

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Band 29

Konvergenz- und Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Von

Roland Deinzer



Duncker & Humblot · Berlin

ROLAND DEINZER

Konvergenz- und Stabilisierungswirkungen
einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Herausgegeben im Auftrag des Instituts für Europäisches Wirtschaftsrecht
der Universität Erlangen-Nürnberg durch die Professoren
Dr. Dr. Stefan Grundmann und Dr. Karl Albrecht Schachtschneider

Band 29

Konvergenz- und Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Von

Roland Deinzer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg hat diese Arbeit
im Jahre 2003 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

n2

Alle Rechte vorbehalten
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0947-2452
ISBN 3-428-11504-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Die jüngste Klage der Europäischen Kommission gegen den ECOFIN-Rat wegen der eklatanten Verletzung der Prinzipien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zeigt die Aktualität und Relevanz der Fragestellungen dieser Schrift: Ist eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion in ihrer jetzigen Konstruktion auf Dauer tragfähig? Benötigt sie eine soziale Ergänzung und könnte eine europäische Arbeitslosenversicherung ein sinnvoller Stabilisierungsmechanismus sein?

Die Arbeit wurde von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg im November 2003 als Dissertation anerkannt. Der Literaturstand konnte bis Herbst 2003 berücksichtigt werden.

Prof. Dr. Harbrecht inspirierte mich zur Beschäftigung mit den Fragen europäischer Währungs- und Sozialpolitik und gab mir gleichzeitig Ansporn und Freiheit für selbstständiges, wissenschaftliches Arbeiten. Herzlichen Dank für die vielen fachlichen Hinweise und die motivierenden Gespräche! Prof. Dr. Schachtschneider verdanke ich viel mehr als die Erstellung des Zweitgutachtens. Er unterstützte mich vor allem bei den rechtlichen Fragestellungen meiner Arbeit und trieb mich zu noch kritischerer, interdisziplinärer Arbeitsweise an. In diesem Zusammenhang macht es mich sehr stolz, sowohl den ausgewiesenen Verfechter der europäischen Integration Prof. Dr. Harbrecht als auch den Euro-Kläger Prof. Dr. Schachtschneider mit meinen Ideen und Thesen überzeugt zu haben. Der Aufnahme in die hiesige Schriftenreihe beim Verlag Duncker & Humblot haben Prof. Dr. Dr. Stefan Grundmann und Prof. Dr. Norbert Simon zugestimmt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Freund Thomas Tiefel, der mir durch seine vorbildliche Arbeitsmoral beim Anfertigen seiner Dissertation den richtigen Weg wies. Noch wichtiger aber waren die beiden Frauen in meinem Leben: Meine Schwester Simone, die in jeder Situation ein Ohr für meine Probleme und Taler hatte und mich immer wieder aufmuntern konnte. Die Hauptlast eines solchen Projektes musste aber meine Freundin Claudia mittragen. Sie unterstützte mich gerade emotional und gab mir gleichzeitig die Kraft und vor allem den Ansporn, das Wesentliche nicht aus den Augen zu verlieren und konsequent das Ziel zu verfolgen. Lieben Dank!

Zirndorf, im Februar 2004

Roland Deinzer

Inhaltsübersicht

Problemstellung und Aufbau der Arbeit	21
--	----

Erster Teil

Die EU auf dem Weg zur Europäischen Sozialunion?	28
---	----

Kapitel 1: Die Wirtschaftsordnung der Europäischen Union: Eine soziale Marktwirtschaft?	28
Kapitel 2: Föderalismustheorie und Systemwettbewerb	72
Kapitel 3: Europäische Sozialpolitik im Lichte der Systemwettbewerbsdiskussion ...	111

Zweiter Teil

EWU: Optimaler Währungsraum oder Notwendigkeit von föderalen Anpassungsmechanismen?	123
--	-----

Kapitel 4: Theorie und Praxis der optimalen Währungsräume	123
Kapitel 5: Die langsame Abkehr innerhalb der EU von der Idee einer europäischen Fiskalföderation von MacDougall bis heute	189
Kapitel 6: Erforderlichkeit eines fiskalischen Föderalismus in der EWU	196
Kapitel 7: Kritik an der aktuellen Konstruktion der Währungsunion – Wiederbelebung der Idee einer gemeinschaftlichen Stabilisierungsfunktion	212

Dritter Teil

Theorie, Ausgestaltung und Wirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung	226
---	-----

Kapitel 8: Theorie und Empirie der europäischen Arbeitslosigkeit und deren Versicherung	226
Kapitel 9: Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung	293
Abschließende Argumentation für eine europäische Arbeitslosenversicherung	314

Anhang 1: Berechnung der regionalen Beitragseinnahmen der BA über die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Methode II), 1993–2001	322
Anhang 2: Berechnung der regionalen Beitragseinnahmen der BA über die Bruttolohn- und -gehaltssumme (Methode III), 1991–1999	331
Anhang 3: Berechnung des regionalen Nettosalos der Einnahmen und Ausgaben der BA, 1991–2001	340
Anhang 4: Berechnung der Bezugsgröße für den Beitragssatz und des Bedarfs an Versicherungsleistung der EALV	351
Literaturverzeichnis	355
Rechtsquellenverzeichnis	391
Sachverzeichnis	393

Inhaltsverzeichnis

Problemstellung und Aufbau der Arbeit	21
--	-----------

Erster Teil

Die EU auf dem Weg zur Europäischen Sozialunion?	28
---	-----------

Kapitel 1

Die Wirtschaftsordnung der Europäischen Union: Eine soziale Marktwirtschaft?	28
---	-----------

A. Zur Theorie der Wirtschaftsverfassung	29
B. Die Prinzipien der Wirtschaftsverfassung der EU	30
I. Die Systementscheidung	30
II. Die Funktionsgarantien	32
1. Rechtsstaatlichkeit	32
a) Gewaltenteilung	33
b) Die Grundrechte	33
2. Die Grundfreiheiten des EWG-Vertrages	35
3. Die Wettbewerbsordnung	37
III. Schlussfolgerung	42
C. Das Sozialprinzip in der Union	43
D. Entwicklung der Sozial-, Beschäftigungs- und Kohäsionsordnungen und -politiken in der EU	44
I. Phase 1: EWG-Vertrag und erstes soziales Aktionsprogramm 1974	44
II. Phase 2: Einheitliche Europäische Akte 1987 und Reform der Strukturfonds	48
III. Phase 3: Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und der Vertrag von Maastricht	51

IV. Phase 4: Vertrag von Amsterdam und Europäische Beschäftigungsstrategie ..	58
V. Phase 5: Lissabon-Strategie und Vertrag von Nizza	61
VI. Fazit: Bewertung der Sozial- und Arbeitsmarktordnung und -politik der EU ..	68

Kapitel 2

Föderalismustheorie und Systemwettbewerb	72
A. Zuständigkeit der staatlichen Ebene für sozialpolitische Aufgaben	72
B. Föderalismustheorie	73
I. Bereitstellungskostenansatz	73
1. Präferenzverzerrungen	73
2. Regionale Externalitäten	74
3. Größenvorteile	76
4. Transaktionskosten	77
5. Entscheidungsfindungskosten und polit-ökonomische Gründe	77
II. Systemwettbewerb	78
1. Grundsätzliches zum Systemwettbewerb	78
a) Exkurs: Paradigmen der Wettbewerbstheorie	79
aa) Erstes Paradigma der Wettbewerbstheorie: Klassische Theorie	80
bb) Zweites Paradigma: Neoklassik	80
cc) Renaissance des klassischen Paradigmas: Evolutionstheoretischer Ansatz, österreichische Tradition und Systemtheorie des Wett- bewerbs	82
2. Neoklassische Modelle des Systemwettbewerbs	86
a) Tiebout'sches Wanderungsmodell	86
b) Neoklassisches Standardmodell des Steuerwettbewerbs nach Sinn	88
3. Evolutionstheoretisch basierter Ansatz des Systemwettbewerbs	92
a) Wirkungen des Systemwettbewerbs	93
b) Voraussetzungen für Systemwettbewerb	94
4. Bewertung der Wirkungen des Systemwettbewerbs	95
a) Race to the Bottom-Hypothese	95
b) Grenzen des Systemwettbewerbs	103
III. Abschließende Darstellung	110

Inhaltsverzeichnis	11
--------------------	----

Kapitel 3

Europäische Sozialpolitik im Lichte der Systemwettbewerbsdiskussion	111
--	-----

A. Sinnvolle Koordination	111
B. Risikoreiche Koordination? – Niveau der Grundsicherung	112
C. Schädliche Koordination – Sozialdumping?	115
D. Kritisches Fazit an der Sichtweise des Systemwettbewerbs	119

Zweiter Teil

EWU: Optimaler Währungsraum oder Notwendigkeit föderaler Anpassungsmechanismen	123
---	-----

Kapitel 4

Theorie und Praxis der optimalen Währungsräume	123
---	-----

A. Systematik der EU-Kommission über asymmetrische Schocks	124
I. Temporäre und permanente Schocks	124
II. Länderspezifische und sektorspezifische Schocks	125
III. Reale und finanzielle Schocks	126
IV. Exogene und politikbedingte Schocks	127
B. Theorie der Optimalen Währungsräume	127
I. Frühe Kriterien für Optimale Währungsräume	129
1. Mundells Kriterium der Faktormobilität	129
2. McKinnons Kriterium der Offenheit	132
3. Kenens Kriterium der Diversifikation	134
4. Weitere Kriterien für die Optimalität von Währungsräumen	136
5. Aschheims Ansatz der Functional Currency Areas	137
II. Ein formales Modell für Optimale Währungsräume	138
III. Neuere Theorie der Optimalen Währungsräume	152
1. Lucas-Kritik	152
2. Vertikale Phillips-Kurve	152

3. Zeit-Inkonsistenz-Problem	153
4. Endogenität der OWR-Kriterien	153
5. Internationale Risiko-Verteilung	154
C. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als optimaler Währungsraum? ..	155
I. Messung und Bewertung von asymmetrischen Schocks	155
II. Empirische Untersuchungen	156
III. Anpassungsmechanismen	161
1. Lohn- und Preisflexibilität	161
2. Mobilität der Arbeitskräfte	163
3. Mobilität des Faktors Kapital	169
4. Offenheitsgrad und Diversifikation – Krugman specialization hypothesis vs. Endogenitäts-Hypothese	171
5. Transfermechanismen	179
D. Fazit	184

Kapitel 5

Die langsame Abkehr innerhalb der EU von der Idee einer Europäischen Fiskalföderation von MacDougall bis heute	189
---	-----

Kapitel 6

Erforderlichkeit eines fiskalischen Föderalismus in der EWWU	196
A. Notwendigkeit der Kohäsion – unzureichende Regionalpolitik der EU	199
B. Notwendigkeit der Stabilisierungsfunktion	210

Kapitel 7

Kritik an der aktuellen Konstruktion der Währungsunion – Wiederbelebung der Idee einer gemeinschaftlichen Stabilisierungsfunktion	212
A. Neue Empirie	212
B. Aktuelle Verstöße gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt	216
C. Versuch der Aufweichung der Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch Kommission und Eurogruppe	221

Dritter Teil

Theorie, Ausgestaltung und Wirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung	226
---	-----

Kapitel 8

Theorie und Empirie der europäischen Arbeitslosigkeit und deren Versicherung	226
A. Arbeitslosigkeit und institutionelle Aspekte der Arbeitslosenversicherung	226
B. Formen der Arbeitslosigkeit	228
C. Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Europa	231
D. Ursachen der Arbeitslosigkeit in Europa	234
E. Begründungsansätze für eine staatliche Arbeitslosenversicherung	241
I. Marktversagen bei der Versicherung von Einkommensrisiken	241
II. Polit-ökonomischer Ansatz	242
F. Individuelles Moral hazard – Anreizeffekte einer staatlichen Arbeitslosenversicherung	243
I. Arbeitslosenversicherung und statische Effizienz	243
II. Arbeitslosenversicherung und dynamische Effizienz	244
III. Höhe und Dauer der Lohnersatzleistung	245
G. Überblick über die Arbeitslosenversicherungssysteme in der EU	248
I. Grundprinzipien	249
II. Anwendungsbereich	251
III. Grundbedingungen, Anwartschaftszeit und Karenzfrist	254
IV. Leistungshöhe und -dauer	257
V. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung	262
H. Quantitative Erfassung der Transferwirkungen der bundesdeutschen Arbeitslosenversicherung	264
I. Einfache Einnahmen – Ausgabensaldierung der BA-Statistik	265
II. Beitragsberechnung Methode I: Pauschalierte Mikroebenenberechnung	268

III. Beitragsberechnung Methode II: Differenzierte Mikroebenenberechnung	271
IV. Beitragsberechnung Methode III: Makroebenenberechnung	273
V. Ergebnisse der berechneten Beitragsanteile für die deutschen Länder von 1991 – 1999	277
VI. Regionale Umverteilung, Aufschlüsselung der Bundesmittel nach Beschäftigtenanteil	279
VII. Regionale Umverteilung, Aufschlüsselung der Bundesmittel nach dem Landesanteil am Bundessteueraufkommen	281
1. Methode am Beispielsjahr 1999	281
2. Ergebnisse von 1991 bis 2001	283
3. Vergleich mit Berechnungen der Deutschen Bundesbank	285
4. Pro-Kopf-Analyse	287
5. Relative Umverteilungswirkungen zum Bruttoinlandsprodukt	288
VIII. Vergleich der Umverteilungswirkungen mit dem System des horizontalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik	290

Kapitel 9

Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung	293
A. Ursprüngliche Vorschläge des MacDougall-Berichts von 1977	293
B. Grundüberlegungen	294
C. Anspruchsberechtigte, Beitragssatz, Leistungshöhe	296
D. Szenario-Rechnungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung	299
I. Methode der Berechnung	299
II. Rechnerische Umverteilungswirkungen der EALV im Jahr 2000	301
III. Umverteilungswirkungen der EALV 1995 und 2000 im Vergleich	304
IV. Vergleich von Strukturpolitik und europäischer Arbeitslosenversicherung	307
V. Stabilisierungswirkungen der europäischen Arbeitslosenversicherung	309
E. Wichtige Gestaltungsmerkmale einer europäischen Arbeitslosenversicherung	311
Abschließende Argumentation für eine europäische Arbeitslosenversicherung	314

Anhang 1: Berechnung der regionalen Beitragseinnahmen der BA über die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Methode II), 1993–2001	322
Anhang 2: Berechnung der regionalen Beitragseinnahmen der BA über die Bruttolohn und -gehaltssumme (Methode III), 1991–1999	331
Anhang 3: Berechnung des regionalen Nettosalos der Einnahmen und Ausgaben der BA, 1991–2001	340
Anhang 4: Berechnung der Bezugsgröße für den Beitragssatz und des Bedarfs an Versicherungsleistung der EALV	351
Literaturverzeichnis	355
Rechtsquellenverzeichnis	391
Sachverzeichnis	393

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Politische und ökonomische Märkte	73
Abbildung 2:	Präferenzverfehlungskosten	74
Abbildung 3:	Regionale Externalitäten	75
Abbildung 4:	Steigende Skalenerträge bei der Produktion eines öffentlich bereit- gestellten Gutes	76
Abbildung 5:	Erosion der Quellensteuer im Wettbewerb	90
Abbildung 6:	Beschränkungen des Systemwettbewerbs	107
Abbildung 7:	Zentralisierung vs. Dezentralisierung	110
Abbildung 8:	Erweitertes IS-LM-Modell	130
Abbildung 9:	CR5-Ratio der Industriespezialisierung 1988 und 1998	175
Abbildung 10:	Vorteilhaftigkeit monetärer Unabhängigkeit vs. gemeinsamer Wäh- rung	186
Abbildung 11:	Krugmans „specialization hypothesis“	187
Abbildung 12:	Endogenität der OWR-Kriterien	188
Abbildung 13:	Entwicklung der finanziellen Ausstattung der Strukturfonds 1980– 2006	206
Abbildung 14:	Anteil der Strukturfonds am gemeinschaftsweiten BIP 1980–2001 ...	206
Abbildung 15:	Theoretische Effekte einer Arbeitslosenversicherung	243
Abbildung 16:	Grundprinzipien der sozialen Systeme bei Arbeitslosigkeit in den 15 EU-Staaten	250
Abbildung 17:	Anwendungsbereich der sozialen Systeme bei Arbeitslosigkeit in den 15 EU-Staaten	251
Abbildung 18:	Grundbedingungen, Anwartschaftszeit und Karenzfrist der Arbeits- losenversicherung in den 15 EU-Staaten	254
Abbildung 19:	Leistungen und Leistungsdauer der Arbeitslosenversicherung in den 15 EU-Staaten	258

Abbildungsverzeichnis	17
Abbildung 20: Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in den 15 EU-Staaten	262
Abbildung 21: Regionaler Saldo der Ausgaben und Einnahmen der BA Jan. – Okt. 1997	261
Abbildung 22: Vergleich des prozentualen Anteils an der Nettoposition durch eine EALV und die Bisherigen EU-Politiken für das Jahr 2000	308

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Reihenfolge der EU-Mitgliedstaaten nach den „Optimum-Currency-Area Indicators“	159
Tabelle 2:	Spezialisierungsindikatoren für die EU 1988–1998	176
Tabelle 3:	Empirische Ergebnisse zur interregionalen Umverteilung und regionalen Stabilisierung in ausgewählten Staaten	184
Tabelle 4:	Finanzielle Vorausschau 2000–2006 nach der Agenda 2000	203
Tabelle 5:	Kopenhagener Beschlüsse zu den maximalen erweiterungsbedingten Zahlungsverpflichtungen der EU in Mio. €	204
Tabelle 6:	Entwicklung des Haushaltsdefizits und des Schuldenstandes in den Eurostaaten 1999–2002	217
Tabelle 7:	Entwicklung der Arbeitslosenquoten (standardisiert) in der EU von 1992–2002	233
Tabelle 8:	Produktivitäts- und Arbeitskostenentwicklung in Deutschland	235
Tabelle 9:	Regionaler Saldo der Ausgaben und Einnahmen der BA Jan.–Okt. 1997	266
Tabelle 10:	Rechnerische Beitragseinnahmen der BA 1999, Methode I	270
Tabelle 11:	Rechnerische Beitragseinnahmen der BA 1999, Methode II	272
Tabelle 12:	Gegenüberstellung der berechneten Beitragseinnahmensanteile 1999 nach Methode I und II	273
Tabelle 13:	Rechnerische Beitragseinnahmen der BA 1999, Methode III	275
Tabelle 14:	Gegenüberstellung der berechneten Beitragseinnahmensanteile 1999 nach Methode II und III	276
Tabelle 15:	Abweichungen der berechneten Beitragseinnahmensanteile 1993–1999 nach Methode II und III in Prozentpunkten	278
Tabelle 16:	Regionaler Saldo der Ausgaben und Einnahmen der BA 1999, Bundesmittel nach dem Beschäftigtenanteil aufgeteilt, in Mio. DM	280
Tabelle 17:	Regionaler Saldo der Ausgaben und Einnahmen der BA 1999, Bundesmittel nach dem Bundessteueranteil aufgeteilt, in Mio. DM	282

Tabelle 18: Regionaler Saldo der Ausgaben und Einnahmen der BA 1991–2001, Bundesmittel nach dem Bundessteueranteil aufgeteilt, in Mio. €	284
Tabelle 19: Pro Kopf-Umverteilung 2000	288
Tabelle 20: Relative Umverteilung pro BIP 2000	289
Tabelle 21: „Offizieller“ vs. „heimlicher“ Finanzausgleich in der BRD 2000	292
Tabelle 22: Simulation einer EG-Beteiligung an der Finanzierung der Arbeitslosenfinanzierung für 1975	294
Tabelle 23: EALV 2000 bei 30 %iger Leistungshöhe, in Mio. €	302
Tabelle 24: Pro-Kopf-Salden einer EALV bei 30 %iger Leistungshöhe 2000	303
Tabelle 25: Verteilungswirkung einer EALV bei 30 %iger Leistungshöhe 1995 in Mio. €	304
Tabelle 26: Arbeitslosenquoten und Pro-Kopf-Saldo der Versicherten bei 30 %iger Leistungshöhe 1995 und 2000	306
Tabelle 27: Pro-Kopf-Salden und Veränderung der Abweichung der ALQ vom Durchschnitt	310

Abkürzungsverzeichnis

ACU	Artificial Currency Units
ALQ	Arbeitslosenquote
ANBA	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
Arcru	Arabian Currency-Related Unit
BA	Bundesanstalt für Arbeit
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EALV	Europäische Arbeitslosenversicherung
EGV a. F.	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Maastrichter Fassung)
EGV (n. F.)	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 26. Februar 2001 (Nizza-Fassung)
Eurco	European Composite Unit
EUV a. F.	Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Maastrichter Fassung)
EUV (n. F.)	Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 2001 (Nizza Fassung)
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Found
LIFO	last in first out
NAIRU	non-accelerating inflation rate of unemployment
OWR	Optimaler Währungsraum
SDR	Special Drawing Right des IMF
SGB	Sozial-Gesetzbuch
SMP	Single Market Programme
VdAK	Verband der Angestelltenkrankenkassen e. V.
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Problemstellung und Aufbau der Arbeit

Otmar Issing, Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank, brachte es in seinem Vortrag: „Der EURO – eine stabile Währung für Europa“, den er am 28. Mai 2003 an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg hielt¹, auf den Punkt: „Die Europäische Union sucht zu der supranationalen Geldverfassung noch die passende Ergänzung im politischen Bereich.“ Der Vertrag von Maastricht, der am 01. November 1993 in Kraft trat, habe zwar die Vergemeinschaftung der Währung gebracht, das vom damaligen Bundeskanzler Kohl damit verbundene Junktum der Politischen Union wurde aber nicht erfüllt, die Fortschritte im politischen und sozialen Bereich waren marginal.² Issing, der sich selbst als einen „Strukturalist“ bezeichnet, glaubte an die Notwendigkeit der Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten einer Währungsunion, die am Ende eines wirtschaftlichen Integrationsprozesses stehen sollte, man spricht von der sog. „Krönungstheorie“.³ Dagegen forderten die „Monetaristen“ eine schnelle Fixierung der Wechselkurse, um dadurch wirtschaftliche Konvergenz zu erzwingen. Der Vertrag von Maastricht folgte eher der Linie der Monetaristen, wobei durch die „Eintrittshürde“ Konvergenzkriterien auch der Sichtweise der Strukturalisten entgegengekommen worden war. Zusätzlich wurde 1997 noch der Stabilitäts- und Wachstumspakt, beruhend auf einer EntschlieÙung des Europäischen Rates und zwei Verordnungen, ins Leben gerufen, der ergänzend zum langwierigen Haushaltsüberwachungsverfahren des Maastrichter Vertrages Vereinfachung und Verkürzung und besonders Vermeidung von haushaltswirtschaftlichen Schieflagen der einzelnen Mitgliedstaaten durch einen Frühwarnmechanismus bringen sollte. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik blieb aber ansonsten weiterhin in den Händen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Genau hier liegt nun der Ansatzpunkt dieser Arbeit: Reicht die Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion aus, um einen dauerhaften Bestand der Währungsunion zu gewährleisten? Und weiter: Welche Nachteile bringt diese Konstruktion für einzelne Mitgliedstaaten und müssen diese nicht durch ergänzende gemeinschaftliche Politiken ausgeglichen werden?

¹ Vgl. *WiSo-Dekanat*: Otmar Issing, Direktoriumsmitglied der EZB, spricht an der WiSo in Nürnberg, 2003.

² „Der Bundeskanzler ist nach Maastricht gereist, um eine Politische Union Europas zu vereinbaren, die eine Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion integriert. Zurückgekehrt ist er mit einem Vertragstorso.“ *Hankel*, Wilhelm / *Nölling*, Wilhelm / *Schachtschneider*, Karl Albrecht / *Starbatty*, Joachim: Verfassungsbeschwerde, 1998, S. 284.

³ Zur Debatte zwischen „Monetaristen“ und „Strukturalisten“ vgl. *Harbrecht*, Wolfgang: Wege zur Errichtung einer Europäischen Zentralbank, 1989, S. 164 – 165.

Denn eines wird durch Dominanz der Geldpolitik im Vertrag über die Europäische Union bis hin zum Nizza-Vertrag zwingend: Der Vorrang des Ziels der Preisniveaustabilität vor den anderen Zielen der Wirtschaftspolitik, die etwa das deutsche Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in § 1 nennt: hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges, angemessenes Wirtschaftswachstum.⁴ Der Vorrang der Preisniveaustabilität durch eine genauere Betrachtung der europäischen Geldverfassung nach Maastricht ergibt sich zwangsläufig. Die europäische Geldverfassung ist aus rechtlicher Sicht „deutscher“ als es die deutsche je war. Sie garantiert in den Verträgen (nicht in einem einfachen Gesetz) die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, die nur durch einstimmige Vertragsänderung wieder aufgehoben werden könnte. Zudem bestimmt Art. 105 I S. 1 EGV:

Das vorrangige Ziel des ESZB ist es Preisniveaustabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles Preisniveaustabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der in Artikel 2 festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen.

Die Bundesbank sollte dagegen nach § 3 BBkG die Währung sichern und musste nach § 12 S. 1 BBkG „(...) unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik (...) unterstützen“. Die alleinige Orientierung am Ziel der Preisniveaustabilität erfolgte bei der Bundesbank laut *Issing* aus der Überzeugung heraus, dass ein staatliches Organ nur ein Ziel effizient verfolgen kann, sowie aus dem Bewusstsein der Unabhängigkeit der Zentralbanker. Während dies aber in der Bundesrepublik nur durch ein einfaches Gesetz bzw. durch die Interpretation der Bundesbank geschah, hat dies in Europa Verfassungsrang.⁵

Das Stabilitätsverständnis der EZB kann im engeren Sinne sowohl vom Vertragstext, als auch vom Selbstverständnis ihrer Organe nur mit Preisniveaustabilität identifiziert werden. Daneben betonte *Issing* auch, dass dies eine Voraussetzung für inflationsfreies Wachstum und Beschäftigung darstellt.

Allerdings besaß die Bundesrepublik Deutschland neben der Bundesbank, welche die Geldwertstabilität sicherte, zusätzlich viele Mechanismen, die für eine An-

⁴ Eine exakte Analyse des Stabilitätsprinzips als Ausdruck des Sozialprinzips für die Bundesrepublik Deutschland und dessen Auslegung mit dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht als Bestimmungsgröße gibt *Hänsch*, Hans-Martin: Gesamtwirtschaftliche Stabilität als Verfassungsprinzip – Die gesamtwirtschaftliche Stabilität der deutschen Wirtschaftsverfassung und die Europäische Währungsunion, 2002, S. 92–204. Danach arbeitet er die Dominanz der Preisstabilität in der Europäischen Wirtschaftsverfassung heraus, vgl. S. 293–296.

⁵ Vgl. *Harbrecht*, Wolfgang: Chancen und Risiken der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion für die Geldwertstabilität, 1995, S. 71–72, der hier die Grundelemente der europäischen und deutschen Geldverfassung vergleicht: So ist es der EZB nach Art. 101 EGV I (Art. 104 I EGV a. F.) völlig untersagt, dem Staat oder öffentlichen Unternehmen Kredite zu gewähren, während die Bundesbank bis zu einer gewissen Grenze Kassenkredite vergeben durfte; zusätzlich hat die EZB etwas mehr Einfluss auf die Wechselkurspolitik als dies die Bundesbank hatte.

gleichung der Lebensverhältnisse sorgen konnte, u. a. das System des Finanzausgleichs. Dieser ist aber durch Art. 103 I EGV (Art. 104b I EGV a. F.) innerhalb der Gemeinschaft völlig verboten. Er untersagt der Gemeinschaft ein Einspringen für Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder Unternehmen. Dies gilt auch für Mitgliedstaaten untereinander.

Diese sogenannte „no bail-out-Klausel“ und das Fehlen einer gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialpolitik einerseits und einer unabhängigen, gemeinsamen Geldpolitik andererseits impliziert geradezu eine Prioritätenverschiebung im Zielsystem der Wirtschaftsverfassung der EU hin zur Preisstabilität. Können aber die Mitgliedstaaten in diesem verschobenen Zielsystem die Ziele Wirtschaftswachstum und Beschäftigung genauso gut verfolgen wie vor der WWU? Oder muss diese um weitere Komponenten ergänzt werden, die eine komplementäre und gleichrangige Gewährleistung aller Ziele der gesamtwirtschaftlichen Stabilität gewährleisten? Die vier Eurokläger sehen jedenfalls im Fehlen eines abgestimmten Finanzausgleichssystems „(...) die eigentliche Archillesferse des gemeinsamen Währungsraumes (...)“⁶, eine Konzentration alleinig auf das Ziel der Preisniveaustabilität widerspricht dem Sozialprinzip, welches dem Staat eine Politik des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, insbesondere einer hohen Beschäftigung, eines stetigen Wachstums und außenwirtschaftlichen Gleichgewichts gebietet. Diese müssen als Einheit verwirklicht werden, um dem Sozialprinzip zu genügen.⁷

Und wie ernst ist es der Europäischen Union mit „(...) dem Bestreben, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“⁸ oder der Aufgabe der Union, „(...) die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten“⁹?

In der Diskussion um die Konvergenzkriterien hat bezeichnenderweise, neben Kriterien wie Inflationsraten und Staatsverschuldung, eine Erweiterung der Kriterien, etwa um die Höhe der Arbeitslosigkeit oder andere „soziale Konvergenzkriterien“¹⁰, kaum eine Rolle gespielt, auch nicht bei der späteren Diskussion um einen flankierenden „Stabilitätspakt“ auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion.

Sind aber nicht zusätzliche Ausgleichsmechanismen erforderlich, da den Mitgliedstaaten immer weniger Handlungsspielraum bleibt, weil ja gerade die Rege-

⁶ Hankel, Wilhelm / Nölling, Wilhelm / Schachtschneider, Karl Albrecht / Starbatty, Joachim: Verfassungsbeschwerde, 1998, S. 166.

⁷ Vgl. Schachtschneider, Karl Albrecht: Euro – der Rechtsbruch, 2001, S. 29 – 30.

⁸ Präambel des EGV.

⁹ Art. 1 EUV.

¹⁰ Schulte, Bernd: Europäische Sozialpolitik, 1998, S. 99.