

Europa vor einer doppelten Bewährungsprobe

Europa steht wieder auf der Tagesordnung. Im Mai 2004 ist die größte Erweiterung in der Geschichte der europäischen Integration vollzogen und damit die unselbige Spaltung Europas in West und Ost überwunden worden. Bis heute jedoch hat die Europäische Union ihre Schwächen, ihr demokratisches Defizit und mangelnde Bürgernähe nicht überwunden. Trotzdem hat diese krisengeschüttelte Union immer wieder neue Beitrittskandidaten angezogen, damit aber auch ihre Handlungsfähigkeit geschwächt. Innerhalb von drei Jahrzehnten hat sich die Zahl der Mitglieder mehr als vervierfacht. Für die Zukunft Europas wird es daher entscheidend sein, - trotz des Scheiterns im ersten Anlauf - den Konventsentwurf für eine europäische Verfassung zu verabschieden, weil damit die Chance verbunden ist, den Integrationsweg gemeinsam für 25 und mehr Mitglieder fortzuführen. Ein endgültiges Scheitern der Verhandlungen könnte die erweiterte Union gleich zu Anfang in eine Krise stürzen. Sind sich die Europäer im Klaren über die Risiken und Folgen einer solchen Entwicklung?

Eine Debatte über die Zukunft Europas setzt eine Bestandsaufnahme voraus, um die Tragfähigkeit des erreichten Integrationsstandes zu prüfen. Die nachfolgende Analyse bezieht sich im Wesentlichen auf die wirtschaftlichen Aspekte der europäischen Integration und auf die Folgen der Erweiterung um zehn bzw. zwölf Mitglieder. Trotz unverkennbarer Fortschritte stellen sich schwerwiegende und unbequeme Fragen: Ist die EU mit dem doppelten Projekt von Erweiterung und Vertiefung überfordert? Warum ist es der EU bis heute nicht gelungen, die Bürger Europas für ein erstaunlich erfolgreiches und politisch einmaliges Groß-

projekt zu überzeugen? Reicht die neue Verfassung aus, - wenn sie denn beschlossen wird -, um die EU für die nächsten Jahre funktions- und handlungsfähig zu gestalten? Welches sind die geographischen Grenzen der Europäischen Union, oder stürzen wir uns unreflektiert in neue Erweiterungen bevor das Erreichte konsolidiert ist? Kann die Europäische Union die künftigen Herausforderungen bewältigen oder wird sie einer massiven Zerreißprobe ausgesetzt?

Der Europäische Binnenmarkt: ein unvollendetes Programm

Die Schaffung eines Europäischen Binnenmarktes ohne Grenzen ist seit den Romverträgen (1958) der Kernbereich und Motor der Integration. Das damals definierte Ziel, einen Gemeinsamen Markt für Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren zu schaffen, ist in den wirtschaftlichen Krisen der 70er Jahre stecken geblieben. Die früheren Ziele wurden erst wieder Mitte der 80er Jahre aufgenommen. Mit der grundlegenden Erweiterung der Romverträge durch die Einheitliche Europäische Akte (1987) gelang ein neuer Anlauf zur Vollendung des Binnenmarktes. Der Erfolg dieses umfassenden Liberalisierungsansatzes (und die Verabschiedung von 300 legislativen Aktionen) wurde durch zwei Neuerungen ermöglicht: die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat und die Anwendung des Grundprinzips der gegenseitigen Anerkennung auf der Basis einer Mindestharmonisierung (Regeln, Standards, Normen).

Mit der Binnenmarktinitiative sollten sämtliche Hemmnisse für den freien Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen verschwinden, um so die Kosten zu verringern und den europaweiten Wettbewerb zu stärken. Auf diese Weise sollten kräftige Effizienz- und Wohlfahrtsgewinne entstehen und Europa sollte zu einer Wirtschaftsmacht werden, die sich mit den USA und den neuen Wettbewerbern in Asien messen könnte. Seit Mitte der 80er Jahre kam mit der Binnenmarktinitiative eine erstaunliche Integrationsdynamik in Gang. Weite, bisher abgeschottete

* Wolfgang Quaisser ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Osteuropa-Institut München, Manfred Wegner war Stellvertreter Generaldirektor der Europäischen Kommission und Gründungspräsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle. Der Aufsatz ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Reformen und Interessen in einer erweiterten Union“ entstanden, das durch den Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa (forost, München) unterstützt wird.

Bereiche der Gütermärkte wurden dem Wettbewerb ausgesetzt, der Außenhandel nahm zu und die intra-industrielle Spezialisierung vertiefte sich. Die Preisunterschiede zwischen den Mitgliedsländern sind geringer geworden, aber weiterhin größer als zwischen den US-Bundesstaaten. Das reale Wachstum beschleunigte sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf jährlich 2,7% (gegenüber 1,6% in der ersten Hälfte). Die EU-Kommission schätzte die kumulativen Wohlfahrtsgegewinne für den Zeitraum von 1992 bis 2002 auf 877 Mrd. Euro. Der Binnenmarkt erhöhte das reale Bruttoinlandsprodukt der EU-Länder um insgesamt 1,8 Prozentpunkte und schuf rund 2,5 Mio. neue Arbeitsplätze. Das (noch unvollendete) Binnenmarktprogramm ist also zum Erfolg geworden, obwohl im Cecchini-Bericht (1988) höhere Wachstums- und Beschäftigungsbeiträge vorausgeschätzt wurden.

Der Binnenmarkt für Güter ist im Prinzip weitgehend hergestellt. Aber die Kommission beklagt hier die verzögerte und ungenügende Umsetzung vieler Binnenmarktvorschriften.¹ Wesentlich mühsamer als erwartet verlief allerdings der Abbau von Barrieren in den übrigen Bereichen. Die größten Rückstände finden sich im Bereich der privaten Dienstleistungen und der Finanzmärkte (EZB 2003) sowie beim Abbau von Mobilitätsbarrieren für Arbeitnehmer und freie Berufe.² Die „Netzwerkindustrien“, Verkehr, Energie und Kommunikation, sind noch immer restriktiven Regelungen und Barrieren unterworfen. Die Gas- und Elektrizitätsbranche sowie die Postdienste sind nur auf dem Papier liberalisiert. Staatliche Beihilfen und Garantien verzerren weiterhin den grenzüberschreitenden Wettbewerb. Die Beihilfenkontrolle und die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission stoßen zunehmend auf Widerstände. Beide Bereiche gehören zu den zentralen Gemeinschaftskompetenzen der EU, ohne die ein Binnenmarkt nicht funktionieren kann. „Nationale“ Interessen dominieren in immer mehr Bereichen. Die Anzeichen für die Abwehr von Liberalisierungsbemühungen mehren sich und schlagen sich in der Zunahme von Vertragsverletzungen nieder. Verstärkte Anstrengungen werden also unumgänglich sein, um die enormen Wachstums- und Beschäftigungspotentiale eines echten Binnenmarktes für Dienstleistungen und Kapital zu nutzen.

1 Gegen die Mitglieder sind zurzeit mehr als 2000 Vertragsverletzungen anhängig. Kürzlich wurde auch Deutschlands Schwäche in der Binnenmarktpolitik gerügt.

2 „Auf dem Gütermarkt haben wir 90 % des Pensums geschafft, bei finanziellen Dienstleistungen etwa 50 %, bei Dienstleistungen vielleicht 40 %“ (Frits Bolkenstein; EU-Kommissar für den Binnenmarkt, in: *Die Zeit* vom 14.1.2002).

Das Entstehen eines europäischen Binnenmarktes schafft zweifellos beträchtliche Wohlfahrtsgewinne. Der verstärkte Wettbewerbsdruck eines großen Marktes für 456 Mio. Einwohner (EU-25) bringt jedoch auch schmerzhaft Anpassungen mit sich, die sich - ebenso wie die Gewinne - nicht gleichmäßig auf die Mitgliedsländer und Regionen verteilen. Von Anfang an stand fest, dass die beschleunigten Anpassungsprozesse in der Industrie sowie auf den Dienstleistungs- und Finanzmärkten koordinierte und ergänzende Anstrengungen der Wirtschaftspolitik und raschere Reformen notwendig machen würden. Vor allem aber würde ein funktionsfähiger Binnenmarkt eine größere Flexibilität der Arbeitsmärkte und der Lohnfindungssysteme erfordern. Während sich kleinere Mitgliedsstaaten, wie Finnland, Dänemark und Schweden, mutigen Reformen der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme unterworfen haben, sind sie in den großen Mitgliedsländern bisher meist ausgeblieben oder erst kürzlich in Gang gekommen.

Gefahren der Aufweichung durch die Osterweiterung?

Die Beitrittsländer haben große Anstrengungen unternommen, um die Übernahme des europäischen Regelwerkes und Besitzstandes (*acquis communautaire*) zu sichern und dabei erstaunliche, allerdings von Land zu Land unterschiedliche Erfolge erzielt. Die Spanne in der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsländer und die Rückstände in der Übernahme des umfangreichen Regelwerks sind beträchtlich.³ Am weitesten sind Estland, Slowenien und Ungarn vorangekommen, zurückgeblieben ist u.a. Polen. Notwendige Anpassungsmaßnahmen wurden oft verschleppt, die langfristig die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dieser Länder verbessern sollten. Der verstärkte Wettbewerb innerhalb des großen Binnenmarktes wird voraussichtlich den sozialen Anpassungsdruck und die Arbeitslosigkeit in einigen Beitrittsländern erhöhen und damit auch protektionistische Neigungen und Abwehrhaltungen verstärken.

Die Übernahme europäischer Regeln ist allerdings kein einmaliger Vorgang, sondern muss in der juristischen Praxis und in der Verwaltung auch um- und durchgesetzt werden. In Ländern, die in der Vergangenheit planwirtschaftlich und dirigistisch verwaltet wurden, fehlen dafür oft - trotz beträchtlicher Anstren-

3 Vgl. hierzu die Berichte des World Economic Forum (2002) und die letzten Monitoring-Berichte der EU-Kommission (2003).

gungen - noch die ausreichenden personellen Voraussetzungen und administrativen Erfahrungen. In einer längeren Übergangszeit könnte es daher zu Regelverletzungen kommen, deren Häufung das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes ernsthaft stören würde. In einer Übergangszeit von rund zwei Jahren kann die Kommission auf Basis von Schutzklauseln Vertragsverletzungen in einem verkürzten Verfahren mit Sanktionen ahnden. Danach wird dies schwieriger sein, denn die regulären Vertragsverletzungsverfahren müssen beim Europäischen Gerichtshof verhandelt werden.

Die Europäische Währungsunion und ihre Glaubwürdigkeit

Die Europäische Währungsunion (1999) erweist sich als ein gewaltiger Integrationsprung, dessen Folgen weit über die Verlagerung wichtiger Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene hinausgehen. Die Europäer haben das Ziel einer gemeinsamen Währung seit mehr als 30 Jahren verfolgt. Der Weg zu einer europäischen Währung war mit Rückschlägen verbunden und galt lange Zeit als Fernziel und Krönung der Einigung des Kontinents. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion, der deutschen Einigung und den Anschubkräften des Binnenmarktes entwickelte sich die historische Chance einer beschleunigten monetären Integration. Gestützt auf den Delors-Bericht (1987) als Blaupause für die Schaffung einer Europäischen Währungsunion (EWU) wurde 1992 der Vertrag von Maastricht unterzeichnet und ein Jahr später verabschiedet.

Die EWU verwirklicht zwei Innovationen: einerseits die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (ähnlich der Deutschen Bundesbank), welche für die zentrale Geldpolitik verantwortlich ist. Dagegen wird die Wirtschafts- und Finanzpolitik, wenn auch eingegrenzt durch den Stabilitätspakt und einer engen Koordinierung unterworfen, weiterhin national entscheiden. Andererseits wird in der EWU ein differenzierter Integrationsweg angewendet, da an der Währungsunion noch nicht alle EU-Mitglieder teilnehmen. Die Einmaligkeit der EWU drückt sich vor allem in dem Großexperiment aus, eine Währungsunion ohne eine politische Union zu etablieren. Eine Zeit lang bestand die Hoffnung, dass die *nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft* einer Währungsunion (Tietmeyer 1995) als Vehikel der politischen Integration dienen würde.

Die EWU hat sich gegen die ökonomischen Risiken durch zwei Entscheidungen abgesichert. Zum ersten wurde das Preisstabilitätsziel (rd. zwei Prozent Inflation) als die prioritäre Aufgabe des Europäischen Zentralbanksystems festgelegt. Zum zweiten sollten die Ge-

fahren divergierender Finanzpolitik und ausufernder Budgetdefizite durch einen Stabilitäts- und Wachstumspakt eingeeengt werden. Er sieht vor, dass die nationalen Haushaltsdefizite drei Prozent des BIP eines Landes nicht überschreiten dürfen und die Staatshaushalte mittelfristig ausgeglichen sein sollten. Abweichungen von den finanzpolitischen Leitlinien können mit finanziellen Sanktionen bestraft werden. Der Stabilitätspakt sollte verhindern, dass sich Mitgliedsländer leichtfertig verschulden, ohne - wie früher - die Nachteile höherer Zinsen tragen zu müssen.

Der institutionelle Aufbau der Europäischen Zentralbank, die ersten Erfahrungen der monetären Steuerung und der Austausch der nationalen Währungen durch den Euro haben sich erstaunlich reibungslos vollzogen. Das Stabilitätsziel ist in den abgelaufenen fünf Jahren erfolgreich verwirklicht worden. Die nationalen Zinssätze und Preisniveaus haben rasch konvergiert, obwohl sich in letzter Zeit die Streuung der nationalen Inflationsraten wieder vergrößert hat. Seit 1999 lag der Anstieg des Preisniveaus im Euroraum bei jährlich gut zwei Prozent. Dagegen leidet die Budgetdisziplin unter einem Glaubwürdigkeitsverlust, welcher u.U. das Funktionieren der EWU langfristig bedrohen könnte. Nach anfänglichen Erfolgen bei der Konsolidierung der Staatshaushalte - vor allem in der Vorbereitungsphase - sind in den letzten Jahren in Deutschland, Frankreich und Portugal die Budgetdefizite deutlich über die Drei-Prozentgrenze gestiegen. Schuld daran sind unzureichende Konsolidierungsbemühungen im Aufschwung, die anhaltende Wachstumsschwäche, aufgeschobene Reformen und schließlich die hohen Einigungslasten Deutschlands. Deutschland und Frankreich verweigerten eine deutliche Eingrenzung ihrer Defizite, und der Ministerrat ging Sanktionen aus dem Wege. Der Stabilitätspakt ist damit empfindlich beschädigt worden. Damit liegt ein schlimmes Beispiel für nachfolgende Übertretungen der Maastrichtregeln vor. Es wird künftig noch schwerer sein, (in Krisenzeiten) eine effiziente Koordinierung der Finanzpolitik im Euroraum durchzusetzen. Beschämend bleibt auch, dass es Deutschland war, das von seinen Partnern die strikte Einhaltung von Haushaltsdisziplin als Garantie für das Funktionieren der EWU einforderte und sie (neben Portugal) als erstes Mitgliedsland vernachlässigte.

Mit der EWU wurden die nationalen geldpolitischen Souveränitätsrechte einer zentralen, supranationalen Instanz übertragen, welche eine gleichartige Geldpolitik (one-size-fits-all monetary policy) exekutiert, die keine Rücksicht auf unterschiedliche Gegebenheiten und Reaktionen in den nationalen Volkswirtschaften nehmen kann. Außerdem verlieren die Teilnehmerländer ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument,

nämlich die Möglichkeit unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen oder Schocks durch Wechselkurskorrekturen auszugleichen. Diese Aufgaben müssen jetzt vermehrt die Produkt- und Arbeitsmärkte übernehmen. Vor allem wird einer flexiblen und differenzierten Lohnentwicklung künftig eine größere Rolle bei der regionalen und sektoralen Anpassung zufallen. Im anderen Falle ist mit weiter anhaltender Arbeitslosigkeit zu rechnen. Auch hier hat bisher die Hoffnung getrogen, dass die Zwänge der gemeinsamen Währungs politik zu einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und einer Annäherung wichtiger Politikbereiche führen würden. Die in der EU praktizierte wirtschaftspolitische Koordinierung hat offensichtlich nur marginale Ergebnisse gezeitigt. Die Rolle der Europäischen Kommission als Wächter der Verträge und Regeln ist in den Auseinandersetzungen um den Stabilitätspakt beschädigt worden.

Die Erweiterung des Euroraumes durch die Beitrittsländer

Die institutionellen und politischen Defizite und die Schwierigkeiten der wirtschaftspolitischen Koordinierung werden mit der bevorstehenden Osterweiterung verschärft, da die neuen Beitrittsländer dramatischen Strukturanpassungen unterliegen und die Konflikte zunehmen. Die neuen Mitgliedsländer müssen sich den wirtschaftspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsmechanismen der EU unterwerfen. Sie verpflichten sich ohne Ausnahme zur späteren Übernahme des Euro (kein „opting out“), womit kein automatischer Beitritt zur Währungsunion verbunden ist. Nach einer mindestens zweijährigen und störungsfreien Teilnahme am Europäischen Wechselkursmechanismus II ist der Zeitpunkt für diesen wichtigen Schritt offen und hängt von den Fortschritten der nominalen Konvergenz und des realen Aufholprozesses in den Beitrittsländern ab.

Die meisten Beitrittsländer erfüllen beim Schuldenstand die Kriterien, nicht jedoch (je nach Land unterschiedlich) hinsichtlich des Budget-, des Inflations- und Zinskriteriums. Dabei erweisen sich vor allem die in einigen Beitrittsländern angestiegenen Budgetdefizite zunehmend als Problem und erwecken Zweifel an der Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit der Finanzpolitik. Bei der Annäherung an den Euro-Währungsraum wird eine zentrale Frage sein, ob es angesichts eines solch heterogenen Wirtschaftsraumes sinnvoll ist, die rasche Erfüllung der Maastrichtkriterien sowie die Teilnahme an der EWU von den europäischen Schwellenländern einzufordern. Die Vorteile einer raschen Anbindung

bzw. einer Übernahme des Euro bestehen zweifellos darin, dass damit Glaubwürdigkeit importiert wird und so die Zinsen sinken und höhere ausländische Direktinvestitionen angezogen werden (Balcerowicz 2003).

Ist die Produktivitätsdynamik zwischen einzelnen Branchen (insbesondere zwischen handelbaren und nicht-handelbaren Gütern) allzu unterschiedlich, drohen indes reale Wechselkursaufwertungen, wachsende Leistungsbilanzdefizite und höhere Preise (Balassa-Samuelson-Effekt). In den Beitrittsländern wird letzteres noch durch notwendige Preisanpassungen bei den administrierten Preisen verschärft. Notwendig wäre dann eine restriktivere Geld- und Fiskalpolitik mit negativen Folgen für die Konjunktur in den neuen Mitgliedsländern. Fehlt der Wechselkursmechanismus, so treten negative realwirtschaftliche Folgen ein, falls andere Anpassungsmechanismen (Preis- und Lohnflexibilität, Mobilität der Produktionsfaktoren) ausfallen. Damit ist vorerst in vielen Beitrittsländern zu rechnen. Die EU wäre gut beraten, den Beitritt der neuen Mitgliedsländer zur Währungsunion nicht zu forcieren.

Die Lissabon-Strategie: Neuer Koordinierungsansatz oder Rhetorik?

Auf dem Lissabonner Gipfel (2000) hat sich die EU, als Antwort auf den zunehmend globaleren Wettbewerb, die eigene Wachstumsschwäche und das Zurückbleiben gegenüber den USA das ehrgeizige Ziel gesetzt, Europa bis 2010 zum wachstums- und innovationsstärksten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Innerhalb von zehn Jahren könnten dadurch 20 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und ein Wirtschaftswachstum von jährlich rund drei Prozent verwirklicht werden. Die vielfältigen Ziele der Lissabon-Agenda⁴ sollen mit Hilfe eines neuartigen wirtschaftspolitischen Instruments, der *Methode der offenen Koordinierung*, erreicht werden. Die zunächst für die europäische Beschäftigungspolitik entwickelte Methode besteht in einer lockeren, wenig verbindlichen Koordinierungsform, die den nationalen Regierungen viel Spielraum überlässt, aber die Gestaltungsbereiche im Vergleich zum Binnenmarktziel erweitert hat. Das neue Instrument (das auch im Konventsentwurf verankert wurde) stützt sich im Wesentlichen auf die Festlegung gemeinsamer Leitlinien der nationalen Wirtschaftspolitik, auf nationale Aktionspläne zur Implementierung der Leitlinien, auf die Erarbeitung von Indikatoren der nationa-

4 Vollendung des Binnenmarktes und integrierter Finanzmärkte, Schaffung einer Informationsgesellschaft, von koordinierten Netzwerken bei R&D, Abbau von Regulierungslasten, soziale Einbindung und nachhaltige Entwicklung.

len Leistungsfähigkeit und „best-practice“ Vergleichen sowie auf regelmäßige Berichte und Überprüfungen durch die Kommission.

Bisher sind die Ergebnisse eher enttäuschend. Der EU droht, dass ihre vor drei Jahren vereinbarten Ziele verfehlt werden. Das reale Wachstum und der Beschäftigungsanstieg der EU waren bereits in den 90er Jahren deutlich gegenüber den USA zurückgeblieben. Im Zeitraum von 2001 bis 2003 lag das reale Wachstum der Ländergruppe Deutschland, Frankreich und Italien bei nur jährlich 0,7 % und damit unterhalb des Durchschnitts der übrigen EU-Länder (1,8 %). Deutschland ist zum Schlusslicht und Problemfall in Europa geworden.⁵ Wegen der ausgebliebenen Strukturreformen und des unzureichenden Wachstums u.a. ist die Arbeitslosigkeit in der EU auf mehr als acht Prozent angestiegen. Gleichzeitig nahmen die Budgetdefizite in mehreren Ländern zu. Im Gegensatz zu den USA bleiben die Aussichten für eine kräftige Erholung mäßig, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich das Wachstumspotenzial u.a. wegen schwacher Investitionen und langsameren Produktivitätszuwächsen vermindert hat (Europäische Kommission 2003).

Das World Economic Forum, das die Wettbewerbsfähigkeit der EU im Hinblick auf die Lissabon-Prozess bewertet, kommt zu dem Ergebnis, dass der Durchschnitt der EU-Volkswirtschaften nicht nur schlechter als die USA, sondern auch der anderen OECD-Länder zu beurteilen ist. Die Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsländern sind indes beträchtlich. In der Spitzengruppe finden sich Finnland, Dänemark, Schweden und Großbritannien, während sich Portugal, Spanien, Italien sowie Griechenland am Ende der Leistungsskala finden (WEF/ZEI 2002).

Für das Zurückbleiben der europäischen Volkswirtschaften gibt es viele Gründe, die größtenteils mit dem Ausbleiben von notwendigen Reformen zu tun haben. Offensichtlich ist jedoch auch, dass die Strategie der „offenen Koordinierung“ nur unzureichende politische Anreize bietet, um entsprechend dem „Benchmarking-Ansatz“ die besten Lösungen („best practice“) zu übernehmen. Die Reformdynamik bzw. Verweigerung ist in den jeweiligen Staaten weitgehend von innenpolitischen Konstellationen und Wahlen abhängig. Der externe und europäische Wettbewerbsdruck wirkt nur moderat. Eine auf europäischer Ebene verankerte Wirtschaftspolitik oder eine effiziente Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitik hat sich bis heute kaum durchsetzen lassen.

Lissabon-Strategie und Osterweiterung

Ob die Lissabon-Strategie langfristig Wirkungen erzielt, hängt auch davon ab, ob es gelingt die neuen Mitgliedsländer in diesen Prozess zu integrieren. Welche Chancen und Risiken birgt die Osterweiterung hinsichtlich des Lissabon-Prozesses? Die Chance besteht darin, dass die Beitrittsländer - nicht zuletzt auch wegen ihrer massiven Lohnkostenvorteile - zunehmend in die Netzwerke europäischer Firmen integriert werden. Der Vorteil für Unternehmen aus den industriellen Kernländern besteht darin, durch partielle Auslagerung insbesondere arbeitsintensiver Bereiche die Produktionskosten zu senken und international wettbewerbsfähiger zu werden. Wachstumseffekte für ganz Europa können dadurch erwartet werden. Da qualifizierte Arbeitnehmer vielfach zu Verfügung stehen, besteht für die neuen Mitgliedsländer die Möglichkeit schrittweise modernere Technologien zu adaptieren und sogar in wissensgetragene Technologiebereiche vorzustoßen. Der Technologietransfer ermöglicht es ihnen, ihre Produktivität zu steigern und ihr Einkommensniveau zu erhöhen und so den Konvergenzkurs dauerhaft zu verstärken. In einigen Ländern (z. B. in Ungarn) sind erste Erfolge dieser Strategie zu beobachten. Die europäischen Kernländer wären damit zwar einem größeren Konkurrenzdruck ausgesetzt, doch würden sie auch angespornt, ihren technologischen Vorsprung zu halten und ihre internen Reformen zu intensivieren. Würde sich dieser Prozess ausbreiten, dann könnte die Osterweiterung die Lissabon-Strategie fördern.

Worin liegen die Risiken? Dass die europäischen Kernländer den technologischen Vorsprung gegenüber Osteuropa verlieren, ist wenig wahrscheinlich. Westeuropa leidet aber unter anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und unter unzureichenden Investitionen. Offensichtlich gelingt es nicht, den Wegfall gering qualifizierter Arbeitsplätze (und den Wegzug von Firmenteilen) zu kompensieren. Kann Westeuropa seine Arbeitsmärkte nicht reformieren, dann droht durch die Osterweiterung (in der Kombination von Handel, Direktinvestitionen und Migration) eine höhere Arbeitslosigkeit. Der Anpassungsdruck ist jedoch auch das Ergebnis des arbeitssparenden technologischen Fortschritts und der Globalisierung. Auch ohne die Osterweiterung würden diese Prozesse ablaufen, doch sie werden sich - begünstigt durch geringere Transaktionskosten (Wegfall sämtlicher Handelsbarrieren) - beschleunigen.

Andererseits werden die Beitrittsländer das technologische Niveau ihrer Volkswirtschaften nicht alleine mittels ausländischer Direktinvestitionen erhöhen können. Die technologische Diffusion in breiten Teilen der Wirtschaft (u.a. Zulieferer für ausländische Unterne-

⁵ Bereits im Jahre 2000 hat der amerikanische Ökonom Paul Krugman gewarnt: *Germany is in trouble - and with it, the whole project of a more unified Europe.*

men) hängt auch von eigenen Anstrengungen ab. Die Forschungs- und Entwicklungsausgaben sind in den neuen Mitgliedsländern noch zu niedrig, um moderne Technologie auf breiter Basis zu übernehmen. Hinzu kommen institutionelle Hemmnisse. Die Kapitalmärkte bieten kleineren und mittleren Unternehmen geringe Möglichkeiten der Fremdfinanzierung. Zudem ist die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in vielen Beitrittsländern noch immer schwach. Gestützt auf ausländische Unternehmen drohen hochproduktive, exportorientierte Enklaven zu entstehen, denen weiterhin heimische Wirtschaftsbereiche mit niedriger Produktivität gegenüberstehen (Dauderstädt 2004). Zudem wird deutlich, dass sich nicht alle Länder gleichermaßen als Produktionsstandort für ausländische Unternehmen eignen. Die Osterweiterung stellt demnach eine Chance für den Lissabon-Prozess dar, deren Nutzung stark von den internen Reformprozessen abhängig ist. Trotzdem dürfen die Gefahren wachsender regionaler und sozialer Spannungen in den neuen Beitrittsländern nicht übersehen werden.

Agrar- und Strukturpolitik auf dem Prüfstand

Die Kernbereiche der europäischen Einigung, Binnenmarkt und Währungsunion, werden von EU-Politikbereichen flankiert, welche dazu beigetragen haben, das öffentliche Bild der Union zu verzerren. Im Zentrum stehen die Agrar- und Strukturpolitik, die mit einem beachtlichen Transfer von Finanzmitteln verknüpft sind. Historisch aus einem Interessensausgleich zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien entstanden, haben diese Politikbereiche in den folgenden Erweiterungen (vor allem der Süderweiterung) eine Eigendynamik erhalten, die trotz ernsthafter Zweifel an ihrem Nutzen den organisatorischen und finanziellen Aufwand expandieren ließen. Während die Agrar- und Strukturpolitik schon in der EU-15 umstritten war und an ihre finanziellen Grenzen stieß, drohen zunehmende Verteilungskämpfe die erweiterte Union zu lähmen. Gibt es ernsthafte Chancen für eine grundlegende Reform dieser Politikbereiche?

Europäische Agrarpolitik

Ein Gemeinsamer Agrarmarkt gehört zu den Kernbereichen der Gemeinschaftspolitik und ist Teil des Binnenmarktes. Der Grundfehler der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bestand allerdings darin, die politisch gewollte - wenn auch umstrittene - Subventionierung

der Agrareinkommen über Preisstützungen vorzunehmen. Sie schuf so Produktionsanreize, in deren Folge die berüchtigten Milchseen und Rinderberge entstanden sind. Um eine Kostenexplosion zu vermeiden, griff man sogar in den Instrumentenkasten der Planwirtschaft. Produktionsmengen wurden für einzelne Länder begrenzt und dann sogar für einzelne Landwirte festgelegt (Zuckerkontingente, Milchquoten). Dennoch stiegen die finanziellen Belastungen. Der Agrarhaushalt umfasst mit fast 45 Mrd. Euro (2003) rund die Hälfte des EU-Budgets. Die Landwirtschaftslobby (Bauernverbände und Nahrungsmittelindustrie) erwies sich als so stark, dass sie grundlegende Reformen über Jahrzehnte verhindern konnte. Hinzu kamen massive Interessen von Ländern wie Frankreich u.a., die überproportional von den Agrarsubventionen profitierten.

Nur langsam bricht das bestehende System auf. Beginnend mit der McSharry-Reform (1992)⁶ senkte die EU allmählich die Agrarpreise und führte sie zumindest in einigen Bereichen (u.a. bei Getreide) schrittweise an das Weltmarktniveau heran. Mit der Agenda 2000 (Berlin 1999) setzten die Regierungschefs den Trend fort. Allerdings werden die Preissenkungen durch direkte Einkommensbeihilfen kompensiert. Eine Kostentlastung konnte deshalb nicht erreicht werden, zumal man zusätzlich über die „zweite Säule“ (ländliche Entwicklung) Geld in die Landwirtschaft pumpt. Ein entscheidender Durchbruch konnte 2003 erzielt werden, indem die Einkommenstransfers nicht mehr an die Produktionsmittel (Boden und Tierzahl) gekoppelt, sondern als pauschale Betriebsprämie (bemessen am Durchschnitt der letzten Jahre) gezahlt werden. Zudem wird die Auszahlung der Prämien an die Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Umwelt-, Tier-, und Arbeitsschutzaufgaben geknüpft, wobei gleichzeitig das Agrarbudget insgesamt eingefroren wurde. Mit Hilfe der Entkopplung und der Ausgabenlimitierung verbessert sich die Effizienz der Agrarpolitik. Zudem hofft man dadurch auch die Erweiterungskosten besser in den Griff zu bekommen.

Der Bauer wird damit immer mehr zu einem Landschaftspfleger, dessen zumindest teilweise umweltverhaltende Leistungen direkt von der Gesellschaft entlohnt werden. Der Abbau von Preis- und Exportsubventionen wird durch den Druck der WTO-Verhandlungen unterstützt, in denen die EU seitens wichtiger Agrarexporteure und der Entwicklungsländer seit langem am Pranger steht. Trotz der Reformen droht ein Brüsseler „Ökodirigismus“, der das bestehende bürokratische Regelwerk für „gut gemeinte“ Umweltziele einsetzt.

⁶ Unter den Iren Ray MacSharry (EU-Agrarkommissar von 1989 bis 1992) wurde die Agrarreform begonnen.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob nicht jede Gesellschaft nach ihren eigenen Präferenzen und mit eigenen Mitteln die Landwirtschaft und den ländlichen Raum unterstützen sollte, wenn dies produktionsneutral geschieht. Der EU blieben die Wettbewerbskontrolle und die Überprüfung vorher beschlossener Leitlinien. Diese umfassenden Aufgaben würden in einer erweiterten EU mit 27 Mitgliedern die Brüsseler Administration voll auslasten. Solche weitgehenden Reformen werden allerdings mit der Erweiterung immer unwahrscheinlicher. Es ist leicht vorauszusehen, dass die neuen Mitgliedsländer mit teilweise hohem Agraranteil (bis zu 20% der Beschäftigten) in den künftigen Verhandlungen nicht als Protagonisten einer weitreichenden Umgestaltung der Agrar- und Strukturpolitik agieren werden.

Regional-, Struktur- und Innovationspolitik

Die europäische Einigung basiert auf der Grundannahme, dass sie den Wohlstand aller mehrt und zu einer wirtschaftlichen Konvergenz zwischen und in den Mitgliedsländern führt. Die empirischen Erfahrungen relativieren allerdings diese Annahme. Vergleicht man die Konvergenz nationaler Volkswirtschaften, dann stehen Erfolgsbeispielen wie Irland, Spanien und Portugal auch Enttäuschungen (Griechenland) gegenüber. Die EU unterstützt die regionale und soziale Konvergenz mit Hilfe der Struktur- und Kohäsionspolitik. Sie soll allerdings nicht alleine die Einkommensunterschiede über Transferzahlungen abbauen, sondern auch den Regionen die Voraussetzungen für einen selbsttragenden Entwicklungsprozess verschaffen. Die wirtschaftspolitische Überlegung ist, dass bestimmte Defizite (Infrastruktur, Ausbildung etc.) vermindert bzw. beseitigt werden müssen, wenn es den weniger entwickelten Regionen gelingen soll, stärker von dem intensiveren Wettbewerb im Binnenmarkt zu profitieren.

Die Kritik an der Kohäsionspolitik ist so alt wie ihre Existenz und wird verstärkt durch ihre mageren Ergebnisse. Die EU-Kommission verweist zwar in ihrem jüngsten Kohäsionsbericht darauf, dass zwischen 1994 (dem Zeitpunkt der Stärkung der Strukturfonds) und 2001 das Pro-Kopf-BIP in den Ziel-1-Regionen (Regionen mit 75% des EU-Durchschnittsniveaus) zusammen um einen Prozentpunkt (d.h. um 3%) pro Jahr rascher gestiegen ist als in den übrigen Regionen (DG-Regio 2004). Allerdings sind wirtschaftliche Konvergenzprozesse zwischen Regionen weit weniger ausgeprägt als zwischen Staaten, und die Wirksamkeit der Strukturpolitik lässt sich auf regionaler Ebene kaum nachweisen (Boldrin/Canova 2001). Bürokratismus und Zentralis-

mus, Fehlallokation und politische Beeinflussung der Mittelzuweisungen, Unübersichtlichkeit und Überlappung von verschiedenen Programmen, Korruption, politisches Bargaining sind weitere Stichworte der kritischen Diskussion. Die Forderungen gehen dabei von einer völligen Abschaffung der Strukturfonds bis hin zu partiellen Veränderungen (vorwiegend Ziel-1-Förderung). Verschärft wird die Reformdebatte durch die Erweiterung, da die Strukturpolitik für Länder konzipiert war, deren Struktur- und Einkommensunterschiede sich in Grenzen hielten. Fragwürdig ist dabei, dass noch immer ein beachtlicher Teil der Strukturhilfen in industrielle Kernländer fließt.

Mit der Osterweiterung der EU werden rationale und regionale wirtschaftliche Unterschiede markant zunehmen, was die Integrationskraft und die Funktionsfähigkeit der EU vor eine große Herausforderung stellt. Das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP wird in der erweiterten Union gegenüber der EU-15 um ca. 12,5% sinken. Trotz des Rückgangs des durchschnittlichen Einkommensniveaus (statistischer Effekt) werden etwa 92% der Menschen in den zehn neuen Mitgliedsländern in Regionen leben, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75% des EU-25-Durchschnitts (Förderschwelle für den wichtigsten Teil der Strukturfonds) beträgt. Zwei Drittel der Bevölkerung der neuen Mitgliedsländer leben sogar in Regionen, wo dieser Wert weniger als die Hälfte des Einkommensniveaus erreicht (DG Regio 2004). Diese Situation wird sich nur langsam entschärfen, da sich der wirtschaftliche Aufholprozess der neuen Mitgliedsländer über mehrere Dekaden hinziehen wird. Auch aus diesem Grunde wäre eine radikale Wende in der Struktur- und Regionalpolitik notwendig. Die Kommission bleibt allerdings mit ihren Vorschlägen bei Modifikationen der bestehenden Strukturförderung stehen (drei statt fünf Förderziele, Straffung der Abläufe, verbesserte Finanzkontrolle u.a.), wobei die alten Förderregionen mit großzügigen Übergangsregelungen abgefunden werden sollen.

Ein solcher Reformansatz wird allerdings der neuen Problemlage in der erweiterten Union nicht gerecht. Im Kern müsste eine konsistente Kohäsionspolitik auf die Reduzierung markanter Entwicklungsunterschiede in der erweiterten Union zielen, d.h. der Mitteleinsatz müsste vorrangig auf die neuen (und ärmsten) Mitgliedsländer konzentriert werden. Die Milderung von regionalen Unterschieden in den alten Mitgliedstaaten der EU-15 wäre dann grundsätzlich Aufgabe der nationalen Wirtschaftspolitik, die bestenfalls durch kreditfinanzierte Rahmenprogramme der EU (u.a. bei der Förderung transnationaler Netzwerke) ergänzt werden könnte. Die Förderung der neuen Mitgliedsländer wäre im Rahmen von Kohäsionsprogrammen zu konzipie-

ren, die an makroökonomischen, strukturellen sowie regionalen Komponenten und Konditionen auszurichten wären. Dabei kämen sowohl direkte Transfers an die nationalen Budgets als auch kreditfinanzierte Programme zum Einsatz. Die kreditfinanzierte Mittelallokation sollte aus den Händen der Kommission genommen und professionell von der Europäischen Investitionsbank abgewickelt werden, die hierfür ausgebaut werden könnte.

Weitgehend unklar ist bis heute, auf welche Weise die Innovations- und Wettbewerbspolitik im Rahmen des Lissabon-Prozesses durchgeführt werden soll, die angesichts der anhaltenden Wachstumsschwäche Europas als Schlüsselprojekt gilt. In dem neuen Entwurf zur Finanzplanung der EU sollen diese Ausgaben in der Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit“ (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, Bewältigung des sozialen Wandels) von neun Mrd. (2006) auf 25 Mrd. Euro (2013) ansteigen (EU-Kommission, 10.2.2004), wobei alleine für die Innovationspolitik 14 Mrd. Euro vorgesehen sind. Werden diese Mittel im Rahmen bisher existierender Prozeduren abgewickelt, droht eine „europäische“ Subventionierung nationaler Forschungsprogramme. Die zentrale Aufgabe, die europäische Wettbewerbsposition in Schlüsseltechnologien zu stärken, bliebe unerledigt.

Die Innovationskraft der europäischen Volkswirtschaften zu stärken, ist maßgeblich von verbesserten institutionellen Rahmenbedingungen für zunehmend global operierende Unternehmen abhängig, die vorrangig von den nationalen Regierungen geschaffen werden müssen (siehe Abschnitt Lissabon-Agenda). Die EU-Ebene mag Ziele formulieren und Politikansätze („Benchmarking“) aufzeigen, doch mit der direkten Allokation von Ressourcen sollte sie vorsichtig umgehen. Bei der Förderung von europäischen Schlüsselprojekten (siehe Airbus, Galileo-Projekt) wäre vorrangig ein zwischenstaatlicher Ansatz zu verfolgen. Möglich wäre auch - ähnlich wie bei der Rüstungsbeschaffung - eine Agentur (außerhalb der Kommission) zu gründen, die allein Koordinierungsfunktionen übernimmt.

Finanzen und Verteilungskämpfe nach der Osterweiterung

Wichtige Motive für eine EU-Mitgliedschaft bestehen in den wirtschaftlichen Vorteilen durch den Zugang zu einem großen Binnenmarkt sowie durch den Beitritt zur Währungsunion aber auch in den Mitwirkungsrechten bei der Gestaltung der Union. Hinzu kommen für wirtschaftsschwache Länder die finanziellen Trans-

ferleistungen, die bis zu einer Obergrenze von vier Prozent ihres BIP reichen können.

Die gesamten Ausgaben der EU sind in Relation zu ihrer Wirtschaftskraft (rund ein Prozent des BSP) und pro-Kopf (rund 270 Euro im Jahr) bescheiden. Das Problem liegt indes mehr in der Struktur der Ausgaben als in ihrer absoluten Höhe. Rund 80% werden für die Agrar- und Strukturpolitik verwendet, d.h. Politikbereichen, deren Wirksamkeit umstritten ist. Zudem ist fraglich, ob die europäische Ebene in diesem Umfang dafür zuständig sein sollte. Andere Politikbereiche (Außen- und Sicherheitspolitik, Technologie, Bildung), die für die weitere Entwicklung und das künftige Wachstumspotential der Union wichtiger wären, werden vernachlässigt. Zudem besteht die Furcht, dass im Zuge der Osterweiterung die finanziellen Belastungen weiter steigen. Kurzfristig sind diese Ängste unbegründet. Die Ausgabengrenzen der EU werden bis 2006 durch die Erweiterung nicht überschritten. Dennoch bergen die eingegangenen Verpflichtungen (z.B. in der Agrarpolitik) und die Verhandlungsposition der neuen Mitgliedsländer Risiken in sich, die erst in der nächsten Finanzperiode wirksam werden.

Das Problem liegt dabei nicht alleine bei den neuen, sondern auch bei den alten Mitgliedsländern gleichermaßen. Die neuen EU-Staaten fordern eine volle Integration in die EU-Politiken, während die alten Mitgliedsländer keine substantiellen Opfer bringen wollen. Hinzu kommen fundamentale politische Fehler, da man es versäumt hatte, rechtzeitig die Agrar- und Strukturpolitik zu reformieren. Im Bereich der Strukturpolitik sollte zwar bei strikter Anwendung der jetzigen Richtlinien durch die Erweiterung eine Vielzahl der Regionen der EU-15 automatisch aus der Förderung herausfallen. Da die Strukturpolitik - zumindest bis 2007 - noch der Einstimmigkeit unterliegt, ist langfristig eine Ausgabenexplosion im Bereich der Strukturpolitik zu befürchten.

In der Vergangenheit wurden solche Konflikte meist mit einer entsprechenden Ausdehnung des EU-Budgets gelöst - ein wichtiger Grund für den kräftigen Anstieg der EU-Ausgaben -, da wichtige Nettozahler, vor allem Deutschland, ein politisches Interesse an der Vertiefung und Erweiterung der Union hatten. Eine solche „EU-Scheckdiplomatie“ stößt allerdings nunmehr aufgrund der Dimension der notwendigen Transfers und der prekären Finanzsituation wichtiger Nettozahler an ihre Grenzen. Die EU-Kommission will dagegen in der nächsten Finanzplanung (2007-2013) bei leicht veränderten Prioritäten (mehr Geld für Wettbewerb, Bildung, Außen- und Innenpolitik) die Ausgaben von ca. 1% auf 1,14% des Bruttonationaleinkommens (BNE) erhöhen. Unter Berücksichtigung der eingegangenen Verpflichtungen wird sogar die finanzielle Obergrenze

der EU von 1,24% voll ausgeschöpft, wogegen die Nettozahler auf ein Prozent des BNE bestehen. In den Jahren 2004/05 wird sich eine mühselige und konfliktbeladene Kompromißsuche vollziehen, in denen es weniger um europäische Zukunftsaufgaben als um die Bewahrung nationaler Besitzstände gehen dürfte.

Ein Scheitern der Finanzverhandlungen würde die EU in eine schwere Krise stürzen, die allerdings Ausgangspunkt für weitergehende Reformen sein könnte. Ein Ausweg aus dem krisenbehafteten Bargaining-Verfahren wäre, zu einer neuen Finanzverfassung der EU überzugehen, die zudem eng mit der oben skizzierten grundlegenden Neugestaltung der Agrar-, Struktur- und Innovationspolitik verknüpft werden sollte. Während die Agrar- und Regionalpolitik weitgehend re-nationalisiert werden müßte, könnte eine begrenzte Umverteilungspolitik für die ärmsten Länder auf direkten Finanztransfers basieren. Diese könnten nach klaren Regeln von den reicheren Ländern finanziert und auf die ärmeren Kohäsionsländern im Rahmen eines Finanzausgleichsystems verteilt werden. Dann könnten klar definierte originäre EU-Aufgaben auch aus einer eigenen EU-Steuer finanziert werden.

Gestaltungsprinzipien der EU: Regeln, Systemwettbewerb und Koordinierung

Die Europäische Gemeinschaft ist als offenes System entstanden, das weder seine Finalitäten und seinen ordnungspolitischen Rahmen noch die Zahl der Mitglieder präzise festgelegt hat. Die ursprünglichen Gründerländer waren soziale Marktwirtschaften, die anfangs durchaus unterschiedliche Vorstellungen über den Einfluss des Staates und der Märkte praktizierten und sich über die richtige Integrationsmethode und die Notwendigkeit supranationaler Institutionen nicht immer einig waren. Die Spannung zwischen einer „Integration durch Regierungen“ (von oben) und der „Integration durch Märkte“ (von unten) durchzog die Debatte seit Beginn der Integrationsbemühungen und wurde bei jeder Erweiterung neu angefacht. Im Zentrum der Integrationsstrategie stand die neuartige „Gemeinschaftsmethode“, die aus dem Zusammenwirken des Initiativmonopols der Kommission (d.h. dem alleinigen Vorschlagsrecht), den Entscheidungen des Rates und der Kontrollfunktion des Europäischen Parlamentes besteht.

Die Prozesse der Marktintegration mit Hilfe von Liberalisierung und gemeinsamen Regelwerken sollten durch eine Koordinierung der makroökonomischen Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer (über den Ministerrat) ergänzt werden. Die Koordinierung der Wirt-

schaftspolitik ist von Anfang an eine verwundbare Flanke in der europapolitischen Strategie geblieben, die sich mit der Schaffung der EWU vergrößert hat. Der straffen monetären Integration im Euroraum steht eine eher lose Koordinierung der übrigen Wirtschaftspolitik gegenüber, der die Durchsetzungskraft fehlt. Auch der Ersatz der diskretionären Steuerung z.B. in der Finanzpolitik durch strenge Regelbindungen (wie im Stabilitätspakt vorgesehen) hat sich nicht als krisenfest erwiesen, wie die jüngsten Erfahrungen gezeigt haben.

Eine der zentralen Antriebskräfte der europäischen Marktintegration waren die Bestrebungen zum Abbau von wirtschaftlichen Schranken (Nicht-Diskriminierung) jeder Art. Sie begannen mit der Handelsliberalisierung und setzten sich mit dem Binnenmarktkonzept fort, das als *einer der größten Deregulierungsaktionen der Geschichte* bezeichnet wurde. Dem steht der Vorwurf einer überzogenen Regulierung auf EU-Ebene gegenüber, die nicht selten auf Drängen der Mitgliedsländer zustande kam und sich in einem Regelwerk des Acquis von rund 14 500 Rechtsakten (97 000 Seiten) niederschlug. Bei den Bemühungen zur Annäherung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Regelwerke stand ursprünglich das Harmonisierungskonzept, die perfektionistische Rechtsangleichung, im Vordergrund, das sehr bald im Dickicht nationaler Schutzbedürfnisse und Interessen stecken blieb. Die Harmonisierungsidee wurde schließlich durch den neuen Ansatz der gegenseitigen Anerkennung von Normen, Regulierungen und Zulassungsverfahren abgelöst, der bereits in einer Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofes von 1979 festgelegt wurde.⁷ Damit war der Durchbruch für einen Wettbewerb der Regulierungssysteme geschaffen, der längerfristig auf eine Angleichung der Regelwerke im Binnenmarkt drängt. Aber gleichzeitig wird unter dem Wettbewerbsdruck offener Märkte und dem Wegfall von Barrieren (vor allem für die Kapitalmärkte) ein scharfer Systemwettbewerb entstehen.

Kann der Systemwettbewerb zusammen mit dem Prinzip der Subsidiarität⁸ zum Konstruktionsprinzip für Europa werden? Es hat den Anschein, als ob der Systemwettbewerb zwischen den Ländern zentralisierte

7 „Wenn ein Erzeugnis in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, darf es überall in der Gemeinschaft ungehindert verkauft werden“ (Cassis-de-Dijon).

8 Nach dem Subsidiaritätsprinzip (Maastricht Vertrag 1993) soll die EU in den Bereichen, die nicht in ihre Zuständigkeiten fallen, nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“.

Entscheidungen und zentrale Institutionen ersetzen könnte, womit auch einige der Ängste über einen europäischen Superstaat (und seiner „Regulierungswut“) hinfällig würden. Theoretische Analysen (Sinn 2003a) und erste Erfahrungen in der neuartigen Welt der Globalisierung zeigen jedoch, dass damit auch entscheidende Nachteile entstehen. Es ist zu befürchten, dass es zu einer Erosion des Sozialstaates, der Umweltstandards und des Verbraucherschutzes in den Wohlfahrtsstaaten durch einen Abschreckungswettbewerb kommt. Ebenso droht eine Aushöhlung der Steuereinnahmen wegen der Kapitalabwanderung in Niedrigsteuerländer und damit auch der Infrastrukturausstattung. Innerhalb der EU wird dem Unterbietungswettbewerb in der Umwelt- und Verbraucherpolitik durch Mindestregeln begegnet.

Ist im Sozial- und Steuerbereich die europäische oder vor allem die nationale Politik gefordert? Auf dem Gebiet der Besteuerung von Kapitaleinkommen und der Bankenregulierung werden Mindestharmonisierung und internationale Abstimmungsverfahren immer dringlicher. Eine weitergehende Steuerharmonisierung insbesondere im Unternehmensebereich stößt indes auf den Widerstand vieler alter und neuer Mitgliedsländer und wird - unabhängig davon, ob sie sinnvoll ist - zumindest mittelfristig kaum durchsetzbar sein. Niedrige Steuersätze sind für manche Länder (Irland) ein wichtiges Instrument zur Verbesserung des Investitionsklimas insbesondere für ausländische Unternehmen. Die alten Mitgliedsländer, an erster Stelle die Nettozahler mit hohen Sozialstandards, befürchten indes, dass die EU-Transfers für eine niedrige Unternehmensbesteuerung in den neuen Beitrittsländern genutzt und damit die Verlagerung von Arbeitsplätzen sowie die Erosion der eigenen Steuerbasis begünstigt würde. Auch hier zeigen sich deutliche Interessenkonflikte, die sich aus einer zunehmenden Heterogenität des europäischen Wirtschaftsraumes ergeben und einer Harmonisierung auf europäischer Ebene im Wege stehen.

Noch schärfer stellt sich diese Problematik im Bereich der Sozialpolitik, die abgesehen von Mindestvorschriften beim Arbeitsschutz u.a., ohnehin fast ausschließlich im Kompetenzbereich der Mitgliedsländer verblieb. Dabei kommen die Sozialmodelle reicher europäischer Industrieländer aufgrund interner Entwicklungen (hohe Arbeitslosigkeit, Überalterung) sowie externer Herausforderungen (Globalisierung, Osterweiterung) zunehmend unter Reformdruck. Die neuen Mitgliedsländer stehen vor nicht minder dramatischen Reformen, um die frühere Rundumversorgung im Sozialismus durch beitragsfinanzierte Systeme zu ersetzen. Bei verstärkter Migration könnten im Bereich der sozialstaatlichen Leistungen die Einwanderländer versu-

chen, ihre Attraktivität dadurch abzuschwächen, dass sie neue Barrieren aufrichten, was nicht nur den Anforderungen des Binnenmarktes zuwiderliefe, sondern auch kontraproduktiv wäre, weil man damit die Vorteile von Arbeitskräftewanderungen ausschließe. Die andere Möglichkeit bestände darin, die Zuwanderer aus Osteuropa nur verzögert und partiell in das Sozialsystem der einzelnen Mitgliedsländer aufzunehmen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2002, Sinn 2003b). An eine rasche Angleichung der Sozialstandards der Beitrittsländer an das Niveau der reichen Mitglieder ist indes kaum zu denken, zumal sie katastrophale Folgen für Wachstum und Beschäftigung der Beitrittsländer hätte (siehe das Beispiel der Sozialunion in den neuen Bundesländern).

Im Vergleich dazu haben die sozialpolitischen Regulierungen auf europäischer Ebene eher Befriedungsfunktionen, obwohl die schmerzhaften Folgen der Marktverschmelzung immer wieder Forderungen nach einem Europäischen Sozialmodell laut werden lassen. Es leuchtet ein, dass ein sozial tief gespaltenes Europa auf Dauer kaum von der Mehrheit der europäischen Bevölkerung mitgetragen würde. Daraus kann weder die Notwendigkeit einer zentralisierten Sozial- und Beschäftigungspolitik noch einer massiven Umverteilungspolitik durch die EU abgeleitet werden. Dafür sind die Unterschiede der Sozialsysteme und sozialen Ordnungsvorstellungen in den Mitgliedsstaaten noch viel zu groß bzw. fehlt die Bereitschaft, einen umfangreichen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedsländern zu finanzieren. Die Gefahr wäre außerdem groß, dass eine Sozial- (und Transfer)politik auf europäischer Ebene für die Fehler und Versäumnisse nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik eintreten müsste und das Konvergenztempo verlangsamt würde. Eine Anpassung der Sozialsysteme ist nur sehr langfristig und im Zuge der wirtschaftlichen Konvergenz denkbar. In der Zwischenzeit werden die Lerneffekte des Lissabonprozesses und die Übernahme der besten Modelle („best practice“) im Vordergrund stehen müssen.

Institutionelle Reformzwänge und der Konventsentwurf einer Europäischen Verfassung: Etappenerfolg aber kein Durchbruch

Die Europäische Union hat sich in einem dialektischen Prozess von Krisen und Reformen allmählich weiterentwickelt. Die Politiker haben in den 90er Jahren jedoch die Chance vertan, das europäische Haus krisenfest zu machen und die notwendigen Entscheidungsmechanismen für eine handlungsfähige Union recht-

zeitig vor der Erweiterung festzuzurren. Die Ermüdung des europäischen Integrationsgedankens (vgl. Eurobarometer) hat viele Ursachen. Eine liegt in der zunehmenden Undurchsichtigkeit und Komplexität europäischer Entscheidungen, die von den Bürgern immer weniger verstanden werden. Die andere findet sich in einer zunehmenden Heterogenität als Folge immer neuer Erweiterungen. Großbritannien und die skandinavischen Beitrittsländer sind der Europäischen Union aus weitgehend wirtschaftlichen Gründen beigetreten. Die Furcht vor den politischen Zwängen einer Währungsunion und den fortschreitenden Souveränitätsverlusten haben diese Länder (mit Ausnahmen von Finnland) davon abgehalten, den Euro einzuführen. Vorschläge für eine Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat oder die Übertragung weiterer Souveränitätsrechte auf gemeinschaftliche Institutionen stießen daher immer wieder auf Widerstände.

Es verwundert daher auch nicht, dass die institutionelle und politische Integration wesentlich zögerlicher als die wirtschaftliche Integration verlaufen ist. Das Europäische Parlament hat sich im Laufe der Zeit wichtige Kompetenzen erobert (Beratungs-, Kontroll- und Budgetrechte, Mitsprache bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten, Mitentscheidungsverfahren), ist aber noch weit davon entfernt, als europäische Institution eine zentrale und sichtbare Rolle in der Europapolitik zu spielen. Seit 1979 gibt es direkte Europawahlen, aber die dramatisch abnehmende Wahlbeteiligung (1999: knapp 53%) manifestiert die geringe Verankerung des Europagedankens in der breiten Öffentlichkeit. Im Juni 2004 wird das Europäische Parlament neu gewählt werden und vermutlich erneut einen unbefriedigenden Testfall abgeben.⁹

Die institutionellen Reformversuche der letzten zehn Jahre verliefen enttäuschend. Weder der Vertrag von Amsterdam (1997) noch von Nizza (2001) haben die Handlungsfähigkeit der Union vorangebracht. Der Gipfel von Nizza muss sogar als Rückschritt angesehen werden, da er Spanien und Polen in den Mehrheitsentscheidungen des Rates Stimmengewichte zugestanden hat, die im krassen Gegensatz zu ihrem Bevölkerungsanteil stehen. Der Konventsentwurf für eine europäische Verfassung hat diese Ungleichgewichte durch das Prinzip der „doppelten Mehrheit“ zu heilen unternommen, womit den Prinzipien einer Union der Bürger und Staaten gleichermaßen Rechnung getragen würde. Die qualifizierte Mehrheit im Rat soll ab 2009 aus

der Mehrheit der Mitgliedsländer bestehen, die mindestens drei Fünftel der Bevölkerung stellen.

Nach dem Debakel des Europäischen Rates von Nizza wurde mit dem Konvent ein neuer und unkonventioneller Anlauf unternommen, um die EU effizienter, transparenter und demokratischer zu machen. Der hundertfünfköpfige „Konvent zur Zukunft Europas“ hat im Sommer 2003 einen Vertragsentwurf über eine Verfassung vorgelegt, der mit seinen 465 Artikeln, fünf Protokollen und drei Erklärungen ein sperriges Dokument ist und zu keiner öffentlichen Resonanz geführt hat. Eine Gesamtbewertung ist nicht einfach, umso mehr als sich die Buchstaben einer Verfassung erst in der Praxis bewähren müssen.¹⁰

Alles in allem überwiegen Verbesserungen in der Funktionsfähigkeit der EU-Organe und Vereinfachungen in den Unionsstrukturen und Entscheidungsverfahren, auch wenn bei weitem nicht alle Erwartungen erfüllt wurden. Die Charta der Grundrechte soll nach dem Konventsentwurf rechtsverbindlichen Charakter und die EU eine eigene und einheitliche Rechtspersönlichkeit bekommen. Das Europäische Parlament hat seine Rechte erweitert und dürfte der Gewinner des Konventsentwurfs sein, auch wenn es mit seinen 736 Sitzen ziemlich schwerfällig reagieren wird. Die Europäische Kommission konnte ihre Rolle als Hüterin der Verträge und als supranationaler Anwalt des Gemeinschaftsinteresses sowie ihr Initiativrecht verteidigen. Effizienz und Autorität der Kommission werden aber davon abhängen, ob es gelingen wird, die Zusammensetzung und Größe der Kommission einzuschränken (nach dem Entwurf sollen nur 15 Kommissare (rotierend) ein Stimmrecht haben). Die Straffung der Kommission ist leider höchst unwahrscheinlich, weil die kleineren insbesondere neuen Mitgliedsländer auf einem eigenen Kommissar bestehen und die großen Länder bereits Kompromissbereitschaft signalisiert haben.

Der Einstimmigkeitsbereich im Ministerrat wurde vorsichtig abgebaut. Wichtige Bereiche unterliegen jedoch noch immer der Einstimmigkeit, darunter die Außen- und Sicherheitspolitik, Bereiche der Handelspolitik¹¹, die sozialen Sicherheitssysteme, die Steuern und die Obergrenze der EU-Mittel. Die nationalen Regierungen haben sich erfolgreich gegen weitere Souverä-

⁹ Es sei denn, dass die Vorbereitungen zu den Volksabstimmungen über den Europäischen Verfassungsentwurf eine lebhaft und notwendige Debatte auf breiter Front in Gang setzt.

¹⁰ Vgl. hierzu z.B. die Beiträge in der Vierteljahreszeitschrift *Integration* „Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents“ vom November 2003 sowie in der Zeitschrift *Intereconomics*, 4-2004, ebenso: The European Policy Centre (EPC) (2003); The Draft Constitutional Treaty - An Assessment, The EPC Issue Paper No. 5.

¹¹ Einstimmigkeit ist beim Abschluss von Abkommen über den Dienstleistungsverkehr oder über Handelsaspekte des geistigen Eigentums erforderlich (Krenzler 2004).

nitätsübertragungen gewährt. Institutionelle Neuerungen wie der hauptamtliche Vorsitz des Europäischen Rates und ein EU-Außenminister müssen sich erst in der täglichen Praxis bewähren. Die größere Flexibilität für Verfassungsrevisionen ist ein qualitativer Sprung in der Weiterentwicklung der EU (Elmar Brok 2003).¹² Insgesamt gesehen bleiben die Entscheidungseffizienz und das institutionelle Gleichgewicht zwischen Europäischem Rat, Ministerrat, Parlament und Kommission trotz verbesserter Abgrenzung von Kompetenzen weiterhin prekär.

Eine Neuorientierung der wirtschaftlichen Kompetenzen innerhalb der EU stand nicht im Vordergrund der Verfassungsdebatte, so dass sich im Bereich der Wirtschaftspolitik und ihrer Koordinierung kaum Fortschritte feststellen lassen. Die Wächterrolle des Ministerrates über die Finanzpolitik im Eurogebiet lässt sich angesichts der Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt kaum rechtfertigen. Wichtige Politikbereiche wie die Agrarpolitik, die Verkehrs- und Umweltpolitik oder die Strukturfonds blieben im Konventsentwurf ausgeklammert, obgleich sich hier ebenfalls Reformbedarf aufgestaut hat.

Osterweiterung und die Folgen: Reformmotor oder die Angst vor Souveränitätsverlusten

Für die Beitrittsländer war die EU während des letzten Jahrzehnts der wichtigste Modernisierungsförderer und Politikanker. Die Union hat nicht nur auf die Übernahme ihrer Regeln geachtet, sondern im wirtschaftlichen Bereich durch die Liberalisierung des Handels wichtige Wachstumsimpulse für die Beitrittsländer geliefert. Gleichzeitig hat sie demokratische Strukturen, stabile ordnungspolitische Rahmenbedingungen und den Aufbau von Institutionen (Verwaltung, Gerichtswesen u.a.) gefördert. Trotzdem ist der Reformprozess in etlichen Beitrittsländern noch nicht vollständig abgeschlossen (Privatisierung, Abbau von Subventionen) und zerbrechlich geblieben (rasch wechselnde Regierungen, schwache Administration, Korruption). In Verbindung mit makroökonomischen Politikfehlern erklärt dies, warum der Konvergenzprozess etliche Rückschläge und Wachstumskrisen hinnehmen musste (Ungarn 1996/97, Tschechien 1998, Polen 2000/2001). Die Sanktionsmechanismen der EU zur Durchsetzung weiterer Reformen sind nach dem Beitritt indes deutlich begrenzter als vorher.

¹² Verfassungsrevisionen könnten nach dem Konventsentwurf mit einer 5/6 Mehrheit der Mitgliedsländer und einer 2/3 Mehrheit im Europäischen Parlament in Kraft treten und damit die Blockade eines einzelnen Mitglieds verhindern.

Die EU-15 hat ihrerseits in weiten Teilen die Möglichkeit verpasst, die Osterweiterung als Druckmittel zur Reform ihrer Institutionen und Politikbereiche zu nutzen. Die Situation ist auch deshalb so prekär, da die neuen Mitgliedsländer mit ihren eigenen politischen Vorstellungen nunmehr mit am Verhandlungstisch sitzen und sich u. U. eher als Reformblockierer profilieren könnten.

Europäische Perspektiven: Konsolidierung statt Überdehnung oder Fortschritte durch Krisen?

Die europäische Einigung bleibt ein krisengeschütteltes Projekt mit ungewissem Ausgang. Die EU-Staats- und Regierungschefs der EU-15 sind vor mutigen Reformen zurückgewichen¹³, weil sie die Dimension der Probleme nicht erkennen wollten, die vor allem innenpolitischen Konsequenzen gescheut und ihre kurzfristigen „nationalen“ Interessen in den Vordergrund gestellt haben. Mit der Osterweiterung wurde erstmals der Grundsatz durchbrochen, dass Erweiterungen mit einer Vertiefung des Integrationsprozesses einhergehen müssten. Noch auf dem Kopenhagener Gipfel (1993) war man sich einig darüber, dass die Osterweiterung „die Stoßkraft der europäischen Integration“ nicht beeinträchtigen dürfte.

Aber auch der Verfassungsentwurf ist vor überzeugenden Schritten auf dem Weg zur politischen Union zurückgewichen und gibt keine Antwort auf die Frage nach den geographischen Grenzen der Union und dem Grundverständnis des europäischen Einigungswerkes. Der Entwurf mag das gegenwärtig erreichbare Maximum an Gemeinsamkeiten darstellen. Damit wird er aber nicht den internen und externen Herausforderungen gerecht, denen die Länder der erweiterten EU gegenüberstehen (EPC 2003).

Dennoch bleibt festzuhalten, dass die 50-jährige Entwicklung von der EWG zur EU, von der Zollunion zur Wirtschafts- und Währungsunion, erfolgreich war, wenn auch mit fragwürdigen Kompromissen und finanziellen Zugeständnissen befördert. Aber die Erweiterung von Kompetenzen und die mehrfachen Erweiterungen führten gleichzeitig zu einer wachsenden Komplexität und verwirrenden Vielfalt von sich überlappenden Entscheidungs- und Regierungsebenen und unklaren Kompetenzzuordnungen und Prozeduren (Sapir u.a. 2003). Die EU leidet heute unter einer zunehmenden Intransparenz und Unregierbarkeit, die mit der

¹³ Die Stationen dieses Ausweichens sind: Berlin 1999, Agenda 2000, Nizza 2002, Brüssel 2003.

Methode der „offenen Koordinierung“ von Wirtschafts-, Industrie-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik nicht überwunden werden kann. Diese Mängel werden auch durch die Annahme der Europäischen Verfassung nicht beseitigt, sondern höchstens abgemildert. Der Konventsentwurf ist eine Etappe auf einem Integrationsweg, der in einer Union mit 27 oder mehr Mitgliedsländern zwangsläufig schwieriger wird. Angesichts eines Mehrebenensystems (Zusammenwirken von Regionen, Nationalstaaten und supranationalen Strukturen) mit ständig wechselnden Koalitionen bleibt es allerdings fraglich, ob sich zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen einfache und durchsichtige Beziehungen herstellen lassen. Die Regierbarkeit der EU sowie die Effizienz und Ergebnisse bei der Koordinierung wirtschaftlicher Entscheidungen dürften sich deshalb in einer erweiterten Union eindeutig verschlechtern. Die komplexe Verschränkung von Ratssitzungen, Arbeitsgruppen, Ausschüssen und nationalen Regierungen wird in einer Union mit 27 Mitgliedern auch verfahrensmäßig immer problematischer und der Interessenausgleich immer zeitraubender werden.

Bei einer Nichtratifizierung des Konventsentwurfs wäre zu befürchten, dass der Fortgang der Integration erschwert, wenn nicht gelähmt wird. Gemeinsame Entscheidungen wären dann nur noch zufällig (und vermutlich kostspielig) und würden sich auf wenige Sachgebiete beschränken. Die Gefahr von Blockaden wächst zudem mit der Erweiterung und zunehmenden Heterogenität der Mitgliedsstaaten. Als Folge der neuen Beitritte könnte ein wachsendes Misstrauen der kleineren und ärmeren Länder gegenüber dem „Diktat“ oder „Direktorium“ der Großen entstehen. Die erweiterte Gemeinschaft besteht ab 2004 aus sechs großen Mitgliedern und 16 kleineren und drei Kleinstländern (Luxemburg; Malta und Zypern) und soll sich 2007 nochmals um Bulgarien und Rumänien vergrößern. Die Interessengegensätze zwischen Arm und Reich sowie dem Zentrum und der Peripherie werden massiv zunehmen und damit auch die Forderungen nach Ausgleichszahlungen und Förderhilfen. Neue Beitrittskandidaten stehen vor der Tür. Es geht nicht darum, ob die neuen Beitrittsländer reif sind für die EU. Es ist die Europäische Union, die nicht reif für neue Erweiterungen ist.

Sollte die Verabschiedung des Verfassungsentwurfs (durch einzelne nationale Parlamente oder Volksabstimmungen) im Verlauf der Ratifizierungsprozesse endgültig scheitern, wäre damit nicht ein plötzlicher Kollaps der europäischen Einigung verbunden. Aber vieles spricht dafür, dass diese Integrationskrise schwerwiegende Folgen haben dürfte. Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarktes und wichtige Re-

formen der Agrar- und Strukturpolitik würden ausbleiben. Die Aufstellung des nächsten Finanzierungsrahmens für 2007-2013 könnte von heftigen Verteilungskämpfen begleitet sein und in einer ernsthaften Blockade enden. Die in letzter Zeit zunehmende intergouvernementale (zwischenstaatliche) Kooperation würde sich weiter ausbreiten, die Gemeinschaftsmethode aushöhlen und damit eine der zentralen Errungenschaften der europäischen Integration aufs Spiel setzen.

Der Ausweg einer differenzierten Entwicklung Europas durch die „verstärkte Zusammenarbeit“ eines Gravitationszentrums wird sich unter diesen Umständen praktisch nur in wenigen Bereichen verwirklichen lassen. Ein operationelles und institutionelles Gesamtkonzept für ein Europa der mehrfachen Geschwindigkeit ist nirgendwo sichtbar. Die Kern- (Pilot-)gruppe der europäischen Einigung könnte allerdings flexible Fortschritte z.B. in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Innen- und Justizpolitik mit Hilfe intergouvernementaler Zusammenarbeit auch außerhalb der Union vorantreiben. Die Gefahren einer Zersplitterung der Kräfte und das Auftreten neuer Friktionen mit der Randgruppe würden aber mehr Probleme aufwerfen als vorwärtsdrängende Lösungen ermöglichen. Mit Sicherheit würden darunter die politische Glaubwürdigkeit und Legitimität der Europäischen Union und ihre außenpolitische Wirksamkeit leiden. Aber auch ohne diese Gefahren droht eine allmähliche Erosion der europäischen Idee, in deren Mittelpunkt bisher die Gemeinschaftsmethode und ein europäischer Rechtsrahmen standen. Die Renationalisierung der EU würde sich fortsetzen und das Projekt der Politischen Union endgültig aus der Debatte verschwinden. Statt die Kräfte für eine Vertiefung der EU einzusetzen, würden Besitzstände verteidigt. Es wäre fatal, wenn die Mitgliedsländer das allmähliche Ausbreiten intergouvernementaler Kooperationsformen akzeptieren und damit das Abdriften in einen unvollkommenen Binnenmarkt mit rudimentären Formen von Gemeinschaftspolitik tolerieren würden.

In der europäischen Integrationsgeschichte sind Krisen und Herausforderungen nicht selten zum Auslöser mutiger Anfänge geworden. Es ist zu hoffen, dass der Konventsentwurf von allen 25 nationalen Parlamenten ratifiziert und in den Volksbefragungen angenommen wird. Der Verabschiedung des Konventsentwurfs sollte eine längere Konsolidierungsphase folgen, wofür eine Reihe von Argumenten sprechen. Zum einen wäre das komplexe Regelwerk der neuen Verfassung in der täglichen Praxis zu erproben und auf seine Tragfähigkeit hin zu testen. Die Europäische Verfassung könnte durchaus die Funktionsfähigkeit der Union verbessern.

Viele der Vorschläge gehen jedoch nicht weit genug (und treten teilweise erst 2009 in Kraft), um in einer Union mit 27 Mitgliedsländern zu effizienten und zeitgerechten Entscheidungen zu führen. Eine Konsolidierungsphase würde es erlauben, die Schwachstellen der Konstruktion im Rahmen von Verfassungsrevisionen abzustellen.

Prioritäre Aufgaben in dieser Phase lägen in der Vollendung des Binnenmarktes (vor allem des Finanzmarktes) und im schrittweisen Umbau der Agrar- und Strukturpolitik. Die gemeinsame Förderpolitik sollte die europäische Kohäsion und Solidarität stärken statt durch Verteilungskämpfe neue Gräben des Zwiespalts zu öffnen. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Verzahnung der Währungspolitik mit der Finanzpolitik im Euroraum müsste durch verbindlichere Verfahren und Anreize verbessert sowie die Glaubwürdigkeit des Stabilitätspaktes zurück gewonnen werden. Der Rat sollte die Transparenz seiner Entscheidungen deutlicher machen und den Umfang von Mehrheitsentscheidungen ausdehnen. Das Europäische Parlament müsste durch seine Kontroll- und Mitbestimmungsrechte seine Sichtbarkeit für die europäische Öffentlichkeit erhöhen.

Die Rolle der Europäischen Kommission als vertrauenswürdiger Moderator ist unverzichtbar, ihre Autorität und die Effizienz ihrer Dienststellen unerlässlich, um die Integrationsdynamik voranzutreiben und Fehlentwicklungen abzuwenden. Während einer längeren Konsolidierungsphase könnte man sogar durch ein erneutes Konventsverfahren die überladene Verfassung vereinfachen, das Gemeinschaftsrecht entrümpeln, und die Effizienz von Entscheidungen erhöhen. Es sollte sogar möglich sein, die komplexen Verzahnungen zwischen den EU-Organen und den Mitgliedern zu vereinfachen und sich auf die Kernaufgaben der EU zu beschränken (Binnenmarkt, Wettbewerb, Außenhandel, Währung, innere und äußere Sicherheit) und zweitrangige Funktionen möglichst wieder auf die nationale Ebene zurückzuführen.

Die Mitgliedsländer müssten sich prioritär auf die Umsetzung der internen Reformen und auf eine konsequente Wachstums- und Konvergenzpolitik einlassen und schließlich resolut die Konsolidierung der Staatsfinanzen betreiben. Die rasche Vollendung des Binnenmarktes könnte auf diese Weise zum zentralen Teil einer wachstums- und innovationsfreundlichen Wirtschaftspolitik werden. Kräftiges und anhaltendes Wachstum würde nicht nur die unerlässlichen Reformen in den Mitgliedsländern und deren reale Konvergenz, sondern auch den Prozess der europäischen Integration fördern.

Auch für die neuen Beitrittsländer wäre eine Konsolidierungsphase hilfreich. Das Vertrautwerden mit den komplizierten Regelwerken der EU, die Einübung der Mechanismen der Kompromissfindung innerhalb der europäischen Institutionen, die Umsetzung der Binnenmarktregeln und die Vorbereitungen für den Beitritt zur Währungsunion sind ausreichend schwere Aufgaben, die alle Kräfte der nächsten Jahre absorbieren werden. Erst danach könnte sich die Union neuen Erweiterungsrounden zuwenden, was institutionelle Annäherungen (erweiterte EWR bzw. „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“), politische Mitsprache sowie finanzielle und konzeptionelle Hilfen für privilegierte Partner keineswegs ausschließt.

Die EU steht vor gewaltigen internen und externen Herausforderungen, die sich auf der Ebene der Nationalstaaten nicht mehr lösen lassen. Sie haben ihren Ursprung nicht allein in den schwierigen Aufgaben der jetzigen und künftigen Erweiterung, sondern auch in den Anpassungszwängen der Globalisierung und den weltweiten Problemen bei der Bekämpfung von Armut, Epidemien, Kriminalität, Terrorismus und Konflikten mit Massenvernichtungswaffen. Dafür braucht Europa handlungsfähige, krisenfeste und effiziente Institutionen und Entscheidungsmechanismen. Im Kontext politischer und wirtschaftspolitischer Kooperation kann nur ein einiges Europa sein Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht auf internationaler Ebene sichern. Die Politiker sollten die Glaubwürdigkeit europapolitischer Aktionen stärken, statt nationale und sektorale Besitzstände zu verteidigen und unverbindliche Gipfelerklärungen abzuliefern. Nur dann werden die Bürger Europas das Großprojekt Europa wieder ernst nehmen und bereitwilliger als bisher die Anpassungslasten dafür tragen.

Europa kann sich ein Scheitern der europäischen Integration nicht leisten. Die politischen und ökonomischen Kosten wären unvorstellbar hoch. Wenn die Staaten Europas sowohl die politische und soziale Stabilität als auch ihre Wohlfahrt sichern wollen, müssen sie sich darauf besinnen, dass sie ihre Zukunft in Europa nur gemeinsam bewältigen können. Alle anderen Wege sind Irrwege, wie die Erfahrungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor Augen geführt haben.

Referenzen

- Balcerowicz, Leszek (2003), The Adoption of the Euro and Economic Growth of the Accession Countries, in: Cassel et. al. (Hrsg.) (2003)
- Boldrin, Michele and Fabio Canova: Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies, in: *Economic Policy* 32, April 2001
- Brok, Elmar (2003), Der Konvent - eine Chance für die europäische Verfassung, in: *Integration 4/2003*
- Bundesministerium für Finanzen (2001), Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten zur „Freizügigkeit und sozialen Sicherheit“, Bonn
- Cassel, Dieter und Paul J.J. Welfens (Hrsg.)(2003), Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft Band 72, Lucius & Lucius, Stuttgart
- Dauderstädt, Michael (2004), Transformation und Integration der Wirtschaft postkommunistischer Beitrittsländer, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, 2. Februar 2004 (B 5-6/2004)
- DG Regio (2004), Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation, Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel
- EU-Kommission (2003), The EU Economy: 2003 Review, Brussels (ECFIN/391/03-EN), Brüssel (26.11.2003)
- (2004), Aufbau einer gemeinsamen Zukunft: Finanzielle und politische Perspektiven der Europäischen Union im Zeitraum 2007-2013, Brüssel (10.2.2004)
- Europäische Zentralbank (2003), Die Integration der europäischen Finanzmärkte, Monatsberichte, Oktober 2003, Frankfurt/M
- Krenzler, Hans Günter (2004), Die Außenhandelsbefugnisse der EU, Beitrag zum Kolloquium des Europa-Instituts Freiburg über „Die Bedeutung des Konventsentwurfs für die Wirtschaft“ (erscheint demnächst)
- Sapir, Andre (Chairman) (2003), An Agenda for a Growing Europe (Report of an Independent High-Level Study Group), July 2003, Brussels
- Sinn, Hans-Werner (2003a), The New Systems Competition, Yrjö Jahnsson Lectures, Helsinki 1999, Basil Blackwell, Oxford
- (2003b), Ist Deutschland noch zu retten? Econ Verlag, München
- Tietmeyer, Hans (1995), Währungsunion und politische Integration: Historische Erfahrungen und europäische Perspektiven, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 76.
- World Economic Forum and Center for European Integration Studies (2002), The Lisbon Review 2002-2003: An Assessment of Policies and Reforms in Europe, Geneva and Bonn.