

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 338

Europa am Scheideweg

Von

Ivo Bischoff, Frédéric Blaeschke, Michael Bräuninger,
Clemens Gerbault, Christian von Hirschhausen, Franziska Holz,
Wernhard Möschel, Pao-Yu Oei, André Schmidt, Florian Steidl,
Berthold U. Wigger, Jürgen Zerth

Herausgegeben von
Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 338

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 338

Europa am Scheideweg



Duncker & Humblot · Berlin

Europa am Scheideweg

Von

Ivo Bischoff, Frédéric Blaeschke, Michael Bräuninger,
Clemens Gerbault, Christian von Hirschhausen, Franziska Holz,
Wernhard Möschel, Pao-Yu Oei, André Schmidt, Florian Steidl,
Berthold U. Wigger, Jürgen Zerth

Herausgegeben von
Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Werksatz, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 978-3-428-14209-5 (Print)

ISBN 978-3-428-54209-3 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84209-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Europäische Union ist in den vergangenen Jahren nicht aus den Schlagzeilen gekommen. Sie ist nicht nur Gegenstand intensiver Diskussionen in Wissenschaft, Politik, Medien und der breiteren Bevölkerung, sondern viele ihrer Mitgliedstaaten sind auch Adressaten weitreichender Krisenbekämpfungsmaßnahmen mit vielfältigen Inhalten und hohen Intensitätsgraden. Hintergrund und Mittelpunkt sind die Entwicklungen in der Europäischen Währungsunion sowie deren Perspektiven. Ein reichhaltiges Diskussionsumfeld bilden vor allem die Verschuldungssituation der Staatshaushalte, die vereinbarten Reformprogramme jener Mitgliedstaaten, die Unterstützung von den Partnerländern und aus EU-Programmen erhalten, die Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Restriktionsmaßnahmen sowie die außergewöhnliche Politik der Europäischen Zentralbank. Die zahlreichen ökonomischen Analysen setzen einerseits an den Faktoren an, die zu den Fehlentwicklungen geführt haben, andererseits werden Reformvorschläge entwickelt und vorgestellt, die in Zukunft helfen sollen, ähnliche Belastungsproben zu vermeiden. Es geht sowohl um kurzfristig angelegte Maßnahmen des Krisenmanagements als auch um langfristig wirksame Weichenstellungen, die institutionellen und strukturellen Charakter aufweisen und die meist eine Vertiefung der EU-Integration mit sich bringen.

Viele der durchgeführten Maßnahmen und der diskutierten Reformen betreffen das Verhältnis der EU-Mitgliedstaaten untereinander sowie mit den EU-Institutionen. Es geht um so grundlegende Aspekte der EU-Integration wie Konvergenz, Solidarität und Finalität. Die vergangenen Jahre haben sehr deutlich die Anreizsysteme offengelegt, die im institutionellen Gefüge der Europäischen Union – insbesondere der Euro-Währungsunion – angelegt sind und die einer Veränderung bedürfen. Während heute über einen Reformbedarf der EU-Institutionen weitgehend Konsens besteht, fehlt ein solcher über die konkreten Inhalte und manchmal sogar über die Richtung. *Mehr Europa* ist zu einer häufigen Forderung geworden, die es jedoch inhaltlich erst zu konkretisieren gilt.

Doch nicht nur die monetäre Sphäre der EU und deren Makrodimension benötigt Aufmerksamkeit, die sie derzeit zur Genüge erhält. Es ist vielmehr so, dass auch auf der Mikroebene sowie in vielen anderen Politikbereichen markante Entwicklungen stattgefunden und Entscheidungs-, Handlungs- und Diskussionsbedarf nach sich gezogen haben. Auch hier zeigen sich die herausfordernden Bedingungen des Zusammenwirkens von privaten und staatlichen Akteuren zwischen der nationalen und der EU-Ebene. Beispiele sind die wirtschaftspolitische

Berichterstattung an die EU-Gremien, die Energiepolitik sowie EU-Regeln, die die Corporate Governance betreffen.

Es kann also ohne Übertreibung davon ausgegangen werden, dass *Europa am Scheideweg* steht und dass weitreichende integrationspolitische Weichenstellungen erforderlich sind, die deutlich über die aktuellen krisenbekämpfenden Maßnahmen hinausgehen. Diese Einschätzungen bildeten den Hintergrund für die Wahl des Rahmenthemas der diesjährigen Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, die vom 12.–14. März 2013 an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf stattfand: *Europa am Scheideweg*.

Im Mittelpunkt der Erörterungen standen so grundlegende Fragen wie die institutionelle Konvergenz der Mitgliedstaaten sowie die Finalität des europäischen Integrationsprozesses. Dazu kamen wirtschafts- und budgetpolitische Themen, die sowohl kurz- als auch langfristige Aspekte beinhalten und Konsolidierungs- und Wachstumsaspekte in den Fokus nahmen. Die Perspektiven und die Konvergenz der Steuerpolitik in Europa sowie die Energiepolitik im Zuge der Energiewende wurden ebenso zum Inhalt von Analysen gemacht wie die Managerhaftung im Zuge von Corporate Governance-Regeln. Dieser Tagungsband kann nur einen kleinen Ausschnitt relevanter Analysen beinhalten, die dazu beitragen sollen, die aktuellen integrationspolitischen Herausforderungen mit ihren Konsequenzen aufzuzeigen und Lösungsansätze zur Diskussion zu stellen.

Die Diskussion um die anzustrebende ordnungspolitische Ausrichtung der Europäischen Union begleitete diese seit ihren Anfängen. Heute ist sie ungeklärter denn je und die kontroversen Vorstellungen der Prinzipale der Union sowie der europäischen Gremien sind offensichtlich. *André Schmidt* untersucht die ordnungspolitischen Dimensionen im Zusammenhang mit der erreichten institutionellen Konvergenz in der Europäischen Union. Diese Fragestellung hat nicht zuletzt deswegen hohe Relevanz, weil im Zusammenhang mit der Einführung einer gemeinsamen Währung in den EU-Gremien sowie von offiziellen Vertretern zahlreicher Mitgliedstaaten die Position vertreten wurde, dass sich durch die integrierenden Wirkungen der Währung nicht nur die realwirtschaftliche Konvergenz herausbildet, sondern sich auch ein Druck zu institutioneller Konvergenz entwickeln würde. Allerdings haben sich in den folgenden Jahren Divergenzen und erhebliche Ungleichgewichte aufgebaut. Diesen wird heute mit der Hoffnung begegnet, dass eine stärkere Zentralisierung sowie die Vergemeinschaftung weiterer ökonomischer und politischer Aktivitäten die bestehenden Probleme lösen können, womit sich tendenziell auch die Arbeitsteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren zugunsten Letzterer verändern würde. *André Schmidt* kann anhand unterschiedlicher Indikatoren die Zunahme der institutionellen Divergenz der Mitglieder – vor allem zwischen Peripherie- und Kernländern – zeigen. Er geht davon aus, dass dieser eine realwirtschaftliche Divergenz folgte, die schließlich die Schulden- und Bankenkrise in der Eurozone nach sich zog. Daraus leitet er ab, dass nicht Markt-, sondern Politikversagen

zu konstatieren sei und eine stärkere Vergemeinschaftung von Politikfeldern kontraproduktiv wäre. In ordnungsökonomischer Hinsicht führt also kein Weg an tiefgreifenden Strukturreformen in den betroffenen Ländern vorbei, die den wettbewerblichen Kräften in den Mitgliedstaaten der Union wieder mehr Raum geben müssen.

Wernhard Möschel setzt sich mit der finalité européenne im Jahr 2013 auseinander, deren Aktualität im Zusammenhang mit den Entwicklungen in der Euro-Währungsunion und den Forderungen nach einer weiteren Vertiefung des EU-Integrationsprozesses unübersehbar ist. Er arbeitet die Konstanten und die variablen Inhalte dieses Konzeptes heraus und zeigt, wie vielfältig diese sind und wie unterschiedlich sich die diversen Interessenlagen darstellen. So können ein Friedensargument, ein Binnenmarktargument, ein imperiales Argument, aber auch viele länderspezifische Konkretisierungen festgemacht werden. Nicht überraschend sind die besondere Einbindung Deutschlands in die Union sowie sein Zusammenwirken mit Frankreich von Bedeutung. *Wernhard Möschel* setzt sich auch mit konkreteren Konzepten einer politischen Finalität der Europäischen Union auseinander. Analysiert werden das Bundesstaatsmodell, das Konzept der variablen Geometrie, das Europa der Regionen sowie das Modell der balance of power. Doch als wahrscheinlichste Perspektive wird die Fortentwicklung auf der Basis des Status quo eingeschätzt, also die Wirksamkeit der normativen Kraft des Faktischen, die Integrationsmaßnahmen vereinbaren lässt, ohne dass eine weiter konkretisierte Vision der Integrationsfinalität vorliegt. Auch für diesen Fall mahnt der Autor die Orientierung an einer europäischen Ordnungsgemeinschaft an, die eine Minimalgemeinschaft mit dem Prinzip des Zusammenfalls von Herrschaft und Haftung zu sein habe.

Mit den Perspektiven der Steuerpolitik in der Europäischen Union, zwischen Wettbewerb und Harmonisierung, setzen sich *Florian Steidl* und *Berthold U. Wigger* auseinander. Auch für dieses Politikfeld gilt es Weichenstellungen festzulegen. Ob sich Steuerwettbewerb oder Steuerharmonisierung besser für eine zukunftsfähige Steuerpolitik in der EU eignen, wird kontrovers eingeschätzt. Beide Varianten kennen ihre Befürworter in Wissenschaft und Politik. Mit der Fokussierung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten der EU im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise gerät wiederum die Frage in den Mittelpunkt, wie die Steuerpolitik zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Konsolidierung der Staatshaushalte beitragen kann. Die beiden Autoren untersuchen Kapitaleinkommensteuern, Umsatzsteuern und Verbrauchsteuern. Sie präsentieren nicht nur die theoretische und empirische Evidenz zum Vergleich der beiden Steuerkonzepte, sondern analysieren Entwicklung, Status quo und Perspektiven der Steuerkoordinierung in der EU, was auch die Allokation der Fiskalkompetenzen auf Mitgliedstaaten und EU einbezieht. Sie kommen zum Ergebnis, dass die Ableitung eines Patentrezepts für eine zukunftsfähige Steuerpolitik in der Europäischen Union nicht möglich sei. Vielmehr gelte es, je

nach Steuerart und Geltungsbereich das optimale Verhältnis von Harmonisierung und Wettbewerb neu auszuloten und dabei nationale Präferenzen, Besonderheiten und Pfadabhängigkeiten, die Unterschiede in der Ausstattung mit immobilen Faktoren und der Effizienz der Steuerverwaltungen sowie das gewünschte Niveau der Staatsaktivität zu berücksichtigen.

An der anhaltenden Rezession in der Eurozone setzt der Beitrag von *Michael Bräuninger* an. Im Mittelpunkt steht die Entwicklung von Realwirtschaft und Budgetkonsolidierung in den Mitgliedstaaten Griechenland, Portugal, Spanien und Italien mit dem Erkenntnisinteresse, ob der dort notwendige Anpassungsbedarf verringert oder zeitlich gestreckt werden könnte. Zu diesem Zweck werden der langfristige Zusammenhang zwischen Budgetdefiziten, Staatsschulden und Wachstum sowie die Verbindung mit der konjunkturellen Entwicklung skizziert. In diesem Untersuchungsrahmen werden drei alternative Strategien geprüft: die zeitliche Streckung der Sparanstrengungen ohne institutionelle EU-Reform, ihre Verlangsamung im Rahmen einer effektiven Fiskalunion sowie die Auflösung der Währungsunion in Verbindung mit der Zulassung staatlicher Insolvenzen. *Michael Bräuninger* argumentiert, dass diese dritte Strategie den Konsolidierungsbedarf nicht verringern, sondern nur verlagern würde. Er vermutet, dass eine mit diesem Vorgehen auftretende Verunsicherung über die weitere Entwicklung der EU-Integration eine globale Rezession hervorrufen würde. Einer Verlangsamung der Konsolidierungsbemühungen ohne institutionelle Reformen würde die Glaubwürdigkeit fehlen, was weitere Unterstützungen durch die Gemeinschaft nicht mehr rechtfertigen würde. Für eine effektive Fiskalunion mit einer konsequenten Kontrolle der nationalen Budgets sieht der Autor derzeit keine politischen Mehrheiten. Daher kommt er zum Ergebnis, dass zur derzeitigen Vorgangsweise einer harten Konsolidierung eine praktikable Alternative nicht verfügbar sei.

Die EU-Strategie *Europa 2020* für das Jahrzehnt 2010–2020 soll Lösungsstrategien für jene EU-Mitgliedstaaten fördern, die von den wirtschaftlichen Entwicklungen in der Eurozone besonders negativ betroffen sind. Sie enthält politische Ziele und aus diesen abgeleitete Arbeitsschwerpunkte, die als Leitbildinitiativen bezeichnet werden. Verpflichtende regelmäßige Berichte zu Zielen und Leitbildinitiativen sollen eine Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen der betreffenden Mitgliedstaaten enthalten und konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele formulieren. Mit der Verbindung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit der EU bei der Umsetzung dieser Strategie mit den EU-Fördermaßnahmen wurde ein Anreiz geschaffen, die jeweiligen Defizite offenzulegen sowie Lösungsstrategien umzusetzen. Dieser Zusammenhang steht im Mittelpunkt der Arbeit von *Ivo Bischoff* und *Frédéric Blaeschke*. Sie setzen an der EU-Entscheidung an, schlichte Kennzahlensysteme durch umfassende Berichte der Förderwerber zu ergänzen, wodurch die Transparenz der Entscheidungsprozesse über die zugestandenen Förderungen verringert und die diskretionären

Entscheidungsspielräume erhöht werden. Dadurch entsteht für die Mitgliedstaaten ein Anreiz, Ressourcen für Window-Dressing aufzuwenden. Dieses Kalkül modellieren die Autoren, um die wesentlichen Faktoren zu identifizieren, die das Ausmaß von Window-Dressing sowie die aus Sicht der EU optimale Allokationsstrategie der Förderungen bestimmen. Sie kommen zum Ergebnis, dass die Strategie *Europa 2020* erhebliche Wohlfahrtskosten durch Window-Dressing hervorruft. Diese können dann durch positive Effekte kompensiert werden, wenn durch die entsprechenden Aktivitäten der Informationsgehalt für die EU-Gremien steigt und wenn keine starken nationalen und regionalen Verteilungscoalitionen existieren.

Der Beitrag von *Jürgen Zerth* setzt sich mit einem Thema der Corporate Governance auseinander, das in einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt und in Veränderung begriffen ist. Konkret geht es um die Managerhaftung und um das Angebot von Directors and Officers-Versicherungen (D&O-Versicherungen) sowie deren konkrete Ausgestaltung, vor allem die Institutionalisierung eines Selbstbehalts. D&O-Versicherungen sind ein Instrument des Risikomanagementsystems auf dem Markt für Manager. Sie haben in europäischen Staaten – mit Ausnahmen Großbritanniens – erst in den letzten Jahren Bedeutung erlangt. Als einen Grund dafür identifiziert *Zerth* die Existenz des Aufsichtsrats als eigenständiges Kontrollorgan, das als externe Form der Risikoprüfung eingeschätzt werden kann, sowie die Kontrollfunktion, die von Banken ausgeübt wird. Doch auch in manchen EU-Staaten, z. B. in Deutschland, zeigt sich eine steigende Nachfrage nach D&O-Versicherungen als Bedingung für die Übernahme einer Management-Position. Diese Entwicklung korrespondiert sowohl mit zunehmenden Schadenersatzklagen gegenüber Managern als auch mit regulatorischen Konzepten im Rahmen der Corporate Governance. Im Hinblick auf das Rahmenthema ist die Thematik wichtig, zeigt sich doch, dass die Unternehmensgovernance in den einzelnen EU-Staaten unterschiedlich institutionalisiert ist, was in ordnungspolitischer Hinsicht institutionelle Divergenz zum Ausdruck bringt. Zusätzlich wird die Risikobereitschaft von Unternehmen und Banken in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Corporate Governance ebenso unterschiedlich ausgeprägt sein wie die Reaktion auf krisenhafte Entwicklungen.

Auch die Energiepolitik hat eine ausgeprägte europäische Dimension erreicht, gerade im Hinblick auf die Energiewende, deren Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten divergiert. *Christian von Hirschhausen*, *Clemens Gerbaulet*, *Franziska Holz* und *Pao-Yu Oei* analysieren einen energiepolitischen Teilaspekt. Sie setzen sich mit der Integration der Energieinfrastruktur – vor allem in Zusammenhang mit dem *grünen Wachstum* – auseinander und fragen: *Quo Vadis?* Im Vordergrund steht die Frage, welche Rolle die Europäische Union spielt und welchen konkreten Beitrag sie im Rahmen der Finanzierung, der Regulierung sowie des Eigentums an der Infrastruktur leisten soll. Sie arbeiten die Strategien

der Mitgliedstaaten sowie der EU heraus, machen nicht nur eine Bestandsaufnahme, sondern loten die Perspektiven aus und leiten Empfehlungen für die Integrationspolitik der Zukunft ab. Ihr wesentliches Ergebnis besteht darin, dass es zu differenzieren gilt. Dies gilt für die einzelnen Mitgliedstaaten sowie für die betroffenen Teilmärkte. Die Autoren analysieren europäische, regionale und bilaterale Lösungen für CO₂-Pipelines, Erdgas- und Stromleitungen. Sie kommen zum Ergebnis, dass regionale Ansätze auf der Grundlage von EU-Regeln ein vielversprechender Ansatz für eine effektive Infrastrukturpolitik im Energiebereich sind, wenn nachhaltiges Wachstum erreicht werden soll.

Zusammenfassend zeigen die Beiträge in diesem Band sowie die intensiven Diskussionen im Rahmen der Jahrestagung, wie viele Facetten die Thematik *Europa auf dem Scheideweg* aufweist. Dies betrifft nicht nur die einzelnen Sach- und Politikbereiche, die heute in der Europäischen Union zu entscheiden sind. Dabei geht es sehr häufig um die erreichte und um die erwünschte Arbeitsteilung zwischen den EU-Akteuren und den Mitgliedstaaten. Noch weitergehend sind die Erörterungen der grundlegenden Weichenstellungen in der Europäischen Union. Ist die Entwicklung so weit fortgeschritten, dass die Perspektive einer politischen Integration vor der Umsetzung steht? Und wenn ja, welche Inhalte wird sie aufweisen, welche Voraussetzungen sind zu erfüllen und wird sie von der Bevölkerung der Mitgliedstaaten gewünscht? Der Wirtschaftspolitische Ausschuss wird sich auch in Zukunft intensiv mit diesen grundlegenden Themen auseinandersetzen.

Dieser Tagungsband enthält die schriftlichen und überarbeiteten Fassungen, die in Düsseldorf vorgestellt und diskutiert wurden. Ich danke den Referenten/ Autoren für die unkomplizierte Zusammenarbeit im Vorfeld der Drucklegung, ebenso meiner Mitarbeiterin *Katrin Schlesiger* für die tatkräftige Unterstützung bei der redaktionellen Überarbeitung der Beiträge und bei der Erstellung der Druckvorlagen sowie *Heike Frank* vom Verlag Duncker & Humblot herzlich.

Münster, im August 2013

Theresia Theurl

Inhaltsverzeichnis

Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration revisited: Die Herausforderung der institutionellen Divergenz Von <i>André Schmidt</i> , Witten/Herdecke	13
Zur finalité européenne im Jahre 2013 Von <i>Wernhard Möschel</i> , Tübingen	33
Zwischen Wettbewerb und Harmonisierung: Perspektiven der Steuerpolitik in der Europäischen Union Von <i>Florian Steidl</i> und <i>Berthold U. Wigger</i> , Karlsruhe	45
Budgetkonsolidierung und Wachstum: Herausforderungen für die Eurozone Von <i>Michael Bräuninger</i> , Hamburg	73
Wirtschaftspolitische Steuerung im Rahmen von Europa 2020: Der Trade-off zwischen Qualitätswettbewerb und Window-Dressing Von <i>Ivo Bischoff</i> und <i>Frédéric Blaeschke</i> , Kassel	87
Managerhaftung und Corporate Governance: Eine wirtschafts- und ordnungspolitische Betrachtung am Beispiel des verpflichtenden Selbstbehalts bei D&O-Versicherungen: Das deutsche Beispiel und der europäische Vergleich Von <i>Jürgen Zerth</i> , Fürth	111
European Energy Infrastructure Integration Quo Vadis? Sectoral Analyses and Policy Implications By <i>Christian von Hirschhausen</i> , <i>Clemens Gerbaulet</i> , <i>Franziska Holz</i> and <i>Pao-Yu Oei</i> , Berlin	147
Autoren und Herausgeberin	179

Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration revisited: Die Herausforderung der institutionellen Divergenz

Von *André Schmidt*, Witten/Herdecke

Abstract

The paper deals with the European Union in the banking and debt crisis. The main focus is on the institutional divergence between the member states, which is the main reason for the lack of competitiveness of economies in the periphery. By using the World Bank governance indicators, it can be shown that, with the start of the monetary union, the institutional divergence increased in the euro zone. To tackle the causes of the crisis in the euro system, the question of the appropriate method of integration is to be answered in order to create effective incentives for institutional reform, so that the competitiveness of the economies could be increased.

A. Einleitung

Die Diskussion über die ordnungspolitischen Perspektiven der europäischen Integration ist schon so alt wie die europäische Integration selbst. Schon bei den Vertragsverhandlungen über die Gründungsverträge von Rom standen sich die französischen Interessen einer eher am Prinzip der *Planification* orientierten Wirtschaftspolitik mit den deutschen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, die auf Privatautonomie und Wettbewerb basiert, gegenüber. Der durch die Römischen Verträge konstitualisierte Gemeinsame Markt konnte jedoch in seinen Wesenszügen als zentrales marktwirtschaftliches Prinzip charakterisiert werden. Insbesondere mit der expliziten Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, wurde festgeschrieben, dass die Grundsätze der Marktwirtschaft auf den Gemeinsamen Markt anzuwenden sind. Diese grundsätzliche wettbewerbliche Ausrichtung wurde auch von *Müller-Armack* bestätigt:

„Die Ordnung des Gemeinsamen Marktes ist so als streng wettbewerblicher Markt im Innern definiert. Es ist ein Markt mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen. Ein strikter Antiinterventionismus bestimmt den Vertrag“ (*Müller-Armack* 1966, S. 403).

Allerdings war mit der Verabschiedung der Römischen Verträge der Grundsatzstreit über die ordnungspolitische Ausrichtung der europäischen Integration nicht beigelegt. Insbesondere mit dem Übergang von der negativen zur positiven Integration (*Pelkmans* 1980) wurden die marktwirtschaftlichen Prinzipien mehr und mehr verwässert. An die Stelle nationaler Regulierungen traten gemeinschaftsweite Re-Regulierungen, wodurch die Zentralisierungstendenzen innerhalb der Europäischen Union zunahmen (*Joerges* 1990). Einen wesentlichen Einschnitt stellte das 1992 in Kraft getretene Binnenmarktprogramm dar. Obwohl das Binnenmarktprogramm a priori nicht dazu bestimmt war, die marktwirtschaftlichen und wettbewerblichen Elemente der europäischen Integration zu schwächen, entfaltete es eine ambivalente Wirkung. Zur Herstellung gleicher Wettbewerbsverhältnisse wurde das Binnenmarktprogramm von den Organen der Europäischen Union vor allem auch als ein Auftrag zur gemeinschaftsweiten Harmonisierung und Zentralisierung verstanden. Gerade in dieser Konstellation wurde deutlich, dass die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union sowohl marktwirtschaftliche als auch interventionistische Elemente enthielt (*Oppermann* 1987).

Neue Nahrung fand die Diskussion über die ordnungspolitische Ausrichtung der europäischen Integration vor allem mit der Verabschiedung des Vertrages von Maastricht im Jahr 1992. Die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion bewirkte eine erhebliche Politisierung des Integrationsprozesses, weg von der reinen Marktintegration hin zu einer institutionalisierten Integration mit erheblichen interventionistischen Förderprinzipien. Insbesondere aus europarechtlicher Sicht wurde daher mit der Verabschiedung der Wirtschafts- und Währungsunion von einem ordnungspolitischen Paradigmenwechsel gesprochen (*Behrens* 1994; *Vollmer* 1993). Es muss an dieser Stelle nicht explizit erwähnt werden, dass vor allem auch unter den Ökonomen insbesondere die Währungsunion als verfrüht und besonders kritisch angesehen wurde.

Die implizite Idee des Vertrages von Maastricht war es, mit der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion den europäischen Integrationsprozess zu vertiefen und ökonomisch unumkehrbar zu machen. Insbesondere die Währungsunion sollte zu entsprechenden Wohlfahrtsgewinnen für die Mitgliedstaaten führen, auf deren Basis dann eine Harmonisierung der ökonomischen Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden sollte. Gleichzeitig sollten damit auch die Voraussetzungen geschaffen werden, um eine vertiefende politische Union zu ermöglichen. Insbesondere in der Asymmetrie zwischen vertiefter ökonomischer Integration und fehlender politischer Union wurde ein zentraler Konstruktionsfehler im europäischen Integrationsprozess ausgemacht (*Hedrich* 1994). Die ordnungspolitische Diskussion über den Fortgang der europäischen Integration entzündete sich daher an der Frage, ob der europäische Integrationsprozess mehr Zentralisierung durch Harmonisierung oder durch mehr institutionellen Wettbewerb benötigt. Insbesondere das ökonomische Prinzip des fiskalischen

Föderalismus wurde als ein wesentliches Ordnungsmodell für die fortschreitende europäische Integration diskutiert (*Apolte 1999; Pitlik 1997; Sauerland 1997; Schmidt 1997*).

Rückblickend hat sich an der Relevanz dieser Diskussion nichts geändert hat. Nach den Ereignissen der europäischen Schulden- und Bankenkrise ist der europäische Integrationsprozess in der Tat an einem Scheideweg angelangt und die Frage nach der ordnungspolitischen Orientierung stellt sich dringlicher denn je. Daher soll an dieser Stelle die Diskussion, die bereits vor mehr als fünfzehn Jahren geführt worden ist, noch einmal aufgenommen werden.

B. Ziel der Untersuchung

Betrachtet man die gegenwärtige Situation in der Europäischen Union, so lässt sich unschwer konstatieren, dass sich die Erwartungen der Architekten der Wirtschafts- und Währungsunion nicht erfüllt haben. Im Gegenteil, anstelle einer konvergenten Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten sind erhebliche Ungleichgewichte aufgetreten. Es ist keine Übertreibung, wenn man feststellt, dass sich der europäische Integrationsprozess in einer tiefen Krise befindet. Dies bleibt auch nicht ohne Folgen für die politische Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses. Dies manifestiert sich nicht nur an den steigenden Sympathiewerten europaskeptischer Parteien in den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern beispielsweise auch darin, dass zum ersten Mal in der Geschichte ein Mitgliedstaat wie Großbritannien laut über einen möglichen Austritt aus der Europäischen Union nachdenkt. All dies indiziert nicht das Ende der europäischen Integration, zeigt aber, dass insbesondere auch in der politischen Sphäre skeptischer über die möglichen Integrationserfolge nachgedacht wird.

Die öffentliche und politische Diskussion wird nun von der Frage nach den weiteren notwendigen Integrationsschritten zur Überwindung der Krise dominiert. Unisono wird dabei die alte Diskussion über die fehlende politische Union neu entfacht. Für viele Befürworter der europäischen Integration ist die fehlende politische Union und damit auch eine fehlende weitere Zentralisierung wesentlicher Politikbereiche, wie die der Fiskal- und Arbeitsmarktpolitik, eine der wesentlichen Ursachen für das Entstehen der gegenwärtigen Krise. Die politisch handelnden Akteure übertrumpfen sich im Moment mit der Forderung der Vergemeinschaftung der Haushaltspolitiken durch einen gemeinschaftlichen Fiskalpakt, der Vergemeinschaftung von Haftungsrisiken durch Eurobonds und gemeinsamen Rettungsschirmen bis hin zu der neuen populären Forderung der Bundeskanzlerin auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos zu einer Verabschiedung eines neuen europäischen Paktes zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

All diesen Forderungen ist die Hoffnung gemein, dass durch eine stärkere Zentralisierung die bestehenden Probleme gelöst werden können. Nicht mehr

Markt und mehr Wettbewerb sollen es richten, sondern ein Mehr an politischer Führung. Dies passt durchaus in das aktuell sehr populäre Bild, dass nach der Wirtschafts- und Finanzkrise die Antwort auf die gegenwärtigen Probleme nicht mehr Markt und Privatautonomie sind, sondern mehr Staat.

Ob dieser Befund korrekt ist, darf bezweifelt werden. Vielmehr verbirgt sich dahinter der naive Wunsch, dass ein *Mehr* an politischer Führung auch ein *Mehr* an wünschenswerten Ergebnissen mit sich bringt. Diese Vorstellung verkennt aber, dass es eben nicht nur ein Versagen des Marktes gibt, sondern auch ein Politikversagen.

Diesem Aufsatz liegt die Annahme zugrunde, dass die gegenwärtige Schulden- und Bankenkrise in der europäischen Währungsunion nicht das Ergebnis eines singulären exogenen Schocks ist, sondern dass diese Krise auf handfesten substantziellen Ursachen beruht. Die gegenwärtige Krise ist ein Ergebnis fehlender Wettbewerbsfähigkeit einzelner Volkswirtschaften innerhalb der Währungsunion. Die Erwartungen der Befürworter der Währungsunion, dass die Währungsunion zu einer konvergenten Entwicklung führt, haben sich nicht bestätigt. Vielmehr beobachten wir zunehmende Divergenzen. Diese zeigen sich nicht nur anhand der realwirtschaftlichen Daten, wie fundamentale Zahlungsbilanzungleichgewichte und divergierende Produktivitätsraten sowie Lohnstückkosten, sondern – und das ist das eigentlich Überraschende – an einer zunehmenden institutionellen Divergenz. Entgegen allen intuitiven Erwartungen hat der europäische Integrationsprozess in den vergangenen Jahren nicht zu einer institutionellen Konvergenz geführt, sondern die institutionellen Pfade haben sich voneinander entfernt. Dies vermag umso mehr zu überraschen, als dass man annehmen würde, dass in einer Europäischen Union, die sich zuallererst als Rechtsgemeinschaft versteht, die institutionelle Divergenz abnehmen müsste.

Im Mittelpunkt des Beitrags steht daher die Untersuchung der oben genannten institutionellen Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten. Ausgangspunkt bildet die These, dass der institutionellen Divergenz eine realwirtschaftliche Divergenz folgte, die sich an der beobachtbaren Schulden- und Bankenkrise in der Eurozone manifestierte. Folgt man dieser Annahme, dann würde dies im nächsten Schritt aber auch bedeuten, dass die gegenwärtige Krise eben nicht auf Marktversagen beruht, sondern hauptsächlich dem Politikversagen zuzurechnen ist. Wenn diese Annahme Bestätigung findet, dann ist nicht zu erwarten, dass die gegenwärtige Krise durch eine stärkere Vergemeinschaftung der Politikfelder gelöst werden kann. Im Gegenteil, dann würde eine solche Vergemeinschaftung unter Fortsetzung des Politikversagens nur zu einer Verschärfung der Krise beitragen. Dies würde aber auch bedeuten, dass sich die Frage nach der ordnungspolitischen Orientierung des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses neu stellt.