⁵ zugrunde. Dieser Ausschuß wurde nun mit den Ausschüssen für Konjunkturpolitik und für Haushaltspolitik in dem neu gegründeten Ausschuß für Wirtschaftspolitik zusammengefaßt,³⁶ der nunmehr anstelle der drei früheren Ausschüsse an der Koordinierung der kurz- und mittelfristigen Wirtschaftspolitik mit-

³⁴ Beschluß vom 11. April 1967 (67/264/EWG), AB1 1967 (Nr. 79), S. 1513.

³⁵ Beschluß vom 15. April 1964, AB1 1964 (Nr. 64), S. 1031.

³⁶ Beschluß des Rates vom 18. Februar 1974 zur Einsetzung eines Ausschusses für Wirtschaftspolitik (74/122/EWG), AB1 1974, L 63, S. 21.

wirkt³⁷ und dabei auch den Vorentwurf der Programme für mittelfristige Wirtschaftspolitik zu erstellen hat³⁸.

Solche Vorentwürfe müssen nach der Konvergenzentscheidung³⁹ in regelmäßigen Abständen, mindestens alle fünf Jahre erarbeitet werden⁴⁰. Sie dienen als Grundlage für den Programmentwurf der Kommission "mit dem Ziel, im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion den Strukturwandel - in sektoraler, regionaler und sozialer Hinsicht - zu erleichtern und zu beeinflussen und die Konvergenz der allgemeinen Wirtschaftspolitiken sicherzustellen"⁴¹.

Die Kommission legt den Programmentwurf dem Rat vor, der "unverzüglich" die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses einholt. Danach wird der Entwurf vom Rat und von den Regierungen der Mitgliedstaaten angenommen - und verwandelt sich dadurch aus einem Entwurf in ein "Programm". Es fällt auf, daß außer dem Rat auch die Regierungen der Mitgliedstaaten beteiligt sind und beide "mit der Annahme des Programms ihrer Absicht Ausdruck [geben], auf dem von dem Programm erfaßten Gebiet nach den dort vorgesehenen Leitlinien zu handeln"⁴².

³⁷ Art. 1 und 2 (erster Gedankenstrich) des Beschlusses 74/122/EWG.

³⁸ Art. 2 (dritter Gedankenstrich).

³⁹ Art. 6 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

⁴⁰ Der Rhythmus von etwa fünf Jahren war schon im Beschluß vom 15. April 1964 festgelegt worden.

⁴¹ Art. 6 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

⁴² Art. 6 Abs. 5.

Diese Erklärung der Regierungen ist notwendig, weil der Rat für die Koordinierung der gesamten Wirtschaftspolitik lediglich verfahrensmäßig zuständig ist, seine Kompetenz zur inhaltlichen Gestaltung aber nur das Gebiet der (kurzfristigen) Konjunkturpolitik erfaßt⁴³. Soweit der Inhalt des Programms zur mittelfristigen Politik zu rechnen ist, sind für seine Gestaltung die einzelnen EG-Länder zuständig. Der Teil des Programms, der in ihre Zuständigkeit fällt, muß deshalb von ihnen ausdrücklich als verbindlich anerkannt werden, und das geschieht durch die Annahme seitens der "im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten"⁴⁴.

Ipsen⁴⁵ bewertet die Annahmeerklärung als eine "gemeinschaftsrechtlich relevante Verhaltensregelung, die in den Bereich der den Mitgliedstaaten in Art. 5 zugewiesenen Aufgaben und den ihrer Koordinierungspflicht i.S. des Art. 6 I fällt. Die durch das Programm fixierte Verhaltensregelung stellt danach eine zeitbemessene Substantiierung mitgliedstaatlicher Vertragspflichten aus Art. 5,6 I dar". Diese im Programm festgelegten Pflichten stehen unter der "möglichen gerichtlichen Sanktion des Art. 169, 170"⁴⁶. Das gilt freilich nur, soweit sie justiziabel erscheinen, aber immerhin: Das Druckmittel ist verfügbar.

⁴³ Vgl. oben Ziff. 7 und 8.

⁴⁴ Vgl. den Beschluß des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 28. Juli 1982 zur Genehmigung des fünften Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (82/534/EWG) AB1 1982 L 236, S. 10.

⁴⁵ Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 788.

⁴⁶ Ipsen, ebenda. Die Anwendung wird "praktisch nicht in Betracht kommen."

Parallel zur Annahme des Programms kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig die Entscheidungen, Richtlinien oder Empfehlungen beschließen, die erforderlich sind, um die im Programm vorgesehenen Ziele zu erreichen und die vorgesehenen Mittel einzusetzen⁴⁷. Für Entscheidungen und Richtlinien des Rates zur Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik besteht aber nur die Ermächtigung in Artikel 103. Da diese Ermächtigung durch die Konvergenzentscheidung (des Rates) nicht ausgeweitet werden konnte, kommen Entscheidungen und Richtlinien nur im "kurzfristigen" Bereich in Betracht, dessen Grenzen allerdings undeutlich sind⁴⁸.

Mit der Aufstellung, Annahme und Durchführung der Programme für mittelfristige Wirtschaftspolitik besitzt die Gemeinschaft Instrumente, die zur "Herstellung eines größeren Maßes an Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten"⁴⁹ gut verwendet werden können. Besonders bemerkenswert erscheint dabei, daß es auch in den Bereichen der (mittelfristigen) Politik wirksam ist, in denen die Mitgliedstaaten zuständig geblieben sind, weil die einzelnen EG-Länder mit der Annahme des Programms die Verpflichtung zum "programmgemäßen" Handeln übernommen haben.

Allerdings muß festgestellt werden, daß die Mitgliedstaaten die vorhandenen Instrumente kaum angewandt haben. Im Gegensatz nämlich zum Vierten Programm - dem ersten, das auf der Basis der Konvergenzentscheidung ergangen war - wurde das fünfte vom Rat auf "eine Art Orientierungsrahmen für die nationale Politik und

⁴⁷ So, fast wörtlich, Art. 6 Abs. 6 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

⁴⁸ Vgl. oben Ziff. 9.

⁴⁹ So beispielsweise das Vierte Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, Ziff. 11 (ABl 1977 L 101, S. 2, 6).

für Aktionen auf Gemeinschaftsebene" reduziert (und von einem Umfang von 39 Seiten auf zwei)⁵⁰. Das ist auch nicht erstaunlich, wenn eine der Hauptfeststellungen lautet: "Unterschiedliche Auffassungen ergaben sich jedoch bei den Zielprioritäten und bei der Beurteilung der zeitlichen Staffelung der Maßnahmen zur Verbesserung von Beschäftigung und Stabilität"⁵¹. Unter diesen Umständen ist es nicht mehr als ein Wunsch, wenn auch diesmal unter den Zielen die Konvergenz erscheint: "Die Wirtschaftspolitik sollte die Wirtschaftsentwicklung und die unterschiedliche Lage in den Mitgliedstaaten berücksichtigen, dabei aber die gemeinsamen Ziele zu beachten und eine größere Konvergenz zu erreichen suchen"⁵². Bescheidener geht es wohl nicht: die gemeinsamen Ziele zu beachten suchen! Aber wenn auch der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten die in den mittelfristigen Programmen liegenden Möglichkeiten nicht genutzt haben - vorhanden sind sie.

15. Betrachtet man das dritte durch die Konvergenzentscheidung (neu) geregelte Koordinierungsverfahren, so ist deutlich, daß auch dieses in den Dienst der wirtschaftlichen Konvergenz in der Gemeinschaft gestellt werden kann. Es handelt sich um sog. "Permanente Konsultationen" über die von den Mitgliedstaaten geplanten Maßnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und deren Vereinbarkeit mit den vom Rat festgelegten wirtschaftspolitischen Leitlinien⁵³. Solche Konsultationen müssen erfolgen, bevor in den

⁵⁰ Fünftes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (ABl 1982 L 236, S. 11).

⁵¹ Fünftes Programm, Ziff. 3.

⁵² Fünftes Programm, Ziff. 7.

⁵³ Art. 9 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24)

Mitgliedstaaten über die vorgesehenen Maßnahmen entschieden wird, und sie müssen "die für die Konvergenz der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft bedeutsamsten Maßnahmen einbeziehen"⁵⁴.

Die Permanenten Konsultationen finden in der "Koordinierungsgruppe" statt, die im Anschluß an die Entschließung über die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion gegründet wurde⁵⁵. Sie ist beim Rat eingerichtet und sollte besonders effizient sein. Deshalb gehören ihr nur wenige ständige und sachkundige Mitglieder an: pro Mitgliedstaat ein besonderer Vertreter des zuständigen Ministers und ein Vertreter der Kommission. An Sitzungen im Rahmen der Permanenten Konsultationen nehmen außerdem "gegebenfalls" die Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, des Währungsausschusses und des Ausschusses der Präsidenten der Zentralbanken teil.

16. Die in der Konvergenzentscheidung ebenfalls vorgesehenen "Vorauskonsultationen" im Falle von Wechselkursänderungen⁵⁶ mögen nicht unmittelbar einer konvergenten Wirtschaftsentwicklung in der Gemeinschaft dienen, obwohl sie dafür sicherlich nicht bedeutungslos sind. Wichtig für das Ziel der Konvergenz sind aber die in der Entscheidung von den Zentralbanken erbetenen "regelmäßigen und häufigen Konsultationen", um die laufende Koordinierung in bezug auf die Wirtschafts- und Bankliquidität, die Kreditbedingungen und das Zinsniveau"⁵⁷.

⁵⁴ Ebenda.

⁵⁵ Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten betr. die Anwendung der Entschließung über die WWU, AB1 1972 C 37, S. 3.

⁵⁶ Art. 7 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

⁵⁷ Art. 8 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

17. Zur Überprüfung der nationalen Wirtschaftspolitik und zur Behandlung von Beschwerden wurde ein allgemeines Verfahren eingeführt⁵⁸. Es gibt den einzelnen Mitgliedstaaten oder der Kommission das Recht, eine Konsultation im Rat zu beantragen, wenn sich bei den Beratungen in der Koordinierungsgruppe oder im Ausschuß der Zentralbankpräsidenten schwerwiegende Bedenken ergeben. Das können entweder Bedenken gegen die von anderen Mitgliedstaaten geplanten Maßnahmen oder Entscheidungen sein oder Befürchtungen, daß die Wirtschaftsentwicklung in einem Mitgliedstaat erhebliche Gefahren für andere EG-Länder oder für die Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit hervorrufen könnte.

Stellt die Kommission fest, daß ein Mitgliedstaat eine Wirtschafts-, Währungs- oder Haushaltspolitik führt, "die von den Leitlinien des Rates abweicht oder wirtschaftliche Gefahren für die gesamte Gemeinschaft mit sich bringt", dann kann sie eine Empfehlung an den betreffenden Staat richten⁵⁹. Die Kommission oder ein Mitgliedstaat kann auch eine sofortige Sitzung der Koordinierungsgruppe oder gegebenenfalls eine Prüfung im Rat beantragen. Auf dieser Sitzung "entscheidet [der Rat] anhand von Vorschlägen, die ihm die Kommission gegebenenfalls vorlegt"⁶⁰.

Das Wort "entscheiden" ist in diesem Zusammenhang nicht technisch in dem Sinne zu verstehen, daß der Rat lediglich Entscheidungen nach Artikel 189 EWG-Vertrag⁶¹ erlassen dürfte. Daß er (unverbindliche) Empfehlungen aussprechen darf, ergibt sich aus seiner

⁵⁸ Art. 10 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

⁵⁹ Art. 11 der Konvergenzentscheidung (Fn. 24).

⁶⁰ Art. 11 Abs. 2.

⁶¹ Art. 189 Abs. 4: Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet.

Koordinierungsaufgabe, und es ist kein Grund ersichtlich, weshalb der Erlass von Richtlinien ausgeschlossen sein sollte, die wegen ihrer Flexibilität gerade besonders geeignet erscheinen, um dem betroffenen Mitgliedstaat eine Anpassung an die Leitlinien zu erleichtern⁶². Man kann also davon ausgehen, daß der Rat in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 103 EWG-Vertrag⁶³ für Entscheidungen in diesem Verfahren alle Beschlußformen benutzen darf, die in Art. 189 EWG-Vertrag vorgesehen sind.

Die Frage ist allerdings, ob der Rat verbindliche Beschlüsse fassen kann, um einen Mitgliedstaat zu einer Änderung seiner Politik zu zwingen. Seine Befugnisse nach der Konvergenzentscheidung können nicht weiter gehen als die Rechte nach der grundlegenden Vertragsnorm, von der sie abgeleitet sind - also nach Art. 103 EWG-Vertrag. Mithin können Entscheidungen (und Verordnungen) nur einstimmig ergehen (Art. 103 Abs. 2) und Richtlinien erfordern die qualifizierte Mehrheit (Art. 103 Abs. 3). Nun wird der säumige Mitgliedstaat beim heutigen Stand der Gemeinschaftssolidarität kaum einer Entscheidung zustimmen, die gegen ihn gerichtet ist. Immerhin ist das für Einzelmaßnahmen nicht ausgeschlossen. Man kann sich sogar einen (Wunsch-) Zustand der Gemeinschaft vorstellen, in dem solche Entscheidungen - nach gemeinsamer Beratung und in Verbindung mit unterstützenden Maßnahmen der übrigen Mitgliedstaaten - gar nicht so unrealistisch erscheinen. Einstweilen dürfte es an der erforderlichen Solidarität und am

⁶² Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel (Art. 189 Abs. 3 EWGV).

⁶³ Vgl. oben Ziff. 7.

politischen Willen mangeln, so daß meist nur Empfehlungen oder allenfalls (mit qualifizierter Mehrheit erlassene) Richtlinien in Betracht kommen, um eine Anpassung an gemeinsam beschlossene Leitlinien - und damit Konvergenz - zu erreichen.

Wenn es unter diesen Umständen schwierig erscheint, das Gemeinschaftsinteresse durch gemeinsame Entscheidungen durchzusetzen, dann bietet sich als Aushilfe an, die Angleichung (Konvergenz) der wirtschaftlichen Bedingungen mit finanziellen Mitteln zu fördern.⁶⁴

IV. Finanzierungs-Instrumente im Dienste der Konvergenz

18. Die in der Gemeinschaft vorhandenen Finanzierungseinrichtungen lassen sich alle im Interesse der Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung verwenden. Ob es darum geht, die Industrialisierung weniger entwickelter Regionen zu steigern, oder einen notwendigen Strukturwandel zu unterstützen oder die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die finanziellen Hilfen kommen entweder schon von der Zielsetzung her vorwiegend (wirtschaftlich) schwächeren Empfängern bzw. Regionen zugute oder sie lassen sich so steuern, daß dieser Effekt eintritt. In jedem Falle kann von einem Bemühen um Konvergenz gesprochen werden, die sich in einer Angleichung nach oben, d.h. an den Stand der wirtschaftlich fortgeschritteneren Regionen, äußern soll ("Abbau der regionalen Ungleichgewichte", "Verringerung des Rückstandes weniger begünstigter Gebiete").

⁶⁴ Dieses Verfahren, statt gemeinsamer Aktivitäten und Strategien Geldzahlungen zu leisten, hat die Gemeinschaft auch bei anderer Gelegenheit angewandt - z.B. bei der Mittelmeerpolitik. Es stößt auf relativ wenig Widerstand.

Generell zu dem Zweck, "die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft zu korrigieren, die insbesondere auf eine vorwiegend landwirtschaftliche Struktur, industrielle Wandlungen und strukturbedingte Unterbeschäftigung zurückzuführen sind", wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (Regionalfonds = EFRE) errichtet.⁶⁵ Die Mittel werden entweder den Mitgliedstaaten zur Unterstützung regionalpolitischer Maßnahmen zugeteilt⁶⁶ oder benutzt, um spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen zur regionalen Entwicklung zu finanzieren.⁶⁷

19. Die speziellen Finanzierungsinstrumente zur Förderung bestimmter Wirtschaftszweige sind zwar in erster Linie für strukturalpolitische Zwecke bestimmt, zumindest indirekt sollen sie aber eine Anhebung der Lebenshaltung in den begünstigten Bereichen herbeiführen.

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung "Ausrichtung"⁶⁸ gewährt - wie der Regionalfonds - nichtrückzahlbare Zuschüsse.⁶⁹ Durch sie werden Aufwendungen unterstützt mit dem Ziel, Strukturveränderungen

⁶⁵ Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung - ABl 1975 L 73, S. 1.

⁶⁶ Art. 2 Abs. 3 Buchstabe a) der VO 724/75.

⁶⁷ Dafür stehen 5 vH der Fondsmittel zur Verfügung. Art. 2 Abs. 3 Buchstabe b) der VO 724/75.

⁶⁸ Der Fonds wurde 1962 durch Art. 1 der Verordnung Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl 1962 Nr. 30, S. 991) geschaffen. Die Ausgestaltung erfolgte durch die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 vom 28. April 1970 (ABl 1970 L 94, S. 13). Zur Aufgabe der Abteilung Ausrichtung vgl. dort Art. 1 Abs. 3.

⁶⁹ Art. 6 der VO 729/70.

herbeizuführen, die infolge der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes erforderlich wurden.⁷⁰ Nach dem EGKS-Vertrag kann die Kommission unter bestimmten Voraussetzungen Kredite gewähren. Sie kann die Durchführung von Investitionsprogrammen in der Kohle- und Stahlindustrie fördern⁷¹ oder die Finanzierung von Arbeiten und Einrichtungen unterstützen, "die unmittelbar und in erster Linie dazu beitragen, die Produktion zu steigern, die Gestehungskosten zu senken oder den Absatz der ihrer Zuständigkeit unterliegenden Erzeugnisse erleichtern".⁷² Außerdem kann sie zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Umschulung von Arbeitskräften Kredite und nicht rückzahlungspflichtige Beihilfen gewähren.⁷³

Im Bereich der Euratom kann die Kommission Darlehen geben, mit denen sie sich an der Finanzierung von Kernkraftanlagen beteiligt, insbesondere an Vorhaben für die industrielle Erzeugung von Elektrizität in Kernkraftwerken und an Projekten zur Erstellung industrieller Anlagen des Brennstoffkreislaufs.⁷⁴

20. Die Europäische Investitionsbank soll durch ihre Tätigkeit zur "ausgewogenen" Entwicklung des Gemeinsamen Marktes beitragen.⁷⁵ Von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung ist die Aufgabe, Vorhaben zur Erschlie-

⁷⁰ Art. 6 Abs. 1 der VO 729/70.

⁷¹ Art. 54 Abs. 1 EGKS-Vertrag.

⁷² Art. 54 Abs. 2 EGKS-Vertrag.

⁷³ Art. 56 EGKS-Vertrag.

⁷⁴ Beschluß des Rates 270/77/Euratom und 271/77/Euratom, ABl 1977 L 88, S. 9 und 11.

⁷⁵ Art. 130 EWG-Vertrag.

Bung der weniger entwickelten Gebiete durch die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften zu unterstützen.⁷⁶ Aber auch die übrige Investitionstätigkeit der Bank ist in der Regel dem Konvergenzziel dienlich, sowohl die Unterstützung von "Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten"⁷⁷ als auch die Förderung von "Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung der Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten".⁷⁸

Die von der Europäischen Investitionsbank verwalteten Mittel des "Neuen Gemeinschaftsinstruments" (NGI)⁷⁹ sind zur Finanzierung von Investitionsvorhaben zu verwenden, "die zu einer zunehmenden Konvergenz und Integration der Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten beitragen".⁸⁰ Mit diesem Ziel werden sie in den Bereichen Energie, Industrie und Infrastruktur eingesetzt, wobei "der regionalpolitischen Auswirkung dieser Vorhaben" Rechnung zu tragen ist.

Ausdrücklich zur Unterstützung besonders benachteiligter Regionen waren die Sonderbeihilfen der Gemeinschaft zugunsten des Wiederaufbaus der vom Erdbeben im November 1980 betroffenen Gebiete Italiens⁸¹ und der von den Erdbeben der Monate Februar und März

⁷⁶ Art. 130 Buchstabe a) EWG-Vertrag.

⁷⁷ Art. 130 Buchstabe c) EWG-Vertrag.

⁷⁸ Art. 130 Buchstabe b) EWG-Vertrag.

⁷⁹ Das NGI (auch "Ortoli-Fazilität") wurde durch Beschluß des Rates 78/780/EWG vom 16. Oktober 1978 (ABl L 298, S. 9) geschaffen.

⁸⁰ Art. 1 des Beschlusses 78/780/EWG.

⁸¹ Beschluß 81/19/EWG vom 20. Januar 1981, ABl 1981 L 37, S. 21.

1981 betroffenen Gebiete Griechenlands⁸² bestimmt. Im Rahmen des Europäischen Währungssystems können weniger wohlhabende Mitgliedstaaten Darlehen zu Vorzugsbedingungen erhalten, damit ihnen die Beteiligung am EWS erleichtert wird.⁸³ Als weniger wohlhabend in diesem Sinne gelten bisher Irland und Italien.

21. Der Europäische Sozialfonds soll die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt verbessern "und damit zur Hebung der Lebenshaltung beitragen"⁸⁴ - eine Variante des Konvergenzzieles. Das wird noch deutlicher durch den Beschluß des Rates über die Reform des Europäischen Sozialfonds.⁸⁵ Nachdem zunächst die Arbeitsmarktlage" als Auslöser für das Eingreifen des Fonds genannt wird⁸⁶, heißt es in Artikel 5 des Beschlusses: "Der Fonds kann auch zur Unterstützung von Maßnahmen tätig werden, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Arbeitsmarktpolitik ergriffen werden und die a) zur Lösung der Probleme dienen, die sich in Gebieten stellen, in denen der Entwicklungsrückstand oder der Rückgang der überwiegenden Erwerbstätigkeiten ein schwerwiegendes und anhaltendes Beschäftigungsungleichgewicht bedingen ...".

Dieser Satz bestätigt besonders deutlich die Feststellung, daß alle in der Gemeinschaft vorhandenen Finanzierungseinrichtungen

⁸² Beschluß 81/1013/EWG vom 14. Dezember 1981, AB1 1981 L 367, S. 27.

⁸³ Verordnung (EWG) 1736/79 vom 3. August 1979, AB1 1979 L 200, S. 18.

⁸⁴ Art. 123 EWG-Vertrag.

⁸⁵ Beschluß 71/66/EWG vom 1. Februar 1971, AB1 1971 L 28, S. 15.

⁸⁶ Art. 4 des Beschlusses 71/66/EWG.

benutzt werden können, um die Konvergenz zu fördern. Selbst aus dem Gemeinschaftsfonds, der sozialpolitischen Zielen dient, wurden 1981 ungefähr 44 vH der Mittel zur Steigerung der Konvergenz, d.i. Verbesserung der Beschäftigungslage bestimmter Gebiete und bestimmter Wirtschaftszweige ausgegeben.⁸⁷ Bei den anderen Finanzierungseinrichtungen ist der Anteil entsprechend höher. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften weist für 1981 als Finanzhilfen für die regionale Entwicklung folgende Beträge aus:⁸⁸

Europäischer Regionalfonds (EFRE)	1.709,0 Millionen	ECU
Agrarfonds (EAGFL), Abt. Ausrichtung	347,3 "	ECU
EGKS	387,7 "	ECU
Euratom	364,3 "	ECU
Europäische Investitionsbank (incl. NGI)	2.798,7 "	ECU

Dazu kommen aus den Europäischen Sozialfonds 324,4 " ECU insgesamt fast 6 Milliarden ECU, mit denen die Konvergenz der Volkswirtschaften verbessert werden sollte.

V. Ergebnisse und Ausblick auf den Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments

22. Der Einsatz von finanziellen Mitteln ist zweifellos nützlich, um die Wirtschaftsentwicklung in den Mitgliedstaaten zu harmoni-

⁸⁷ Für die Aufgaben des Europäischen Sozialfonds wurden 1981 insgesamt 744,1 Millionen ECU ausgegeben, davon 324,4 Millionen für Aufgaben nach Art. 5 lit. a (Vgl. den Gesamthaushaltsplan der EG für 1983 (ABl 1983 L 19), Kommission, Kap. 61, Artikel 6100.

⁸⁸ Eurostat, Regionalstatistik 1983.

sieren - schließlich ist das ein Zweck des Finanzausgleichs. Trotzdem ist es unbefriedigend, wenn die Finanzhilfen anstelle einer gemeinsamen Politik treten; sie sollten sie ergänzen. Und die EG besitzt durchaus die Institutionen und die Instrumente, um einerseits auf Gemeinschaftsebene die Konvergenz zu fördern und andererseits mit dem gleichen Ziel die einzelstaatliche Politik wirksam zu koordinieren. Die Durchsicht des Gemeinschaftsrechts ergab, daß Rat und Kommission ausreichende Befugnisse haben, um eine erfolgreiche Konvergenzpolitik zu betreiben und daß sie dabei von sinnvoll ausgestatteten Ausschüssen unterstützt werden: dem Ausschuß für Wirtschaftspolitik, dem Währungsausschuß, dem Ausschuß der Zentralbankpräsidenten und der Koordinierungsgruppe beim Rat. Artikel 103 EWG-Vertrag stellt "griffige" Mittel zur Verfügung:

Der Rat ist befugt, Verordnungen, Entscheidungen und Richtlinien zu erlassen, um eine gemeinsame Konjunkturpolitik einzuführen oder die Abstimmung nationaler Maßnahmen anzuordnen (Empfehlungen kann er ohnehin geben). Dafür ist Einstimmigkeit erforderlich (Art. 103 Abs. 2). Die Durchführung solcher Grundsatzentscheidungen kann der Rat mit Hilfe von Richtlinien regeln, für die er eine qualifizierte Mehrheit benötigt (Art. 103 Abs. 3).

Im Sekundärrecht (insbesondere in der "Konvergenzentscheidung") wird ein geeignetes Instrumentarium bereitgestellt, um die Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft vor auszuplanen, die erforderlichen nationalen Maßnahmen festzulegen, die Durchführung zu überprüfen und notfalls zu erzwingen.

Kurzfristige (Konjunktur-) und mittelfristige Wirtschaftspolitik sind im Gemeinschaftsrecht eng miteinander verbunden. Außerdem

wird der Begriff "Konjunkturpolitik" in der Gemeinschaftspraxis und in der Rechtsprechung des EuGH großzügig interpretiert. Dementsprechend weit gesteckt ist der Rahmen für die Anwendbarkeit von Art. 103 und damit für den Erlass verbindlicher gemeinschaftlicher Regeln.

Die mittelfristige Wirtschaftspolitik ist zwar ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten, unterliegt aber einem detaillierten Koordinierungsverfahren. Im Zuge dieses Verfahrens (bei der Aufstellung der Programme für mittelfristige Wirtschaftspolitik) verpflichten sich die Mitgliedstaaten zur Einhaltung gemeinsamer Leitlinien. Ihre Politik wird überprüft und gegebenenfalls kritisiert.

Auch andere Vorschriften des EWG-Vertrages können der Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung in der Gemeinschaft dienen, etwa die Bestimmungen über den gegenseitigen Beistand bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Um Lücken auszufüllen ("Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen") wäre an Art. 235 EWG-Vertrag zu denken. Danach kann der Rat in einem solchen Fall einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung" die geeigneten Vorschriften" erlassen.

23. Der Auftrag (oder Wunsch) der Staats- und Regierungschefs, die Konvergenz des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes der Mitgliedstaaten zu fördern, läßt sich also ohne weitere rechtliche Vorkehrungen erfüllen. Soweit aber die einzelnen EG-Länder für die Wirtschaftspolitik zuständig sind (das sind sie "ausschließlich" im unzweifelhaft mittelfristigen Bereich und "konkurrie-

rend" auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik) hat sich die Koordinierung bisher als nicht sehr wirksam erwiesen. In Anbetracht der bisherigen Erfahrungen und des gegenwärtigen Zustands der Gemeinschaft muß man sich somit fragen, ob die Koordinierung nationaler Politiken ausreicht, um die gemeinsamen Aufgaben (Konvergenz mit Stabilität und hoher Beschäftigung) zu bewältigen. Reicht sie nicht, dann könnte es notwendig sein, mehr gemeinsame Politik einzuführen, d.h. die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane zu vergrößern.

Die Aussichten für eine derartige Stärkung der Gemeinschaft sind jedoch gering. Wenn es nicht einmal gelingt, die Koordinierungsverfahren, die das Gemeinschaftsrecht schon bereitstellt, zielstrebig anzuwenden, dann wird sich schwerlich ein einstimmiges Votum zugunsten des Ausbaus der gemeinsamen (und des Abbaus der nationalen) Zuständigkeiten erzielen lassen. Im übrigen ist die Gemeinschaft bereits jetzt kaum fähig, die Aufgaben zu erfüllen, welche sich aus den bestehenden Zuständigkeiten ergeben. Die Verstärkung dieser Befugnisse allein kann also kein Allheilmittel sein, das u.a. die Konvergenz zwangsläufig herbeiführen wird. Zwar hätte der Rat dann vielleicht das Recht, die notwendigen Entscheidungen zu treffen, aber daß er von seinen Kompetenzen im gebotenen Umfange Gebrauch machen würde, kann zur Zeit bei realistischer Beurteilung nicht erwartet werden.

24. Wahrscheinlich wird sich die EG der Zehn oder Zwölf im wesentlichen mit dem Erreichten begnügen - was (mit der Zollunion und auch mit den Konvergenzbemühungen) durchaus beachtlich ist, aber wohl für zukünftige "Schlechtwetter"-Anforderungen nicht reicht. Sind die Anforderungen größer, dann sollte den wirklich integrationswilligen Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden,

sich der Herausforderung gemeinsam zu stellen. Daß es EG-Länder gibt, die sich nicht daran beteiligen wollen oder können, sollte die engere Zusammenarbeit der anderen nicht verhindern.

Möglicherweise bietet sich Gelegenheit, ein derartiges Konzept der "abgestuften Integration" zu verwirklichen, mit der Annahme des von Spinelli initiierten Entwurfs für eine europäische Verfassung.⁸⁹ Nach dem Entwurf kann Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung vor allem mit Hilfe der in Artikel 47 bis 50 niedergelegten Befugnisse gefördert werden:

"Artikel 47 - Konjunkturpolitik"

1. Die Union besitzt eine konkurrierende Zuständigkeit im Bereich der Konjunkturpolitik, um insbesondere die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken innerhalb der Union zu erleichtern.
2. Die Kommission legt die Leitlinien und Ziele fest, nach denen sich die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Grundsätze und innerhalb der Grenzen, die durch Gesetz festgelegt werden, richten müssen.
3. Die Bedingungen, unter denen die Kommission darüber wacht, daß die von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen den von ihr festgelegten Zielen entsprechen, werden durch Gesetz festgelegt. Es ermächtigt die Kommission, die monetäre, budgetäre oder finanzielle Unterstützung durch die Union von der Beachtung der in Anwendung von Absatz 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen abhängig zu machen.

⁸⁹ Europäisches Parlament, Institutioneller Ausschuß: Arbeitsdokument über den Vorentwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (Koordinierender Berichterstatter: Herr Altiero Spinelli). PE 87 000 vom 3.10.1983.

4. Die Bedingungen, unter denen die Kommission in Konzertierung mit den Mitgliedstaaten die Haushalts- und Finanzmechanismen der Union für konjunkturelle Zwecke nutzt, werden durch Gesetz festgelegt.

Artikel 48 - Kreditpolitik

Die Union besitzt eine konkurrierende Zuständigkeit im Bereich der Kreditpolitik, um die Inanspruchnahme des Kapitalmarkts durch interessierte Personen und Unternehmen zu koordinieren.

Artikel 49 - Europäisches Währungssystem

1. Alle Mitgliedstaaten beteiligen sich vorbehaltlich des in Artikel 33 dieses Vertrages enthaltenen Grundsatzes am Europäischen Währungssystem.
2. Die Union besitzt eine konkurrierende Zuständigkeit, um die vollständige Währungsunion schrittweise zu verwirklichen.
Die Vorschriften betreffend
 - das Statut und die Funktionsweise des Europäischen Währungsfonds gemäß Artikel 31 des Vertrags,
 - die Bedingungen für den effektiven Transfer eines Teils der Reserven der Mitgliedstaaten auf den Europäischen Währungsfonds,
 - die Bedingungen für die fortschreitende Umwandlung der ECU in eine Reservewährung und ein Zahlungsmittel und für die Erweiterung ihrer Anwendung,
 - die Modalitäten und die einzelnen Stufen der Verwirklichung der Währungsunionwerden durch ein Organgesetz festgelegt.
3. In den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags kann sich der Europäische Rat in Abweichung von Artikel 34, 36

und 37 dieses Vertrags dem Inkrafttreten der oben genannten Gesetze innerhalb eines Monats nach ihrer Annahme widersetzen oder sie zur erneuten Prüfung an das Parlament und den Rat der Union zurücküberweisen.

Artikel 50 - Sektorale Politiken

Um den spezifischen Erfordernissen der Organisation, Förderung oder Koordinierung bestimmter Wirtschaftssektoren gerecht zu werden, besitzt die Union konkurrierende Zuständigkeiten zu denen der Mitgliedstaaten, um sektorale, auf die Union abgestimmte Politiken durchzuführen ...".

25. Mit dieser konkurrierenden Zuständigkeit könnte die geplante Europäische Union alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um - wie der Europäische Rat wünschte - "die Konvergenz des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes der Mitgliedstaaten" zu fördern.⁹⁰ Man kann jedoch nicht erwarten, daß alle EG-Länder in naher Zukunft zu dem entsprechenden Verzicht auf eigene Kompetenzen bereit sind. Vielleicht sind es aber einige, und nach den Vorstellungen Spinellis⁹¹ soll der Vertrag bereits dann in Kraft treten, wenn er von mehreren Mitgliedstaaten angenommen wird. Er würde demnach zwischen denjenigen gelten, die ihn akzeptiert haben, während im übrigen die Gemeinschaft in der bisherigen Form weiter besteht. Das liefe darauf hinaus, daß die Europäische Union mit ihrer konkurrierenden Zuständigkeit für praktisch die gesamte Wirtschaftspolitik eine fortgeschrittenere Stufe der abgestuften Integration innerhalb der EWG darstellt.

⁹⁰ Vgl. oben, Ziff. 1.

⁹¹ Referat und Diskussion auf dem Wissenschaftlichen Kolloquium des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg vom 3.-5. November 1983.

Der Einwand, daß damit die so mühsam aufgebaute Gemeinschaft der Zehn oder Zwölf gefährdet wäre, ist zwar ernst zu nehmen, aber nicht zwingend. Man kann sich sehr wohl innerhalb der EG eine Union von fünf, sechs Staaten vorstellen, die an den bestehenden Aufgaben der Gemeinschaft voll mitarbeitet, darüber hinaus aber untereinander eine einheitliche Politik betreibt. Vielleicht sollte der Vertreter der Union im Rat der EG dann soviel Stimmen haben wie die Mitglieder der Union, und für zusätzliche Aufgaben könnten zusätzliche Union-Fonds geschaffen werden. Solche mehr technischen Fragen wären lösbar, und die "gestufte" Zusammenarbeit in Union bzw. Gemeinschaft braucht nicht übermäßig kompliziert zu sein: Es gibt entgegen früheren Erwartungen inzwischen die große Freihandelszone in Westeuropa mit gemischten Lenkungsausschüssen und "darin" die engeren und intensiveren Gemeinschaften der EWG und der EFTA, warum nicht innerhalb der EWG die engere und integrationswilligere Gruppierung einer Europäischen Union: BENELUX ist ja auch in der EWG erhalten geblieben, und am Europäischen Währungssystem ist nur ein Teil der EG-Länder beteiligt. So ist auch eine "abgestufte Konvergenz" denkbar oder ein abgestuftes Bemühen um Konvergenz.

Man kann annehmen und muß wohl hoffen, daß den Vertragsentwurf nur EG-Länder annehmen werden, die eine weitere Einigung Europas - mit den entsprechenden Opfern an Souveränität - wirklich wollen. Wenn sich alle Mitgliedstaaten beteiligten (vielleicht, weil Ausschüttungen aus den Fonds locken) dann dürfte nicht viel mehr herauskommen als bisher, nämlich mühsame und endlose Verhandlungen im Ministerrat. Das Umgekehrte ist ebenso zu bedenken: Die gegenwärtig sehr unterschiedlichen politischen Ansichten in den einzelnen Mitgliedstaaten können in einer Union dazu führen, daß

einigen Ländern eine unerwünschte Politik aufgezwungen wird, der Bundesrepublik vielleicht eine "lässigere" Stabilitätspolitik. Das wäre jedoch erträglich, wenn wirklich die politische Einigung Europas (in erstrebenswerter Form) erreicht werden kann. Die Politik läßt sich ändern - ebenso wie in einem Bundesstaat, und überstimmte Minderheiten gäbe es nicht nur in einer Europäischen Union.