

Starbatty, Joachim

Working Paper

Anmerkungen zum Woher und Wohin der Europäischen Union

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 292

Provided in Cooperation with:

University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

Suggested Citation: Starbatty, Joachim (2005) : Anmerkungen zum Woher und Wohin der Europäischen Union, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 292, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:21-opus-17881>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22092>

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.

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

**Anmerkungen zum
Woher und Wohin
der Europäischen Union**

Joachim Starbatty

Tübinger Diskussionsbeitrag Nr. 292

Februar 2005

Anmerkungen zum Woher und Wohin der Europäischen Union*

Joachim Starbatty

Persönliche Bezüge

Idee und Praxis der Europäischen Integration habe ich während meiner Studienzeit in Köln kennengelernt. Einer meiner Lehrer, mein wichtigster Lehrer, war Alfred Müller-Armack, der die Formel unserer Sozialen Marktwirtschaft geprägt und mit Leben gefüllt hat. Nicht nur deswegen war er für mich wichtig, wichtiger war für mich vielleicht noch, dass er im Wirtschaftsministerium von Ludwig Erhard als Staatssekretär für die europäische Integration zuständig war. Er hat den europäischen Integrationsprozess in den 50er, Anfang der 60er Jahre miterlebt und mitgestaltet; in seinen Vorlesungen, da lebte Europa, weil er das, was er in Brüssel und Bonn erfahren und verantwortet hatte, vor seinen Studenten ausbreitete. Ganz spannend wurde es, als es um die Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ging, als auch Großbritannien Mitglied werden wollte. Die Verhandler haben das vorangetrieben, bis ein Punkt erreicht war, bei dem es nur noch um den Zeitpunkt des Beitritts ging. Und dann hat General de Gaulle, Frankreichs Staatspräsident, ganz einfach „non“ gesagt. Die Begründung war: Großbritannien ist noch nicht reif für Europa. Da gab es natürlich einen Sturm politischer Aufgeregtheit. Es war auch ein Schlag in das Gesicht der Verhandler; denn sie hatten den Beitritt vorbereitet und sie wussten, dass Großbritannien durchaus reif war. Es ist aufschlussreich, sich zu erinnern, wie man damals geantwortet und reagiert hat; ähnliche Situationen tauchen ja vielleicht später wieder auf.

In Tübingen habe ich eine DFG-Forschergruppe mitbegründet: Vertiefung der Europäischen Integration. Diese Forschergruppe setzte sich aus Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlern zusammen. Wir haben uns in dieser Forschergruppe mit zentralen Fragen der Europäischen Gemeinschaften, damals noch, auseinandergesetzt. Wir haben nicht nur den Integrationsprozess als solchen analysiert, sondern uns auch zentrale Politikfelder vorgenommen. Zur Agrarpolitik – ich nenne jetzt die mich forschungsmäßig interessierenden Politiken – ka-

* Vortrag vor der „Stuttgarter Privatstudiengesellschaft“ (Plenarsitzung) am 16. Oktober 2004. Der Vortrag wurde redaktionell überarbeitet, doch ohne ihm den Vortragscharakter zu

men hinzu: Forschungs- und Technologiepolitik, Industriepolitik, Kohäsionspolitik und damit auch die Fragen der Abstimmung der nationalen Politiken im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.

Schließlich – mein biographisches Abenteuer – habe ich mit Kollegen gegen die Einführung des Euro vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt. Wir haben argumentiert: Die meisten Mitgliedstaaten haben die Konvergenzkriterien, die das Eintrittsbillett in die Europäische Währungsunion sind, nicht erfüllt, und wenn sie eine Stabilitätsgemeinschaft werden soll – und das musste sie werden und das soll sie noch immer werden, so das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil von 1993 –, dann müssen die Konvergenzkriterien jetzt erfüllt sein; denn man kann nicht erwarten, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie einmal in der Währungsunion sind, später die Konvergenzkriterien einhalten. Das Bundesverfassungsgericht hat unsere Klage abgelehnt. Die Richter haben zwar in die Klage hineingeschaut, sie haben auch Stellungnahmen angefordert und selbst Stellung bezogen, aber sie haben nicht das Verfahren eröffnet, weil sie unsere Verfassung nicht verletzt sahen. Aber wenn das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil aus dem Jahre 1993 festgestellt hat, dass die Währungsunion eine Stabilitätsgemeinschaft werden müsse und dass Länder, die im Vertrauen darauf Mitglieder dieser Währungsunion geworden seien und enttäuscht würden, das Recht hätten, aus der Währungsunion auszutreten, dann kann man das zwar hinschreiben, aber es ist außerordentlich schwierig, aus einer Währungsunion auszuscheiden, weil tiefgehende Verflechtungen entstanden sind. Wir haben daher gesagt: Wenn es eine Stabilitätsgemeinschaft werden soll, dann muss man vorher prüfen, ob die Konvergenzkriterien zur Realisierung dieser Stabilitätsgemeinschaft erfüllt sind; und wenn das nicht der Fall ist, muss man zuwarten. Die Konvergenzkriterien sind keine bloßen „Bemühungsparagrafen“ (Rupert Scholz). Sie sind zwingendes Recht. Soweit meine persönliche Beziehung zur europäischen Integration.

Die folgenden Anmerkungen leben also auch aus dem persönlichen Erleben heraus; sie sind – in einem gewissen Sinne – die Summe meiner Erfahrungen und Überlegungen. Sie sind naturgemäß auch subjektiv gestimmt.

nehmen.

Churchills Vision

Die Vision Europas ist schnell beschrieben: Es soll ein freiheitliches, ein friedliches, ein vereinigt Europa sein. Die Grundlage dafür sind die Erfahrungen, die man in Europa vorher gemacht hat. Die letzten 200 Jahre waren durch Kriege gekennzeichnet, die napoleonischen Kriege, der deutsch-französische Krieg, der Erste Weltkrieg, Versailles, der Zweite Weltkrieg. Ein Europa, das sich zerfleischte. Erst ging es um die Vorherrschaft in Europa und der Welt; schließlich war Europa nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs so zerstört, dass es nur noch um seine Existenz ging. Damals hat Winston Churchill seine berühmte Rede in Zürich gehalten, 1946: „Die Vereinigten Staaten von Europa.“ Europa könne nur dann in der Welt überleben, wenn es vereinigt sei. Wenn man die Rede heute nachliest, ist das eine umsichtige, ganz vorsichtige Rede. Entscheidendes ist tentativ formuliert und nur in Umrissen. Bemerkenswert war, dass Großbritannien nicht zu den Vereinigten Staaten von Europa gehören sollte. Es ging ihm um Kontinentaleuropa. Es ging darum, dass sich Deutschland und Frankreich auf einen Konsens hin bewegen sollten. Aber einen Versuch gab es ja schon auch zwischen den beiden Weltkriegen: Briand und Stresemann wollten eine deutsch-französische Aussöhnung erreichen, eine abgestimmte Außenpolitik, um die alten Konfliktfelder zu beseitigen. Und es gab die großartige Initiative des Grafen Coudenhove-Kalergi: Wir wollen ein Europa schaffen, das alle Länder friedlich in sich vereinigt – „Paneuropa“. Churchill hat diese Gedanken aufgenommen.

Supranationale Integration: Montanunion

Churchills Anstoß hat seinen Niederschlag in einer Initiative gefunden, die mit einem Lothringer zusammenhängt, Robert Schuman. Er wollte die Sektoren Kohle und Stahl, die bisher maßgeblich Kriege ermöglicht haben, zusammenbinden, damit sie nicht mehr gegeneinander wirken, sondern miteinander im Sinne des Friedens. Wir brauchen Energie, wir brauchen Stahl. Panzer kann man nicht aus irgendwelchen leichten Metallen bauen, da braucht man Stahl dazu; zur Produktion braucht man Energie; was bisher die Länder gegeneinander getrieben hat, das soll sie jetzt friedlich zusammenbringen. Was bisher die Länder entzweit hat, soll sie vereinen. So entstand die Idee einer Montanunion. Und Robert Schuman fand auch gleich-

gesinnte Partner in Alcide de Gasperi und Konrad Adenauer. Sie gründeten die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), kurz Montanunion.

Die damals eingerichtete Hohe Behörde, geführt von Jean Monnet, war eine Form der supranationalen Integration: Wir bringen unsere Ressourcen in eine europäische Institution ein und wir bestimmen gemeinschaftlich über die Nutzung dieser Ressourcen, wobei die Hohe Behörde als verlängerter Arm der Mitgliedstaaten fungieren sollte. Und das lief dann – nach einer Schilderung des beteiligten Zeugen Alfred Müller-Armack – folgendermaßen ab. Das erklärt auch, wieso die europäische Integration eine andere Richtung genommen hatte.

Die Hohe Behörde residierte in Luxemburg und agierte dort auch. Als die deutsche Bundesregierung einmal erfahren wollte, wie denn nun die Montanunion ihre Geschäfte betreibe, da ist das Wirtschaftsministerium in großer Besetzung schon am Vorabend einer Sitzung nach Luxemburg gefahren. Die Straßen nach dem Zweiten Weltkrieg waren nicht besonders gut. Große Besetzung war Minister, Staatssekretär, zuständiger Ministerialdirektor und verantwortlicher Ministerialrat.

Dann begann die Hohe Behörde um 9 Uhr mit ihren Verhandlungen; die anwesenden Delegationen saßen vor der Tür und warteten, dass die Hohe Behörde ihre Beratungsergebnisse präsentiert. Und sie warteten und warteten. Schließlich gingen am späten Mittag die Flügeltüren auf; Jean Monnet kam mit seinem Gefolge heraus, setzte sich an den Ratstisch und verlas die Entscheidungen auf Französisch, in sehr schönem Französisch. Die deutsche Delegation schaute sich etwas ratlos an, und dann frug Jean Monnet: „Quelques questions?“ Die deutsche Delegation schaute sich wieder an – ratlos –, und dann sagte Jean Monnet in das Schweigen hinein: „Les consultations sont finies“. Und da hat sich das Ministerium gesagt: So haben wir uns die europäische Integration nicht vorgestellt.

Eine andere Integrationsform: Die Römischen Verträge

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist auf eine andere Basis gestellt worden. Die Mitgliedstaaten wollten selbst entscheiden, was für sie aus Brüssel oder aus Luxemburg kommen sollte. Da hat man also die supranationale Integrationsmethode abgelöst und durch eine inter-

gouvernementale ersetzt: Wir bilden zunächst ein Exekutivorgan, die Kommission als Geschäftsführerin für die Mitgliedsstaaten; sie hat das alleinige Initiativrecht, aber alles, was die Kommission beschließt, muss über den Ministerrat gehen. Der Ministerrat ist das entscheidende Legislativorgan innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Als drittes Organ gab es das Parlament, das damals aber nicht Parlament genannt wurde, sondern „Gemeinsame Versammlung“. Ich habe deren Arbeitsmethode im Jahre 1962 erfahren. Zwei bekannte Mitglieder der Gemeinsamen Versammlung, Fritz Burgbacher und Hans Dichgans, luden die studentischen Teilnehmer eines Hauptseminars zur europäischen Integration ein, einer Plenarsitzung beizuwohnen, und sie erlebten dann eine hochstehende parlamentarische Debatte. Sie war aber insofern nicht zielführend, als alles, was dort beraten und schließlich akzeptiert wurde, niemanden gebunden und den Gang des politischen Geschehens nicht unmittelbar beeinflusst hat; die Versammlung befand sich gewissermaßen in der Rolle des Chors in der griechischen Tragödie, der kommentieren und lamentieren, aber nicht in das Geschehen eingreifen konnte. Das waren also zunächst die Säulen der europäischen Integration: Kommission als Geschäftsführerin, Ministerrat als entscheidendes Legislativorgan und dann die gemeinsame Versammlung in der Rolle des antiken Chors.

Auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist eine Reaktion auf die politische Entwicklung in Europa. Zuvor war die Initiative einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft gescheitert. Es sollte damals eine gemeinsame europäische Armee aufgebaut werden; der französische Ministerpräsident Pierre Mendès-France hat das gestoppt. Kluge Leute sagten später: Gut, dass er das gemacht hat; es hätte nicht funktioniert, es hätte nur Streit gegeben. Aber als Relance, als Wiederaufnahme der europäischen Idee, ist dann die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft angeschoben worden.

Wie muss man sich das vorstellen? Die „Sechs“ aus der Montanunion wollten eine wirtschaftliche Gesamtintegration vorantreiben; das ist natürlich nicht einfach. Alle Delegationen haben ihre eigenen Vorstellungen über das, was Europa werden soll; und sie diskutierten, stritten und finassierten; damals hat der Vorsitzende dieser Versammlung, die sich zu einer entscheidenden Konferenz in Messina versammelt hatte, den klugen Entschluss gefasst – es war Paul Henri Spaak –, ein Redaktionskomitee einzusetzen: Pierre Uri und Hans von der Groeben. Sie haben aus den Besprechungen, Protokollen und Randnotizen einen Text zusammengefasst. Er wurde dann noch redaktionell überarbeitet, abgeändert und ergänzt und ist in Rom verab-

schiedet worden. Wir kennen den EWG-Vertrag als Römischen Vertrag; zugleich ist auch die Europäische Atomgemeinschaft gegründet worden. Kernenergie galt damals als Zukunftsenergie, die nur gemeinsam erforscht, entwickelt und bewirtschaftet werden konnte, weil die dazu notwendigen Mittel von den einzelnen Nationalstaaten nicht hätten aufgebracht werden können. Damals ist auch der Euratom-Vertrag in Rom feierlich unterzeichnet worden, und deswegen spricht man von den Römischen Verträgen.

Der Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sah die Integration auf allen wirtschaftlichen Gebieten vor. Die Montanunion war demgegenüber eine Teilintegration. Das Entscheidende des EWG-Vertrages war, dass man sich als Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten artikulieren wollte, also keine Freihandelszone, sondern eine Zollunion: Wir sind die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und wir definieren uns gegenüber der Umwelt durch gemeinsame Zölle und durch Freiverkehr im Inneren: Freiverkehr für Waren, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital. Es ging also nicht um gemeinsame Politiken bis auf eine Ausnahme – die Agrarpolitik, die als solche im Vertrag noch nicht festgelegt war. In Artikel 40 des EWG-Vertrages waren verschiedene Integrationsformen dafür vorgesehen: Erstens eine Wettbewerbsordnung – wir lassen die einzelnen landwirtschaftlichen Produzenten gegeneinander konkurrieren und dann entscheidet der Markt –, zweitens die Harmonisierung der nationalen Agrarpolitiken, die teilweise sehr ausdifferenziert und stark durch staatliche Interventionen gekennzeichnet waren, und drittens eine gemeinsame europäische Agrarpolitik. Die deutsche Delegation hätte damals wohl die erste Variante präferiert, doch die Franzosen bestanden darauf, die Agrarpolitik zu vergemeinschaften; sie sagten, die Deutschen haben den Industriemarkt, wir wollen den Agrarmarkt haben; damals war Frankreich landwirtschaftlich deutlich stärker geprägt als Deutschland. Und dann hat man sich schließlich zu einer europäischen Agrarmarktordnung durchgerungen. Es war nicht immer klar, was die Ergebnisse einer gemeinsamen Agrarpolitik sein würden. Ich will daher diese Form von Politik skizzieren, weil wir daraus auch die Schwierigkeiten erkennen können, mit denen sich die Integrationsbewegung derzeit konfrontiert sieht.

Integration von unten: Märkte

Es gibt zwei verschiedene Integrationsmethoden: Einmal werden Grenzpfähle aus- und Grenzzäune eingerissen. Den Leuten wird gesagt: Handelt über die Grenzen weg; tut so, als ob es nationale Grenzen nicht mehr gäbe; kauft da ein, wo es für euch am günstigsten ist; produziert dort, wo die Standorte am günstigsten sind; holt euch das Kapital da, wo es am billigsten ist; legt es da an, wo es am meisten bringt; Arbeitskräfte geht dahin, wo ihr die besten Arbeitsplätze findet. Alles das ist die Konsequenz des Freiverkehrs. Und dann ergibt sich ein selbsttätiger Integrationsprozess. Wenn Sie heute ein deutsches Auto nehmen, VW oder Daimler oder was auch immer, dann sehen Sie, dass nur 30 % der Teile aus Deutschland kommen, dass die anderen Teile jetzt aus Ungarn kommen, der Slowakei oder woher auch immer, weil man dort einkauft und produziert, wo es am günstigsten ist. Und so stellen sich dann die Industrien, die Banken und auch die einzelnen Wirtschaftsobjekte darauf ein, dass sie über die Grenzen hinaus handeln. So sind dann die einzelnen Wirtschaftszweige miteinander verflochten oder integriert.

Niemand muss einem sagen, was zu tun ist; das entscheiden die Wirtschaftssubjekte selbst nach Maßgabe der jeweiligen Nutzendifferenziale. Wenn man in Frankreich etwas billiger bestellen kann als in Deutschland, dann geht man nach Frankreich. Es dauert ein bisschen, bis man es tut, aber irgendwann tut man es, und man verlagert auch die Standorte entsprechend. Das ergibt sich ganz selbsttätig; insofern hat es auch vor der Ost-Erweiterung natürlich schon einen Integrationsprozess innerhalb Europas gegeben. Bevor Polen Mitglied der Europäischen Union wurde oder Ungarn, sahen wir ganze LKW-Kolonnen in Richtung Grenze fahren. Wenn Sie auf der A 6 fahren, dann sehen Sie es ja, eine einzige Schlange von LKWs in Richtung tschechische Grenze, Richtung polnische Grenze, Richtung slowakische Grenze. Wenn Sie aus Berlin in Richtung Frankfurt/Oder fahren, konnten Sie vor der polnischen Grenze 20 km Stau beobachten, ein Laster hinter dem anderen. Dieser Integrationsprozess war schon da, der Integrationsprozess über Märkte, über den Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital.

Integration von oben: Politik

Die andere Integrationsmethode, der politische Prozess, ist komplizierter, weil er nach bestimmten Zielen gesteuert wird. Der gemeinsame Agrarmarkt funktioniert ja nicht so, dass man sagt, wir reißen die Grenzen nieder und dann sollen die Leute produzieren und verkaufen; der Wettbewerb soll entscheiden. Der gemeinsame Agrarmarkt ist für eine bestimmte Bevölkerungsschicht gemacht worden. Dieser Sektor war bei Abfassung des Rom-Vertrages nicht unbedeutend; sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt betrug zwar bloß rd. 7 %, sein Anteil an der Beschäftigung aber immerhin 15 %; heute sind es in Deutschland noch gut 2 %. Aber das ist viel, politisch gesehen. Denn die 2 % haben Ehefrauen, dann sind es mehr als 4 %; sie haben Kinder, dann sind es 5 - 6 %, und dann leben Zulieferanten und Abnehmer von der Landwirtschaft. Da kommen wir auf nahezu 10 %, die von der Landwirtschaft oder für die Landwirtschaft leben. Und diese Prozentzahl ist in der Politik von entscheidender Bedeutung. Da muss man Acht geben; denn wenn diese Wähler Politikern die Gunst verweigern, gehen Wahlen verloren. Insofern wird diese Schicht immer besonders vorsichtig behandelt, geradezu zuvorkommend. Das Schicksal dieser Klientel will man nicht den Märkten überlassen.

Die Einkommen, die man dann diesem Sektor zukommen lassen will, werden weitgehend über Preise bestimmt: Die Preise werden so gesetzt, dass den Bauern ein vergleichbares gewerbliches Einkommen zukommt. Preise für Agrarprodukte sind also nicht die Konsequenz von Angebot und Nachfrage auf Märkten. Aber da wir in einer Welt leben, wo nahezu überall Agrargüter produziert werden, muss man natürlich darauf achten, dass nicht von außen Importe hineinkommen, die diese politischen Preise unterlaufen; denn diese Preise kann man nur durchhalten, wenn sie nicht durch ausländische Konkurrenz unterboten werden. Also braucht man gemeinsame Präferenzen; das heißt, die Europäische Gemeinschaft definiert sich gegenüber Drittstaaten so, dass sie gemeinsame Schwellenpreise setzt, die vom Ausland nicht unterboten werden können. Die Differenz zwischen Weltmarktpreisen und Schwellenpreisen wird jeweils abgeschöpft. Da kann sich ein ausländischer Produzent noch so sehr anstrengen, noch so kostengünstig produzieren, es nutzt ihm nichts: Je kostengünstiger er produziert und anbietet, desto mehr schöpft man ab. Also ein wasserdichtes System der Abschottung.

Und die Geschichte geht weiter: Weil unsere Bauern auf den Weltmärkten nicht konkurrenzfähig sind, helfen wir ihnen; und das machen wir so, dass wir die Differenz zwischen einheimischen Gestehungskosten und Weltmarktpreisen zuschießen, über Erstattungen. Und gleich-

gültig, wie niedrig der Weltmarktpreis ist, die Erstattungen kompensieren das immer. Das ist inzwischen nach der „Uruguay-Runde“ obsolet geworden. Die gemeinsamen Präferenzen kosten natürlich Geld, viel Geld, aber dafür haben wir die gemeinsame Verantwortung. Gemeinsame Verantwortung heißt, dass die Europäische Gemeinschaft für die Kosten der Agrarproduktion aufkommt. Schöne Vokabeln: gemeinsame Preise, gemeinsame Präferenzen, gemeinsame Verantwortung. Das heißt in diesem Fall: Wir haben einen starken staatlichen Interventionismus, der außerordentlich kostspielig ist; rund 45 % der europäischen Ausgaben wurden bisher für Landwirtschaft verwendet, für gut 2 % der Erwerbstätigen bei uns, in Frankreich etwas mehr. Wir sehen, dass dies eine Form der Integration ist, die noch komplizierter wird, wenn Neue hinzukommen. Da diese Politik Geld kostet, ist klar, dass alle, die Landwirtschaft mitbringen – mit hohen Produktivitätsreserven –, noch einmal Geld kosten und zwar viel Geld. Erhebliche konzeptionelle Schwierigkeiten und finanzielle Belastungen kommen auf die Europäische Union zu.

Zunehmende Dominanz der Integration von oben

Diese zweite Form der europäischen Integration wird innerhalb der Europäischen Gemeinschaft immer dominanter. Wir haben die europäische Forschungs- und Technologiepolitik entwickelt, ein Bereich, der der Europäischen Kommission mehr liegt als die Agrarpolitik. Auch die Europäische Kommission weiß, dass Agrarsubventionen die Vergangenheit am Leben erhalten. Europa wird nicht konkurrenzfähig, wenn es Subventionen für die Landwirtschaft zahlt, um die Einkommen dort entsprechend den gewerblichen Sektoren anzuheben. Die Europäische Kommission weiß, dass es für die Europäische Union wichtig ist, wettbewerbsfähig zu bleiben. Forschungs- und Technologiepolitik – ich will das jetzt nicht im Einzelnen erläutern – hat zum Ziel, die einzelnen Industrien über das, was sie selbst für sich tun können, grenzüberschreitend zu unterstützen. Auch werden bestimmte Bereiche von der Europäischen Union selbst betrieben, wie etwa Kernenergie. Die Europäische Gemeinschaft hat hier Verantwortung übernommen, um die Gemeinschaft nach vorne zu bringen.

Das ist freilich ein Problem: Wenn staatliches Geld fließt, dann verkrusten die Strukturen. Wenn Forscher verbeamtet sind – jeder weiß ein bisschen, worüber ich jetzt rede –, ist es schwierig, sie für andere als die eingeübten Tätigkeiten zu motivieren. Wenn sie nicht unter

Wettbewerbsdruck stehen, ist ihnen nur schwer klarzumachen, statt Kernenergie Umwelttechnologien zu erforschen. Insofern rückt die Europäische Gemeinschaft davon ab, es in direkter Verantwortung zu machen, sondern konzentriert sich auf Technologien, die sie über private Unternehmen anschieben kann, sogenannte „cost shared actions“: Sie beteiligt sich an ausgewählten Forschungsprojekten, um die europäische Industrie gegenüber einer überlegen geglaubten japanischen oder amerikanischen Technologie aufzurüsten. Und das geschieht grenzüberschreitend; es sollen immer Unternehmen aus zwei Ländern beteiligt werden, um die europäischen Ressourcen gemeinschaftlich zu nutzen. Schließlich hat man auch ein Peripherieland dazugenommen, weil nicht nur die unternehmerischen Speerspitzen subventioniert werden sollten, sondern auch Unternehmen in den Peripherieländern. Interessanterweise, wenn man jetzt einmal prüft, wer arbeitet mit wem zusammen, ist meist ein Belgier dabei und ein Grieche. Die Hereinnahme eines belgischen Unternehmens ist verständlich: Wenn man nach Brüssel fährt, um Projekte vorzustellen, und wenn man noch nicht weiß, wen man mit ins Boot nimmt, ist es auf jeden Fall hilfreich, einen Ortskundigen dabei zu haben. Ein griechisches Unternehmen ist wohl dabei, weil das Land schön ist. Ich habe keinen anderen plausiblen Grund gefunden.

Die Europäische Kommission ist sich nicht ganz einig, ob sie das in der bisherigen Form weiter machen soll; denn Geld verteilen an die Industrie, das ist etwas, was mit dem marktwirtschaftlichen Credo meist nicht konform geht. Es gab darüber immer Auseinandersetzungen. Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass Bundeskanzler Schröder jüngst mit Chirac und Blair zusammen eine Initiative gestartet hat, um einen industriepolitischen Superkommissar zu inthronisieren, der dann europäische Industriepolitik betreiben solle. Dafür hatte der Kanzler Günther Verheugen vorgesehen; aber Frits Bolkestein, der für den Binnenmarkt zuständige Kommissar, widersprach seinerzeit: Das wollen wir nicht, wir wollen richtigen Wettbewerb, keinen Subventionswettbewerb. Aber ein bisschen ist es wohl doch in diese Richtung gegangen. Zumindest ist Verheugen nicht mehr für die Erweiterung, sondern für die Industrie verantwortlich.

Ein weiteres wichtiges Gebiet ist die Kohäsionspolitik. Sie ist von Jacques Delors initiiert worden, um die Länder der Peripherie in der Europäischen Gemeinschaft fit zu machen für die Währungsunion. Die Idee war: Wenn das strukturelle Gefälle innerhalb der Währungsunion zu groß ist, kann man sich keine gemeinsame Währung leisten. Die Länder müssen alle ein

nahezu, ich will nicht sagen identisches, aber ein vergleichbares Wirtschaftsprofil haben. Deswegen müssen wir den Peripherieländern helfen, die Infrastruktur auszubauen, damit sie mithalten können mit den Kernländern. Und das ist wirklich sehenswert: Wenn Sie durch Spanien fahren, genießen Sie, dass es dort Autobahnen gibt, von denen andere Länder nur träumen können. Wenn Sie früher nach Griechenland fuhren und über schlechte Straßen schimpften, dann freuen Sie sich jetzt, weil es schöne breite Straßen gibt, die auf blauem Schild mit gelbem Sternenkrans angezeigt werden: Gebaut mit Unterstützung der Europäischen Union. Oder Irland, das ist nun wirklich eine Erfolgsstory. Die Iren erhalten noch 6 % ihres Haushaltes aus EU-Mitteln zugeschossen; das ist an sich ein bisschen übertrieben, nachdem sie beim Stand von ca. 120 % des durchschnittlichen europäischen Einkommens angelangt sind. Es wäre wohl nicht mehr nötig, dass sie noch Geld von der Europäischen Union bekommen. Aber das war so vereinbart worden, das läuft irgendwann aus.

Währungsunion: Vom Währungswettbewerb zur Vergemeinschaftung der Politik

Eine weitere gemeinsame Politik ist die Aktivität der Europäischen Zentralbank. Ich will das nicht detailliert erläutern, sondern nur die zugrunde liegende Integrationsmethode erklären. Wir hatten zunächst das Europäische Währungssystem. Als Vorstufe zur Währungsunion war es dadurch gekennzeichnet, dass die Wechselkurse der einzelnen Staaten sich innerhalb einer engen Bandbreite bewegen mussten; sie waren über die Paritäten aneinander gekoppelt, definierten sich also gegenseitig über die Partnerwährungen. Aber dann muss jedes Land natürlich eine Politik betreiben, die es in diesem Wechselkursband hält. Ein Land kann nicht Inflationsraten haben von 20 % und die Wechselkurse stabil halten. Hätte man eine Inflationsrate von 20 %, bedeutete das, dass der Wechselkurs dann entsprechend verändert werden müsste; eine Abwertung von 20 % wäre notwendig, damit das Land weiter konkurrenzfähig bliebe, wenn die anderen Länder das Ziel Preisstabilität einhalten. Währungswettbewerb heißt dann: Diejenige Zentralbank, die das höchste Vertrauen genießt, gibt den Standard in diesem Währungssystem vor. Das Land mit der stärksten Währung wird schließlich zur bestimmenden Kraft, zum Anker in diesem Währungssystem. Das ist nicht politisch, sondern über Märkte entschieden worden. Wenn eine Währung zum Anker wurde, dann deshalb, weil man ihr am meisten zugetraut hat; die anderen Partnerstaaten orientierten sich an der Politik der Zentralbank, die die Ankerposition einnahm.

Das war die Deutsche Bundesbank. Wie das ablief, kann ich Ihnen anhand einer Anekdote erläutern. Ein international angesehener Kollege von mir, Rüdiger Dornbusch vom MIT (USA), war Gast bei einem Dinner der Niederländischen Zentralbank. Es wurde ein Zettel hereingereicht. Damals war Duisenberg noch Chef dieser Zentralbank; der guckte auf den Zettel und gab ihn an seinen Vize weiter, der guckte auch auf den Zettel; dann nickten sie sich zu, und der Zettel ging wieder raus. Da hat dann Dornbusch gefragt: Was stand auf dem Zettel? Duisenberg antwortete: Auf dem Zettel war notiert, dass die Deutsche Bundesbank den Leitzins um 50 Basispunkte, also um einen halben Prozentpunkt, angehoben hat; unser Nicken hieß, dass wir mitgezogen sind. Diesen Vorgang kommentierte Dornbusch wie folgt: Die Autonomie der Niederländischen Zentralbank dauert genau 30 Sekunden.

Es hat dann auch der „Außenminister“ der Deutschen Bundesbank erläutert, wie das geht. Er rief vor den Sitzungen des Zentralbankrats der Deutschen Bundesbank die Mitgliedsnotenbanken an und sagte, wir haben da etwas Bestimmtes vor; wir müssen darauf achten, dass die Inflationsrate unter Kontrolle bleibt. Wir werden wahrscheinlich den Zinssatz anheben. Dann rief er nach drei Stunden wieder an und sagte, wir haben es so gemacht. Und dann konnten die einzelnen Länder sich darauf einstellen, die Holländer nach ein paar Sekunden, die Franzosen – selbstbewusst, wie sie sind – nach zwei Tagen. Die Mitgliedstaaten konnten sich zwar für eine andere Politik entscheiden, doch hätte sich das in unterschiedlichen Wechselkursentwicklungen ausgedrückt: Die eine bessere Politik machen, werten auf; die eine schlechtere Politik machen, werten ab. Darüber entschied der Wettbewerb. Aber wenn ein Land seine Währung ohne Abwertung im vereinbarten Wechselkursband halten wollte, musste es die Politik des Ankerwährungslandes nachbilden. Wir hatten also, wenn Sie so wollen, eine asymmetrische Willensbildung. Es entschied die Bundesbank, und die anderen konnten folgen oder auch nicht.

Die Währungsunion funktioniert anders. Jetzt kann die Bundesbank nicht mehr sagen: Wir machen es, und die anderen folgen, sondern es wird gemeinschaftlich darüber abgestimmt. Wir haben eine symmetrische Willensbildung. Alle Zentralbanken, die Mitglieder der Währungsunion sind, stimmen über die Politik ab. Auch Luxemburg entscheidet mit, hat wie Deutschland eine Stimme. Luxemburg hatte zuvor keine Zentralbank gehabt; der belgische Franken war auch die luxemburgische Währung. Wir haben nun eine andere Form der politi-

schen Abstimmung: Alle entscheiden mit. Nicht mehr allein die dominierende Zentralbank bestimmt über den Kurs.

Früher sagte man vielleicht, wenn die Italiener so ein bisschen über die Stränge schlugen – also über Schulden ihren Staatshaushalt finanzierten –, na ja, dafür haben sie andere Vorteile. Aber eine stabile Lira, das war etwas Unbekanntes für uns. Aber heute ist das anders. Heute sind die italienische, die deutsche, die französische, die irische Finanzpolitik gemeinsame Finanzpolitik. Da kann man nicht mehr machen, was man will; denn die Schulden des einen sind auch die Schulden des anderen. Wenn die Deutschen sich stark verschulden und die Sparanlagen von den Kapitalmärkten saugen, bleibt für die anderen nichts übrig. Und dann drückt das auch auf die Politik der gemeinsamen Zentralbank. Insofern braucht man einen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die einzelnen Länder finanzpolitisch diszipliniert.

Da wir eine Währungsunion haben, muss auf eine gemeinsame Politik geachtet werden. Wir brauchen ein gemeinsames Fundament, damit die Währungsunion auf Dauer erhalten bleibt. Oder anders formuliert: In der Währungsunion sind die einzelnen Länder gezwungen, ihre nationalen Interessen hinter supranationale Pflichten zurückzustellen. Beim Währungswettbewerb ist das kein Problem; da ist jedes Land für sich selbst verantwortlich. Bei gemeinsamer Währungspolitik müssen wir dagegen das Gemeinsame beachten, weil sonst eine solche Institution auseinanderbricht. Deswegen ist es wichtig, dass die Politiken aufeinander abgestimmt sind. Hier ist die Integrationsform der Abstimmung über den Wettbewerb ersetzt worden durch eine Koordination der nationalen Politiken in Gremien oder über Sanktionsregeln.

Kumulation von Kompetenzen in Brüssel

Wenn wir eine gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik betreiben, eine gemeinsame Agrarpolitik, Kohäsionspolitik, dann wächst natürlich die Macht der Zentrale. Wenn Sie vor 40 Jahren in Brüssel gewesen sind und heute nach Brüssel fahren, dann werden Sie Brüssel nicht wieder erkennen. Früher gab es ein großes Gebäude für die Kommission und die Dienste, das war's. Aber heute ist Brüssel eine ganz andere Stadt. Das politische Zentrum hat geradezu imperiale Züge. Die Europäische Union hat auch städtebaulich ihre Visitenkarte abgegeben. Da wird mehr sichtbar als die Koordination nationaler Politik; hier wird selbst Politik

gemacht, womöglich Weltpolitik. Die Finanzwissenschaft kennt das „Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des zentralen Etats“ – benannt nach Johannes Popitz, während der Weimarer Republik Staatssekretär im Reichsfinanzministerium. Dieses Gesetz erklärt, warum Kompetenzen zentralisiert werden und in einem bundesstaatlichen System die einzelnen Mitgliedstaaten ausgehöhlt werden. Nun haben wir in Brüssel zwar keinen zentralen Etat mit autonomer Finanzkompetenz (Steuererhebung), aber die Vergemeinschaftung von Politiken bedeutet, dass zunehmend Kompetenzen verlagert werden und so auch die nationalen Politiken gelenkt werden. Indirekt werden davon auch die nationalen Zahlungsströme erfasst.

Wenn Sie den EG-Vertrag (Amsterdamer Fassung) aufschlagen, erkennen Sie aus Art. 3, wofür die Gemeinschaft verantwortlich ist und welche Kompetenzen daraus für sie erwachsen. Jacques Delors hat als Präsident der EU-Kommission einmal vor dem Europäischen Parlament gesagt, für 75 % aller sozial- und wirtschaftspolitisch wichtigen Bestimmungen und Beschlüsse würden die Weichen in Brüssel gestellt. Als ich das auf einem Podium zitierte, da zischte mir ein Büchsenspanner eines Kommissars zu: 80 %. Daher fürchten natürlich einzelne nationale Regierungen – und auch einzelne Landesregierungen bei uns –, dass in Brüssel Kompetenz auf Kompetenz gehäuft wird. Teilweise versucht man, es zu stoppen, teilweise arrangiert man sich damit. In Bayern versucht die Landesregierung zu bremsen, ebenfalls in Baden-Württemberg. Aber wenn Sie schauen, welches Prachtpalais die Bayern gerade in Brüssel erworben und umgebaut haben für 30 Millionen Euro, dann zeigt das auch, dass sie in Brüssel mitspielen wollen.

Subsidiarität als Rettung der Europäischen Union?

Nun gibt es im Maastricht-Vertrag ein Wort, das, wie die Engländer spöttisch sagen, den Maastricht-Vertrag gerettet habe, ein Wort, das die Engländer bis dato nicht gekannt haben – das Wort Subsidiarität. Die Engländer kennen das Wort nur als „subsidiary“, Tochtergesellschaft, also nicht das, was wir unter Subsidiarität verstehen. Ein Europaparlamentarier, Karl von Wogau, formulierte bei einer Podiumsdiskussion einen Satz, der mir sehr sympathisch war: Europa wird ein Europa der Subsidiarität sein oder es wird nicht sein. Da dachte ich, wunderbar, das ist genau der richtige Satz. Das hieß für mich, dass man jetzt sagen kann, nein, das gehört nicht nach Brüssel, das müssen wir zu Hause machen. Dann habe ich auf ei-

nem anderen Podium mit einem anderen EU-Parlamentarier diskutiert, Elmar Brok, und dann zitierte ich das und sagte: Damit ist ganz klar gesagt, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip soll nicht nach Brüssel wandern, was auch in den einzelnen Mitgliedstaaten gemacht werden kann. Wenn die ablehnen, dass etwas nach Brüssel geht, bleibt es national. Nein, sagte Elmar Brok, das ist nur die eine Seite des Subsidiaritätsprinzips; es gibt die andere Seite, dass die zentralen Instanzen den kleineren Mitgliedstaaten helfen müssen, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Es gibt eine freiheitsstaatliche Interpretation von Subsidiarität und eine wohlfahrtsstaatliche. Die Auffassungen hierzu sind innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nicht einheitlich. Was die Griechen von Brüssel erledigt sehen möchten, wollen wir vielleicht nicht nach Brüssel geben, weil wir das selbst machen können. Insofern ist der Begriff Subsidiarität in weiten Bereichen eine Leerformel, die man je nach Standpunkt auffüllen kann. Wichtig ist vor allen Dingen, dass eine Instanz verbindlich definiert, was nun gemeinschaftlich gemacht werden soll oder nicht. Und hier heißt es in dem entscheidenden Artikel zur Subsidiarität: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und Gesetzesziele tätig.“ Das heißt, das Subsidiaritätsprinzip gilt nicht generell, es gilt nur für die Bereiche, die nicht im Vertrag geregelt sind. Und was in Artikel 3 als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft erfasst ist, das steht außerhalb jeder Diskussion. Darüber wird nicht mehr befunden. Weiter heißt es im Absatz 2 dieses Artikels: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“ Also auch hier wieder Leerformeln, denn es ist nicht geregelt, wer ist kompetent, um zu entscheiden, wer kompetent ist. Es geht um die Frage der Kompetenz-Kompetenz: Wer entscheidet, was national nicht ausreicht oder in Brüssel besser gemacht werden kann? Wenn die Brüsseler annehmen, dass bei ihren Maßnahmen ein „Mehrwert“ anfällt, dann sagen sie, das machen wir; aber das ist natürlich interpretationsfähig, und deswegen hat es um diesen Begriff der Subsidiarität immer Auseinandersetzungen gegeben.

Auch beim EU-Verfassungsvertrag ist darum gerungen worden, vor allem von den Bundesländern – also nicht bloß von den Zentralregierungen –, ob gegen bestimmte Entscheidungen der Gemeinschaft geklagt werden kann. Die Franzosen sehen das ein bisschen mit Argwohn.

Sie haben womöglich Angst, dass die Korsen oder die Bretonen oder wer auch immer etwas durchsetzen wollen, das gegen die Intentionen der französischen Zentrale gerichtet wäre. Deswegen sollen nicht einzelne nachgeordnete Körperschaften gegen die Gemeinschaftsentscheidungen klagen können, sondern bloß die Instanz, die für sie insgesamt spricht. Bei uns ist das der Bundesrat. Das heißt, nur der Bundesrat kann Einspruch erheben gegen Entscheidungen der Gemeinschaft. Doch hat man sich bei uns so geeinigt: Wenn ein Land gegen eine Entscheidung aus Brüssel klagen will, dann übernimmt der Bundesrat diese Position. Insofern können die Länder sich durchsetzen. Das gilt aber nur für uns.

Die Frage ist weiter, wenn es vor dem Europäischen Gerichtshof landet: Wie entscheidet er? Der Europäische Gerichtshof interpretiert oft die Kompetenzen nicht vom Vertrag, sondern von der Intention her, die nach seiner Auffassung hinter dem Vertrag steht. Er entscheidet dann aus der Perspektive seiner Finalität der europäischen Integration. Insofern ist das Subsidiaritätsprinzip kein verlässlicher Sperrriegel gegen den Zentralismus; eher ist zu erwarten, dass nach politischen Opportunitäten entschieden wird.

Auseinandersetzung um die Verankerung der Preisstabilität

Wenn man den Verfassungsvertrag durcharbeitet, erkennt man, dass es materielle Änderungen gegenüber dem Nizza- und gegenüber dem Maastricht-Vertrag gibt, nicht nur, was die Stimmrechte angeht, sondern auch, was die Inhalte betrifft, etwa in der Sozial- und Industriepolitik. Das gilt auch für die Währungsunion. Es stehen zentrale Formulierungen nicht mehr im Verfassungsvertrag, für die sich die deutsche Seite im Maastricht-Vertrag stark gemacht hat.

Auf diese Divergenzen hat die Europäische Zentralbank – von der Deutschen Bundesbank gedrängt – aufmerksam gemacht. Außenminister Fischer hat das – darauf angesprochen – mit einer Handbewegung abgetan, zur Zeit sei Wachstum wichtiger als Preisstabilität. Doch wurde der Druck schließlich so stark, dass wenigstens in die Eingangsformel das Ziel Preisstabilität noch hineingenommen wurde. Aber man fragt sich doch: Warum steht im Maastricht- sowie im Amsterdam-Vertrag „nichtinflationäres“ Wachstum, und warum übernimmt man diese Formel nicht? Warum steht im Verfassungsvertrag nebeneinander: beständiges Wachstum

und Preisstabilität. Warum eine neue Formel? Wenn das Wachstum nichtinflationär sein muss, dann ist das ein klarer Auftrag an die Politik: Wachstum muss auf Preisstabilität gründen. Wenn Wachstum und Preisstabilität nebeneinander stehen, dann – so könnten wir die Formel interpretieren – haben die Politiker im Konfliktfall ein höheres Maß an Entscheidungsfreiheit. Nun lässt sich erwidern, dass die EZB nicht an Weisungen gebunden sei. Doch wird Währungspolitik nicht im luftleeren Raum gemacht, wie die Bundesbank selbst einmal gesagt hat. Keine Notenbank – und mag ihre Unabhängigkeit auch noch so fest institutionell verankert sein – wird auf Dauer einen Konfliktkurs gegenüber Regierungen, Unternehmen und Gewerkschaften, die dann alle in dasselbe Horn tuten, durchstehen können. Sie alle werden nach Lockerung geldpolitischer Bremsen rufen, wenn diese Politik Schleifspuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlässt.

Zur Finalität Europas

Als es um die Begründung der Währungsunion ging, wurde sie insbesondere von Kanzler Kohl als Fundament einer Friedensunion ausgelobt, als ob ohne Währungsunion Franzosen und Deutsche wieder die Waffen gegeneinander erheben. Ich glaube, das ist nicht das Problem, das uns bewegt. In Brüssel selbst geht es vielmehr ganz konkret um Macht, um nationale und gemeinschaftliche Interessen, um Einfluss und Kompetenzen und natürlich um Geld. Auch beim EU-Verfassungsvertrag geht es um Macht: Wer kann sich durchsetzen, wer kann die Agenda definieren? Das war der Streit Ende Dezember 2003, der unter der irischen Ratspräsidentschaft Juni 2004 in Dublin beendet wurde.

Es geht bei dem Verfassungsvertrag aber auch um die Finalität Europas. Hier gibt es zwei Denkschulen: Die eine wird eher von Deutschen vertreten und die andere eher von Franzosen und Briten. Die eine Denkschule sagt: Wir müssen aus dem gemeinsamen Europa ein demokratisches Europa machen. Daran mangelt es zur Zeit. Die Kommission kann deutsche Gesetze, französische Gesetze, die sie nicht als gemeinschaftskonform betrachtet, vom Europäischen Gerichtshof prüfen lassen. Wenn diese Gesetze keine Gnade finden, müssen sie angepasst werden. Oder Kommission und Ministerrat verabschieden Richtlinien, die für nationale Politik maßgeblich sind. Bundeskanzler Schröder sprach daher von der größer werdenden Kluft zwischen „entscheiden können und verantworten müssen“. Daher die Vorstellung, dass

die Kommission vom Europäischen Parlament kontrolliert werden müsse und der Ministerrat die Funktion einer zweiten Kammer übernehmen solle, die die nationalen Interessen wahrnehme. Das Europäische Parlament wird jetzt direkt gewählt, hat damit die höchste Legitimation aller gemeinsamen Institutionen, kann aber in den Entscheidungen kaum mehr als ein griechischer Chor mitwirken. Also folgert man, das Europäische Parlament müsse echte parlamentarische Befugnisse bekommen. Es müsse über Volumen und Struktur des Haushalts bestimmen können. Bisher kann es „herummosern“, aber die Entscheidungen werden letztlich vom Ministerrat verabschiedet. Es müsse über den Haushalt entscheiden können; es müsse auch die Kommission kontrollieren können. Denn das seien die vornehmsten Rechte eines Parlamentes: über den Haushalt zu beschließen und die Regierung zu kontrollieren. Die Kommission wäre dann die europäische Exekutive und der Ministerrat die zweite Kammer. Der Ministerrat verlöre seine bestimmende Kraft; er wäre nicht mehr so wichtig wie bisher, als alle Entscheidungen durch das „Nadelöhr“ des Ministerrats gehen mussten.

Das ist die eine Schiene: Parlamentarische Fundierung des Integrationsprozesses. Die andere ist die intergouvernementale Abstimmung: Die Mitgliedstaaten sind die Herren der Verträge, sie wollen die Herren der Verträge bleiben, und alles, was in Brüssel geschieht, muss von den nationalen Regierungen abgesegnet werden. Auch hier gibt es natürlich Auseinandersetzungen zwischen den Regierungen, aber schließlich sind es immer die Länder bzw. deren Regierungen, die zu bestimmten Beschlüssen ja oder nein sagen. Intergouvernementale Abstimmung ist das, was die Franzosen und die Briten bevorzugen. Sie wollen kein parlamentarisches System auf Gemeinschaftsebene.

Die Europäische Union – nach der Erweiterung

Der Entwurf zum Vertrag einer EU-Verfassung markiert einen kritischen Punkt. Er zeigt, dass es immer schwieriger wird, auf der intergouvernementalen Schiene zu fahren. Zuerst waren es sechs, die sich abstimmen mussten. Wenn es Schwierigkeiten gab, konnte man verhandeln und auch etwas aushandeln. Als man zu zehnt war, wurde es schon schwieriger; bei 15 noch schwieriger. Wenn man jetzt 25 Mitglieder hat, ist es nahezu ausgeschlossen, diese Methode funktionsfähig zu halten, vor allen Dingen, wenn es starke wirtschaftliche und soziale Unterschiede gibt. Frankreich und Deutschland, so unterschiedlich sie auch sein mögen, haben

doch gleichgerichtete wirtschaftliche Interessen. Bei den Ländern, die gerade hinzugekommen sind, ist es anders.

Wir haben jetzt und in Zukunft Kommissionsrunden mit 25 Mitgliedern und Ministerratsrunden mit ebenfalls 25 Mitgliedern. Sie alle wollen sich darstellen und hervortun, weil sie ja alle bedeutend sind, mindestens so bedeutend wie die Vorredner. Daher gilt das Wort Karl Valentins: Es ist zwar alles schon gesagt worden, aber noch nicht von mir.

Der für die Ost-Erweiterung zuständige Kommissar Verheugen hat kürzlich im Audimax der Tübinger Universität gesagt: Wenn heute noch einmal über die Erweiterung entschieden werden müsste, dann wäre er sich nicht sicher, ob man tatsächlich den Beschluss zur Erweiterung fassen würde. Wenn die Mitgliedstaaten in Kenntnis der realen Probleme jetzt „nein“ sagen würden, dann werden uns die Schwierigkeiten zukünftig zu schaffen machen. Eine Ehe sollte nicht in einer einzigen Mondscheinnacht geschlossen werden, sondern auf einem sicheren Fundament aufbauen. Wenn das richtig ist, was Herr Verheugen gesagt hat – und daran zweifle ich nicht –, dann frage ich mich natürlich, warum nehmen sie jetzt die Türkei auf? Denn das wird doch die Probleme noch größer machen.

Nun kann man sagen, der Unterschied zwischen einer gestreckten Mitgliedschaft und einer herausgehobenen Assoziation sei so entscheidend nicht. Das ist nicht richtig. Bei der gestreckten Mitgliedschaft sitzt die Türkei mit am Tisch und stimmt mit ab; im anderen Fall nimmt sie an der gemeinsamen Willensbildung nicht teil. Das ist der entscheidende Unterschied. Da muss man sich wirklich fragen: Was wird aus der Finalität Europas, wenn man die Türkei jetzt ins Boot nimmt. Ist richtig, was Jacques Delors gesagt hat: Nach der Erweiterung wird aus der Europäischen Union eine bessere Freihandelszone?

Und wenn Sie die Debatte in der Assemblée Nationale auf sich wirken lassen, da war Chirac der einzige, der – aus welchem Grund auch immer – vorbehaltlos für den Türkeibeitritt plädiert hat. Er hat die Debatte zugelassen ohne Abstimmung, damit man nicht erkennen könne, dass er als einziger mit wenigen Getreuen für den Beitritt war. Bei uns ist die Stimmung ähnlich. Das wollten CDU/CSU mit dem Vorhaben der Unterschriftenaktion demonstrieren. Sie wollten zeigen, dass das Volk dagegen ist, wenn man es fragt. Das ist natürlich ein bisschen doppelbödig: Zwar soll das Volk nicht über Verträge entscheiden dürfen – also keine Volks-

abstimmung, das kann das Parlament besser –, aber zum Türkei-Beitritt hat das Volk die richtige Meinung. Das geht natürlich nicht: Entweder können wir Bürger über den Türkei-Beitritt richtig entscheiden, dann können wir es generell, oder man muss sich in allen Fällen auf die parlamentarische Ratifikation stützen. Aber man kann nicht sagen: Hier gewinnen wir und deswegen machen wir so eine Art Volksabstimmung.

Die Politiker müssen das Volk „mitnehmen“

Einen zentralen Punkt möchte ich zum Schluss ansprechen: Besteht die Gefahr, dass sich die politische Willensbildung in der EU verselbständigt? Die Parlamentarier in Straßburg sind honorige Leute, die sich ernsthaft um Europa bemühen; sie haben alle ein Interesse daran, dass immer mehr Kompetenzen nach Brüssel und damit nach Straßburg wandern. Das ist auch verständlich. Wenn ich Parlamentarier wäre, dann möchte ich nicht nur reden, sondern auch das, worüber ich rede, politisch umgesetzt wissen. Infolgedessen sind sie alle für wachsende Kompetenzen der Gemeinschaft. Aber wird in Brüssel und Straßburg im Sinne der Bürger beispielsweise über den Agrarmarkt und die Scheußlichkeiten, die damit verbunden sind oder waren, debattiert? Über die einohrigen Rinder auf Andalusiens Weiden? Dass Schlachtvieh von Kopenhagen nach Catania verfrachtet wird, weil Subventionen für den Transport gezahlt werden, damit auch in Catania Vieh geschlachtet wird? Das ist doch skandalös, dass wir mit unserem Steuergeld Tierquälerei finanzieren. Oder das Hochhalten der Preise für Kalbfleisch mittels der „Herodes-Prämie“, dass Kälber geboren und sofort entsorgt werden, um den Markt zu entlasten, um die Preise zu stabilisieren? Das schreit doch zum Himmel. Aber das wird im Parlament nicht angesprochen; das soll die Öffentlichkeit nicht wissen.

Ein Problem ist auch die niedrige Wahlbeteiligung. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments beklagen sich, die Leute diskutierten zu wenig über Europa, sie interessierten sich zu wenig für die Entscheidungen, die auch ihr persönliches Leben betreffen. Die Abgeordneten haben recht. Wer aber die Wahlkämpfe der letzten Wahl zum EU-Parlament verfolgt hat – unsere Politiker haben nur über Hartz IV, über das Versagen der Regierung oder der Opposition gesprochen. Sie haben nicht die Bürger über Europa und seine Zukunft aufgeklärt oder die Notwendigkeit einer Verfassung erläutert. Wer hat die Erweiterung angesprochen, die Konsequenzen der Erweiterung, die Notwendigkeit der Absicherung der Währungsunion, die Fehl-

steuerung der Agrarpolitik? Nichts davon wurde ernsthaft diskutiert. Die Politiker haben sich nicht mit Europa auseinandergesetzt. Sie müssen die Menschen mit in das europäische Boot hineinholen. Sie können nicht die europäische Integration vorantreiben, und die Basis bleibt zurück. Das kann zu einem Verhängnis werden.

In Dänemark haben die Bürger bei ihren Volksabstimmungen über Europa diskutiert; da hat jeder den Maastricht-Vertrag bekommen, und dann wurde auf den Versammlungen über den Vertrag, über die einzelnen Bestimmungen gesprochen, was ist gut für Dänemark und was schlecht. Die Menschen haben sich damit auseinandergesetzt. In Deutschland herrscht allgemeines Schweigen. Einige Spezialisten diskutieren den Verfassungsvertrag, aber die meisten Menschen wissen gar nicht, wie viele Teile der hat, warum es ihn überhaupt gibt. Man kann die europäische Integration nicht immer weiter treiben und dabei übersehen, dass das Fundament bröckelt. Das Fundament muss fest und sicher sein, auf dem der europäische Turm steht. Die Bürger müssen an diesem Turm mitbauen wollen.

Wir kennen das aus unseren Familien: Wenn man Ungeklärtes oder Streit wegdrückt, löst man kein Problem. Oft reinigt es die Luft, wenn man sich streitet; man spricht sich aus, vielleicht schreit man sich sogar an, aber danach kann man sich auch versöhnen. Deswegen denke ich, dass eine allgemeine Debatte der Bürger über Europa und den Verfassungsvertrag überfällig ist. Wir müssen die Europamüdigkeit überwinden. Mein letzter Satz: Europa ist ein spannendes Thema, Europa ist unsere Zukunft, doch Europas Zukunft ist nicht geklärt.

Die Liste der hier aufgeführten Diskussionsbeiträge beginnt mit der Nummer 228 im Jahr 2002. Die Texte können direkt aus dem Internet bezogen werden. Sollte ein Interesse an früher erschienenen Diskussionsbeiträgen bestehen, kann die vollständige Liste im Internet eingesehen werden. Die Volltexte der dort bis Nummer 144 aufgeführten Diskussionsbeiträge können nur direkt über die Autoren angefordert werden.

- 228. **Starbatty, Joachim:** Röpkes Beitrag zur Sozialen Marktwirtschaft, Januar 2002.
- 229. **Nufer, Gerd:** Bestimmung und Analyse der Erfolgsfaktoren von Marketing-Events anhand des Beispiels DFB-adidas-Cup, März 2002.
- 230. **Schnabl, Gunther:** Asymmetry in US-Japanese Foreign Exchange Policy: Shifting the Adjustment Burden to Japan, März 2002.
- 231. **Gampfer, Ralf:** Fallende Preise in Sequentiellen Auktionen: Das Beispiel des Gebrauchtwagenhandels, März 2002.
- 232. **Baur, Dirk:** The Persistence and Asymmetry of Time-Varying Correlations, März 2002.
- 233. **Bachmann, Mark:** Ermittlung und Relevanz effektiver Steuersätze. Teil 1: Anwendungsbereich und Modellerweiterungen, März 2002.
- 234. **Knirsch, Deborah:** Ermittlung und Relevanz effektiver Steuersätze. Teil 2: Der Einfluss der Komplexitätsreduktion von Steuerbemessungsgrundlagen, März 2002.
- 235. **Neubecker, Leslie:** Aktienkursorientierte Managemententlohnung bei korrelierter Entwicklung der Marktnachfrage, März 2002.
- 236. **Kukuk, Martin und Manfred Stadler:** Rivalry and Innovation Races, März 2002.
- 237. **Stadler, Manfred:** Leistungsorientierte Besoldung von Hochschullehrern auf der Grundlage objektiv meßbarer Kriterien?, März 2002.
- 238. **Eisele, Florian, Habermann, Markus und Ralf Oesterle:** Die Beteiligungskriterien für eine Venture Capital Finanzierung – Eine empirische Analyse der phasenbezogenen Bedeutung, März 2002.
- 239. **Niemann, Rainer und Dirk Kiesewetter:** Zur steuerlichen Vorteilhaftigkeit von Kapitallebensversicherungen, März 2002.
- 240. **Hornig, Stephan:** Information Exchange with Cost Uncertainty: An Alternative Approach with New Results, Februar 2004.
- 241. **Niemann, Rainer, Bachmann, Mark und Deborah Knirsch:** Was leisten die Effektivsteuersätze des European Tax Analyzer?, Juni 2002.
- 242. **Kiesewetter, Dirk:** Tax Neutrality and Business Taxation in Russia: A Proposal for a Consumption-Based Reform of the Russian Income and Profit Tax, Juni 2002.
- 243. **McKinnon, Ronald und Gunther Schnabl:** Synchronized Business Cycles in East Asia and Fluctuations in the Yen/Dollar Exchange Rate, Juli 2002.
- 244. **Neus, Werner:** Fusionsanreize, strategische Managerentlohnung und die Frage des geeigneten Unternehmensziels, Juli 2002.
- 245. **Blüml, Björn und Werner Neus:** Grenzüberschreitende Schuldverträge und Souveränitätsrisiken, Juli 2002.
- 246. **Starbatty, Joachim:** Die Abschaffung der DM ist noch keine Bereitschaft zur politischen Union, Juli 2002.
- 247. **Schnabl, Gunther:** Fear of Floating in Japan? A Bank of Japan Monetary Policy Reaction Function, September 2002.
- 248. **Brassat, Marcel und Dirk Kiesewetter:** Steuervorteile durch Versorgungszusagen in Arbeitsverträgen, September 2002.

249. **Knirsch, Deborah:** Neutrality-Based Effective Tax Rates, September 2002.
250. **Neubecker, Leslie:** The Strategic Effect of Debt in Dynamic Price Competition with Fluctuating Demand, November 2002.
251. **Baur, Dirk und Robert Jung:** Return an Volatility Linkages Between the US and the German Stock Market, Dezember 2002.
252. **McKinnon, Ronald und Gunther Schnabl:** The East Asian Dollar Standard, Fear of Floating, and Original Sin, Januar 2003.
253. **Schulze, Niels und Dirk Baur:** Coexceedances in Financial Markets – A Quantile Regression Analysis of Contagion, Februar 2003.
254. **Bayer, Stefan:** Possibilities and Limitations of Economically Valuating Ecological Damages, Februar 2003.
255. **Stadler, Manfred:** Innovation and Growth: The Role of Labor-Force Qualification, März 2003.
256. **Licht, Georg und Manfred Stadler:** Auswirkungen öffentlicher Forschungsförderung auf die private F&E-Tätigkeit: Eine mikroökonomische Evaluation, März 2003.
257. **Neubecker, Leslie und Manfred Stadler:** Endogenous Merger Formation in Asymmetric Markets: A Reformulation, März 2003.
258. **Neubecker, Leslie und Manfred Stadler:** In Hunt for Size: Merger Formation in the Oil Industry, März 2003.
259. **Niemann, Rainer:** Wie schädlich ist die Mindestbesteuerung? Steuerparadoxa in der Verlustverrechnung, April 2003.
- 260.
261. **Neubecker, Leslie:** Does Cooperation in Manufacturing Foster Tacit Collusion?, Juni 2003.
262. **Buchmüller, Patrik und Christian Macht:** Wahlrechte von Banken und Aufsicht bei der Umsetzung von Basel II, Juni 2003.
263. **McKinnon, Ronald und Gunther Schnabl:** China: A Stabilizing or Deflationary Influence in East Asia? The Problem of Conflicted Virtue, Juni 2003.
264. **Thaut, Michael:** Die individuelle Vorteilhaftigkeit der privaten Rentenversicherung – Steuervorteile, Lebenserwartung und Stornorisiken, Juli 2003.
265. **Köpke, Nikola und Jörg Baten:** The Biological Standard of Living in Europe During the Last Two Millennia, September 2003.
266. **Baur, Dirk, Saisana, Michaela und Niels Schulze:** Modelling the Effects of Meteorological Variables on Ozone Concentration – A Quantile Regression Approach, September 2003.
267. **Buchmüller, Patrik und Andreas Marte:** Paradigmenwechsel der EU-Finanzpolitik? Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand, September 2003.
268. **Baten, Jörg und Jacek Wallusch:** Market Integration and Disintegration of Poland and Germany in the 18th Century, September 2003.
269. **Schnabl, Gunther:** De jure versus de facto Exchange Rate Stabilization in Central and Eastern Europe, Oktober 2003.
270. **Bayer, Stefan:** Ökosteuern: Versöhnung von Ökonomie und Ökologie?, Oktober 2003.
271. **Köhler, Horst:** Orientierungen für eine bessere Globalisierung, November 2003.
272. **Lengsfeld, Stephan und Ulf Schiller:** Transfer Pricing Based on Actual versus Standard Costs, November 2003.
273. **Lengsfeld, Stephan und Thomas Vogt:** Anreizwirkungen kostenbasierter Verrechnungspreise bei externen Effekten –Istkosten– versus standardkostenbasierte Verrechnungspreise bei Kreuzinvestitionen -, November 2003.
274. **Eisele, Florian und Andreas Walter:** Kurswertreaktionen auf die Ankündigung von Going Private-Transaktionen am deutschen Kapitalmarkt, Dezember 2003.

275. **Rall, Wilhelm:** Unternehmensstrategie für den globalen Wettbewerb, Februar 2004.
276. **Niemann, Rainer:** Entscheidungswirkungen von Verlustverrechnungsbeschränkungen bei der Steuerplanung grenzüberschreitender Investitionen, Februar 2004.
277. **Kirchner, Armin:** Verringerung von Arbeitslosigkeit durch Lockerung des Kündigungsschutzes – Die entscheidende Einflussgröße, März 2004.
278. **Kiesewetter, Dirk und Andreas Lachmund:** Wirkungen einer Abgeltungssteuer auf Investitionsentscheidungen und Kapitalstruktur von Unternehmen, April 2004
279. **Schanz, Sebastian:** Die Auswirkungen alternativer Gewinnverwendung von Kapitalgesellschaften im Rahmen des Halbeinkünfteverfahrens auf die Vermögenspositionen Residualanspruchsberechtigter, Mai 2004.
280. **Stadler, Manfred:** Bildung, Innovationsdynamik und Produktivitätswachstum, Mai 2004.
281. **Grupp, Hariolf und Manfred Stadler:** Technological Progress and Market Growth. An Empirical Assessment Based on the Quality Ladder Approach, Mai 2004.
282. **Güth, Werner und Manfred Stadler:** Path Dependence without Denying Deliberation. An Exercise Model Connecting Rationality and Evolution, Mai 2004.
283. **Duijm, Bernhard:** Offener Regionalismus als pareto-verbessernde Integrationsform, Juni 2004.
284. **Pitterle, Ingo und Dirk Steffen:** Welfare Effects of Fiscal Policy under Alternative Exchange Rate Regimes: The Role of the Scale Variable of Money Demand, Juni 2004.
285. **Molzahn, Alexander:** Optimale Fiskalpolitik und endogenes Wachstum, Juli 2004.
286. **Jung, Robert, Kukuk, Martin und Roman Liesenfeld:** Time Series of Count Data: Modeling and Estimation, August 2004.
287. **De Grauwe, Paul und Gunther Schnabl:** Nominal versus Real Convergence with Respect to EMU Accession. EMU Entry Scenarios for the New Member States, August 2004.
288. **Kleinert, Jörn und Farid Toubal:** A Structural Model of Exports versus Production Abroad, Dezember 2004.
289. **Godart, Olivier und Farid Toubal:** Cross the Border and Close the Gap? How do Migrants Enhance Trade, Januar 2005.
290. **Schnabl, Gunther und Christian Danne:** The Changing Role of the Yen/Dollar Exchange Rate for Japanese Monetary Policy, Februar 2005.
291. **Schnabl, Gunther:** Der Festkurs als merkantilistische Handelspolitik – Chinas Währungs- und Geldpolitik im Umfeld globaler Ungleichgewichte, Februar 2005.
292. **Starbatty, Joachim:** Anmerkungen zum Woher und Wohin der Europäischen Union, Februar 2005.