

Wilfried-Guth- Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik



Diskussionsbeiträge / Discussion Paper Series

No. 2013-01

Die Finanzkrise und Europas Rolle in der globalen
Wirtschaftsordnung

Tim Krieger

May 2013

Die Finanzkrise und Europas Rolle in der globalen Wirtschaftsordnung*

Antrittsvorlesung von Prof. Dr. Tim Krieger

Wilfried-Guth-Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

16. Mai 2013

Magnifizenz,
Spectabilis,
sehr geehrter Herr Dr. Kley und Herr Prof. Weitzmann,
liebe Kolleginnen und Kollegen,
liebe Familie und Freunde,
meine sehr verehrten Damen und Herren!

Darüber, dass Sie sich alle auf den Weg gemacht haben, um an meiner Antrittsvorlesung teilzunehmen, freue ich mich sehr und heiße Sie herzlich willkommen. Ich möchte mich bei Rektor Schiewer und meinem Dekan Dieter Tscheulin für die wirklich sehr freundlichen Worte bedanken. Beide haben in ihren Ansprachen sehr deutlich darauf hingewiesen, wie sehr die Albert-Ludwigs-Universität und ihre Wirtschafts- und Verhaltenswissenschaftliche Fakultät den Baden-Badener Unternehmengesprächen für die überaus großzügige Stiftung der Wilfried-Guth-Professur zu Dank verpflichtet sind. Als der unmittelbare Nutznießer dieser Stiftung kann ich mich diesem Dank nur von ganzem Herzen anschließen und ich möchte die heutige Veranstaltung deshalb vor allem auch als eine Würdigung der Stifterin und ihrer Vertreter verstanden wissen. Mein Dank gilt auch für die sehr freundliche Aufnahme meiner Person durch alle Baden-Badener Verantwortlichen.

Darüber hinaus wollen wir heute natürlich auch den Namensgeber der Professur und überzeugten Anhänger der sozialen Marktwirtschaft, Wilfried Guth, ehren. Dies möchte ich in meinem folgenden Vortrag tun, in dem Wilfried Guth eine große Rolle spielen wird. Bevor ich mich der „Finanzkrise und Europas Rolle in der globalen Wirtschaftsordnung“ zuwende, lassen Sie mich noch sagen, wie sehr ich mich freue, das Glück zu haben, als neuer Inhaber der Wilfried-Guth-Stiftungsprofessur nun ein Mitglied der hiesigen

* Der Verfasser möchte Laura Renner, Malte Dold, Günther König, Kristian Krieger und Bernhard Neumärker für äußerst hilfreiche Kommentare zu früheren Entwürfen der Antrittsvorlesung danken. Ebenfalls ein herzlicher Dank geht an alle an der Vorbereitung und Durchführung der Antrittsvorlesung Beteiligten.

Universität und Fakultät zu sein und heute mit Ihnen gemeinsam meine Antrittsvorlesung feiern zu dürfen.

Meine Damen und Herren, die europäische Finanzkrise dominiert seit Monaten die öffentliche Diskussion und sorgt dafür, dass das Vertrauen der Bürger Europas in das europäische Projekt inzwischen nachhaltig erschüttert ist. In dieser Woche zeigte eine Meinungsumfrage des amerikanischen Pew Research Center (2013), dass die Zustimmung zur Europäischen Union bei den krisengeplagten EU-Bürgern auf unter 50% gesunken ist. Die Europäische Union selbst sei, so Pew Research, der „neue kranke Mann Europas“ und die Bemühungen, Europa weiter zu einigen, seien das größte Opfer der heutigen Krise.

Die Antrittsrede eines ordnungs- und wettbewerbspolitisch ausgerichteten Lehrstuhls ist zweifellos der angemessene Rahmen, um diese dramatische Entwicklung einer genaueren Analyse zu unterziehen. Dabei geht es nicht darum, Schuldfragen einzelner Staaten an der Krise zu verhandeln, sondern systemische Fehlstellungen im europäischen Ordnungsrahmen sowie deren Auswirkungen auf die Entstehung und den Verlauf der Krise zu identifizieren. Dies ist die notwendige Basis, um Vorschläge erarbeiten zu können, wie die EU über eine Reform des Ordnungsrahmens für das privatwirtschaftliche und staatliche Handeln ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen und ihre Chancen im globalen Wettbewerb verbessern kann, bzw. in den Worten Wilfried Guths aus dem Jahre 1996 die Basis dafür, dass die EU „mit ihren eigenen internen Problemen ins [R]eine komm[t]“ (Guth 1999: 71). In meinen folgenden Ausführungen möchte ich moderne Ansätze der ökonomischen Verfügungsrechte- sowie Konflikttheorie anwenden, um zunächst die Ursachen herauszuarbeiten und dann Lösungsstrategien zu skizzieren, die helfen können, Europa in eine bessere Zukunft zu führen.

Wilfried Guth hatte eine klare Vision von Europa. Knapp zusammengefasst, erhoffte er sich eine europäische Partnerschaft ohne Dominanzstreben einzelner Mitgliedsländer, in der Deutschland, sensibel für die historisch geprägten Befürchtungen seiner Partner und ohne Besserwisserei, mit seiner Sozialen Marktwirtschaft ein freundliches Vorbild für ein integriertes, fortschrittliches und ökonomisch effizientes Europa darstellt. [Man beachte, dass Wilfried Guth dies schrieb, bevor Deutschland zum „kranken Mann Europas“ wurde und der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft zum Synonym für einen ausufernden, veralteten, wirtschaftsfeindlichen und wachstumsschädlichen Wohlfahrtsstaat wurde.] Europas Institutionen fördern in Wilfried Guths Vision den Wettbewerb im Binnenmarkt und lassen Regulierung und Zentralisierung nur dort zu, wo sie unvermeidlich sind und in der Konsequenz für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen sorgen; etwa dadurch, dass die EU-Kommission im Namen ihrer Mitgliedsländer globale Handelsabkommen nach den Grundsätzen der weltweit offenen Märkte und des liberalen Welthandels abschließt anstatt den EU-Binnenmarkt abzuschotten. Mit der Lissabon-Strategie der EU aus dem Jahr 2001, die Europa zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt“ (Rat der Europäischen Union 2001) weiterentwickeln wollte, hat sich Wilfried Guth sicherlich leicht identifizieren können.

Doch es steht die Frage im Raum, wieso es nicht gelingt, dieses Europa, das sich Wilfried Guth erträumt hat, zu realisieren. Und wenn dieses Bild Europas vielleicht etwas zu idealisiert sein sollte, die Frage, wieso wir eine solch handlungsunfähige EU, wie wir sie momentan erleben, akzeptieren müssen, deren innenpolitische Entscheidungsfindungskraft, internationale Handlungsfähigkeit und Krisenbewältigungsstrategien nicht zu allokativer Effizienz führen, also einem Zustand, der Europa den höchst möglichen Wohlstand verschaffen würde. Wieso wir in einer EU leben müssen, die den Zeitraum bis zur geplanten Umsetzung der Lissaboner Ziele wegen Aussichtslosigkeit von 2010 auf 2020 verlängern musste (und selbst an diesem Zieldatum schon wieder zweifelt).

Wäre es also in diesem Sinne nicht möglich, einen „besseren“ Ordnungsrahmen für die EU zu finden? Einen Ordnungsrahmen, der langfristig stabil ist und an dem man sich im Falle akuter Krisen orientieren könnte, anstatt sich wie zurzeit von den grundlegenden wirtschaftlichen, wirtschaftspolitischen und sozialen Zielen, die man einst vereinbart hatte, wegzubewegen? Einen Rahmen, der Europas globale Wettbewerbsfähigkeit erhöht statt eine langfristige Marginalisierung Europas zu befördern, die aus einem enttäuschten Abwenden der globalen Handelspartner von einem vor allem institutionell unzuverlässigen Wirtschaftsraum entstehen kann. Ohne eine solche ordnende Rahmensetzung, das war schon Wilfried Guth klar, würde eine wettbewerbliche und institutionelle Erstarrung zum Schaden aller Länder Europas erfolgen: „Gelingt es (...) nicht, einen Konsens für gemeinsames Agieren und Reagieren, also eine europäische Souveränität herzustellen, werden die weltpolitische Bedeutung der einzelnen europäischen Länder [und] ihr Gewicht bei internationalen Entscheidungen immer mehr abnehmen“ (Guth 1999: 74).

Werfen wir also, um uns der Frage nach einem neuen Ordnungsrahmen anzunähern, einen nüchternen wissenschaftlichen Blick auf die Europäische Union, die aus dieser Perspektive nichts weiter ist als ein Bündel oder Netz von multinationalen Verträgen, mit denen versucht wird, die Verhaltensregeln von Staaten und ihren Bürgern in Bezug auf die Nutzung von in Gütern gebündelten Rechten in einem internationalen Kontext festzuschreiben. Diese Verhaltensregeln werden gemeinhin als Verfügungsrechte bezeichnet, und ein Beispiel hierfür ist die in den europäischen Verträgen verankerte Grundfreiheit der Personenfreizügigkeit, die eine Nutzung des eigenen Humankapitals und die Aneignung seiner Erträge an jedem Ort innerhalb der EU ermöglicht. Auf der individuellen Ebene sind die Verfügungsrechte an Gütern relativ gut abgesichert und zumeist auch durchsetzbar, etwa mit Hilfe einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof. Anders sieht es auf der Staatenebene aus: hier ist die Zuordnung von Verfügungsrechten weit weniger eindeutig, wobei das Verfügungsrecht hier als die Verfügungsgewalt einzelner Staaten über die Ergebnisse ihrer nationalen Wirtschafts- und Fiskalpolitik zu interpretieren ist. Diese Uneindeutigkeit der Verfügungsrechte kann dabei einerseits bedeuten, dass eine Zuordnung überhaupt nicht erfolgt, oder andererseits, dass die Rechte „verdünnt“ werden, d.h., durch eine Mitnutzung anderer an Exklusivität und damit an Wert verlieren.

Da es im internationalen Kontext keine übergeordnete, also supranationale, Zentralautorität gibt, die die Verfügungsrechte von vornherein exklusiv auf die einzelnen Länder verteilen und so Konflikte um die Zuordnung verhindern könnte, sondern die Verträge dezentral zwischen den Ländern der EU ausgehandelt werden, bleibt die Ausgestaltung des Regelrahmens für Verfügungsrechte oftmals unvollständig und umstritten. Dies ist aus zwei Gründen problematisch. Erstens stellen exklusive und sichere Verfügungsrechte den allgemeinsten und effektivsten Ordnungsrahmen dar, um Anreize zur Schaffung, Bewahrung und Verbesserung von Wirtschaftsgütern zu setzen. Diese Eigenschaft macht sie nach Eucken zur Voraussetzung für Wettbewerbsmärkte (vgl. Eucken 1952/2004: 274-275). Zweitens zeigt die ökonomische Konflikttheorie sehr deutlich auf, dass uneindeutige oder verdünnte Verfügungsrechte ein hohes Konfliktpotenzial in sich tragen, das für die politische Stabilität gefährlich ist. Konflikte um Verfügungsrechte sind ihrer Natur nach zwar distributiver Art, haben aber zumeist auch negative allokativen Wirkungen und sind damit wohlfahrtsmindernd. Sie können im schlimmsten Fall zu physischer Gewalt, Fremdenfeindlichkeit, dem Aufleben längst überwunden geglaubter Ressentiments oder sogar Krieg führen. In der aktuellen Krise ist zumindest die Wiederkehr alter Ressentiments gegenüber Deutschland nicht zu leugnen (aber durchaus auch Deutschlands gegenüber den Südeuropäern). Laut der anfangs erwähnten Studie von Pew Research (2013) werden die Deutschen in den Nachbarländern der EU inzwischen als die am wenigsten mitfühlenden und zugleich arrogantesten Europäer angesehen (das Bild, das die Deutschen von sich selbst haben, entspricht übrigens genau dem Gegenteil). Ganz entgegen dem Wunsch von Wilfried Guth wird Deutschland also wieder Besserwisserei und Dominanzstreben unterstellt, auch wenn dies eine Momentaufnahme sein mag, die vor allem den aktuell großen Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands und anderer EU-Länder, etwa den enormen Unterschieden bei der Jugendarbeitslosigkeit, geschuldet sein mag. Die Solidarität und Harmonie in Europa dürften hierunter dennoch über lange Zeit leiden.

Führt man sich vor Augen, wie multilaterale Verträge zustande kommen, dann sind die beobachtbaren Probleme der EU nicht wirklich verwunderlich. Eine wichtige Voraussetzung für das Zustandekommen vertraglicher Lösungen beliebiger Art ist, dass die kooperative Vertragslösung in der Summe, aber auch für jede einzelne Vertragspartei, einen erkennbaren Mehrwert gegenüber dem Nicht-Zustandekommen der Verträge hat. Dieser Mehrwert darf zudem nicht zu ungleich verteilt sein und seine Verteilung sollte sich über die Zeit auch nicht zu stark verändern, um Nachverhandlungen möglichst auszuschließen. Beides ist in multinationalen Verträgen oftmals nicht gegeben. Zusätzlich besteht die Problematik, dass Verhandlungsprozesse auf internationaler Ebene stark von der Verhandlungsstärke der Teilnehmer zum Zeitpunkt der Verhandlungen abhängen und damit „machtgestützt“ sind. Die Verhandlungsstärke ihrerseits ist ein Ergebnis der vorhandenen Drohpotenziale der einzelnen Länder. Ein starker „Drohpoint“ ergibt sich, wenn es glaubwürdig erscheint, dass ein Land die Verhandlungen scheitern lässt. Dies ist dann der Fall, wenn die Differenz bzw. „Fallhöhe“ zwischen den Vorteilen des Vertrags und der Rückfallposition, auf die die Verhandlungsteilnehmer im Falle des Nicht-Zustandekommens des Vertrags zurückgeworfen werden, gering ist. Wer dagegen viel zu verlieren hat, dessen Drohpunkt

ist schwach. Er wird daher vom Mehrwert aus dem Vertrag, der ihm zuwächst, einen nicht unerheblichen Teil in den Verhandlungen abgeben müssen. Wilfried Guth sah dies bereits voraus, als er zur Erweiterung des EU-Binnenmarktes anmerkte: „Uns allen ist bewusst, dass hier noch einiges Konfliktpotenzial schlummert – nicht zuletzt, weil nicht alle Mitgliedsstaaten die Aufnahme der Reformstaaten [Osteuropas] mit der gleichen Priorität wie Deutschland sehen“ (Guth 1999: 72). Wann immer es nämlich um die Größe und wettbewerbliche Funktionsfähigkeit des EU-Binnenmarktes oder um die Offenheit der globalen Märkte geht, an denen Deutschland ein überdurchschnittliches Interesse hat, wird seine Verhandlungsposition tendenziell geschwächt, weil seine Fallhöhe so hoch ist; in den Worten Wilfried Guths: „Für uns als ausgeprägt exportorientiertes Land wäre eine protektionistische Außenhandelspolitik der EU besonders nachteilig“ (Guth 1999: 71). Im schlimmsten Falle können die Drohpunkte oder Ausbeutungspotenziale auch so unterschiedlich sein bzw. als ungleich empfunden werden, dass ein Vertrag von vorneherein nicht zustande kommt, selbst wenn er die aggregierte Wohlfahrt der Verhandlungsteilnehmer maximieren würde.

Diese Überlegungen zu Deutschlands Verhandlungsposition, die aber in ähnlicher Weise für jedes andere Land der EU gelten, verdeutlichen, dass Verhandlungsprozesse auf internationaler Ebene und ihre Ergebnisse von Faktoren beeinflusst werden, die mit dem eigentlichen Verhandlungsgegenstand wenig bis gar nichts zu tun haben müssen. Im Umkehrschluss heißt dies aber auch, dass ein auf den Verhandlungsgegenstand bezogenes effizientes Verhandlungsergebnis eher unwahrscheinlich wird, wenn die Verhandlungen machtgestützt verlaufen.

Lassen Sie uns diese Überlegungen nun anhand von zwei Beispielen noch etwas vertiefen, um zum Kern der europäischen Probleme vorzudringen und darauf aufbauende Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Wenden wir uns – als erstem Beispiel – zunächst der Finanzkrise und dem Vertrag von Maastricht aus dem Jahre 1992 zu, dessen Ausgestaltung heutzutage als eine Hauptursache für die Krise gilt. Der Abschluss des Maastrichter Vertrags lieferte Deutschland einen hohen Mehrwert in Form von Integrationsvorteilen und half, die Unterstützung der EU-Partner für die Verwirklichung der deutschen Einheit zu gewinnen. Ein Scheitern der Verhandlungen wäre für Deutschland daher zum damaligen Zeitpunkt doppelt ungünstig gewesen, während es andere Verhandlungsteilnehmer weniger stark getroffen hätte. So entstand ein aus heutiger Sicht zu schwacher Ordnungsrahmen für den Euro. In der öffentlichen Debatte wird die Schwäche des Ordnungsrahmens vor allem auf das Fehlen von zentralen Durchgriffsrechten auf die nationalen Wirtschafts- und Fiskalpolitiken in der Währungsunion oder das Fehlen von wirksamen Sanktionen bei Verletzungen der Defizit- und Verschuldungsregeln zurückgeführt. Tatsächlich aber liegen die Ursachen für die Schwäche tiefer und sind in der Ausgestaltung der Rahmenregeln für wichtige Verfügungsrechte zu suchen, wie ich sie in meinen vorherigen Ausführungen bereits angedeutet habe.

Betrachten wir die Situation vor und nach dem Abschluss des Maastrichter Vertrags. Vor dem Abschluss des Vertrags besaßen die meisten EU- bzw. EG-Mitgliedsstaaten im Kern Europas Zins- und somit Wettbewerbsvorteile, die als Folge ihrer Stabilitätskultur

entstanden waren. Diese Vorteile wurden – quasi als positiver externer Effekt des Vertragsabschlusses – durch die im politischen Verhandlungsprozess beschlossene Euro-Einführung auf alle teilnehmenden Länder der Wirtschafts- und Währungsunion übertragen, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der Länder in der Peripherie Europas ohne deren Zutun künstlich erhöht wurde. Die Aussicht auf eine solche Integrationsrente dürfte das Verhandlungsverhalten in Europas Peripherie dabei durchaus beeinflusst haben. In der Folge wurde u.a. eine übermäßige Kapitalreallokation trotz weiterhin existierender Länderrisiken ausgelöst, die die vormals wirtschaftlich schwächeren Teilnehmerländer stärkte und die bis dahin stärkeren Kernländer wie Deutschland und Frankreich – zumindest relativ – schwächte. Unterstellt man, dass – wie zuvor beschrieben – aus eigenen Stabilitäts- oder Reformanstrengungen ein Verfügungsrecht an den nachfolgend entstehenden Wohlfahrtsgewinnen erwächst, dann wurde dieses Verfügungsrecht als Folge des Vertrags von Maastricht verdünnt, da andere Staaten an ihm teilhaben konnten. Ein Teil der heutigen Konflikte in Europa lässt sich darauf zurückführen, dass die Länder, deren Verfügungsrechte verdünnt wurden, eine nochmalige Entwicklung dieser Art für die Zukunft verhindern wollen. Dies erklärt auch, warum Eurobonds, die eine gleichermaßen verdünnende Wirkung auf diese Verfügungsrechte haben wie seinerzeit die Euro-Einführung, von Ländern wie Deutschland so vehement abgelehnt werden, obwohl sie vermutlich das präferierte Instrument einer europäischen Zentralregierung wären.

Die Verfügungsrechte-Problematik des europäischen Vertragswerks ist mit diesen Überlegungen aber noch nicht vollständig beschrieben. Es kommt ein zweiter Aspekt hinzu, der auch für mein zweites Beispiel, die aktuell wieder diskutierte und schon von Wilfried Guth erträumte transatlantische Freihandelszone, von großer Relevanz ist. Weder der Vertrag von Maastricht noch die Europäischen Verträge als Ganzes beinhalten einen klaren Regelrahmen für die Zuordnung der aus den Verträgen entstehenden Wohlfahrtsgewinne und -verluste, obwohl diese sehr unterschiedlich in den Regionen Europas ausfallen können. Gleiches wäre auch bei der transatlantischen Freihandelszone der Fall. In einer einzelnen Volkswirtschaft mit marktwirtschaftlichem Ordnungsrahmen erscheint das Fehlen dieser Zuordnung nicht als Problem, weil sie sich im Wettbewerbsprozess – entsprechend der Idee der „unsichtbaren Hand“ – automatisch aus der relativen Leistungsstärke der Marktakteure ergeben würde. Doch dieses Ergebnis beruht auf der Annahme, dass die Verfügungsrechte bereits existieren und klar definiert sind. Für den internationalen Kontext haben wir jedoch gerade festgestellt, dass diese Voraussetzung nicht gilt. Es ist also weniger die ökonomische Leistungsstärke, die die Verteilung von Wohlfahrtsgewinnen und -verlusten bestimmt, als vielmehr die politische Stärke in den multinationalen Verhandlungen und Nachverhandlungen oder andere eher zufällige Einflussfaktoren. Eine effiziente Allokation ist damit nicht mehr wahrscheinlich. Auch die Vorstellung, dass es unter diesen Umständen genügen würde, einen Regelrahmen zu schaffen, der bereits eine „potenzielle“ Kompensation der Verlierer durch die Gewinner als akzeptabel ansieht, was in der Theorie ausreichen würde, um eine effiziente Allokation zu erzeugen, krankt daran, dass die Verlierer langfristig „echt“ und nicht „potenziell“ kompensiert werden wollen. Im internationalen Kontext wirken hier die schärferen Trennungslinien zwischen den Nationalstaaten als zusätzlicher

Katalysator, der den Wettbewerb noch stärker in den „Schatten des Konflikts“ stellt. Dieser „Schatten“ ist die Möglichkeit, dass es selbst in einem marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen jederzeit zu Konflikten um Verfügungsrechte kommen kann, die distributiv motiviert sind, dabei aber die alloкатive Effizienz unterminieren und damit wohlfahrtsmindernd wirken. Dies ist insbesondere dann ein Problem, wenn das Antizipieren eines möglichen Konflikts über die Wohlfahrtswirkungen bereits auf die vorgelagerten Stufen des Entscheidungs- und Verhandlungsprozesses zurückwirkt.

Das Beispiel der transatlantischen Freihandelszone verdeutlicht diese Problematik recht anschaulich und zeigt auch auf, worin die Gefahren für Europas globale Wettbewerbsfähigkeit liegen. Die transatlantische Freihandelszone wäre das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der EU und den Mitgliedern der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA, insbesondere den USA. Spricht die EU in diesen Verhandlungen mit einer gemeinsamen starken Stimme, dann wird sie ihre Ziele ohne Zweifel besser durchsetzen können als wenn jeder EU-Mitgliedsstaat alleine Verhandlungen mit den USA führen würde. Es entstünde also ganz eindeutig ein Mehrwert aus Kooperation – und zwar ausschließlich dann, wenn kooperiert wird! Wem aber soll das Verfügungsrecht an diesem Mehrwert zugeordnet werden? Ohne Verteilungsregel wird ein Großteil des Mehrwerts, wie von Wilfried Guth angedeutet, in der Exportnation Deutschland anfallen, während bspw. Länder mit relativ bedeutendem Agrarsektor in Europas Peripherie zumindest kurzfristig Wohlfahrtsverluste durch eine verschärfte Konkurrenz befürchten müssen. Durch diese Ungleichverteilung ist Streit in den innereuropäischen Vorverhandlungen vorprogrammiert, sofern Deutschland und andere Exportnationen nicht frühzeitig signalisieren, einen signifikanten Preis für die Zustimmung ihrer Partner zu zahlen. Nur mit einer solchen Kompensationsleistung kann sich das effiziente Ergebnis überhaupt einstellen, allerdings ist eine unmittelbare Kompensation nicht sehr wahrscheinlich, sondern es wird zu einem ressourcenvernichtenden langwierigen Verhandlungsmarathon kommen, dessen Ergebnis nicht vorhersehbar ist. Diese Verhandlungen werden unübersehbar Signale eingeschränkter Handlungsfähigkeit der EU in alle Welt senden, die den Eindruck des schlechten Krisenmanagements der EU seit Beginn der Finanzkrise noch verstärken werden. Es ist fraglich, ob die Nordamerikaner sehr lange auf eine Einigung der Europäer untereinander warten werden oder ob sie sich stattdessen lieber gleich dem pazifischen Raum und vor allem China, dessen zentralistisches System vorhersehbarere Verhandlungen erwarten lässt, zuwenden. Der Wohlfahrtsverlust für Europa, aber vor allem für Deutschland, wäre enorm. Europa würde längerfristig seine jetzige, durch die Krise ohnehin schon geschwächte Position in der globalen Wirtschaftsordnung weiter verschlechtern und könnte kaum noch mit einer gemeinsamen starken Stimme gestalterisch auf die Entwicklung einer globalen Wirtschaftsordnung einwirken. Dies wäre aber dringend nötig, wenn man an die aktuellen globalen Herausforderungen denkt wie Vereinbarungen zum internationalen Urheberrechtsschutz, zur Verhinderung eines ruinösen Steuerwettbewerbs und zur Trockenlegung von Steueroasen, oder zur Gestaltung einer verzerrungsfreien Wettbewerbsordnung, in der Benachteiligungen europäischer Unternehmen auf den nationalen Märkten rund um den Globus verhindert werden.

Es ließe sich nun einwenden, dass Verfügungsrechte auch implizit über das Verursacherprinzip festgelegt werden könnten. Wird dieses Prinzip angewendet, dann würde es den Verursachern der heutigen Krise obliegen, ihre eigenen Volkswirtschaften und Staatshaushalte in Ordnung zu bringen und damit die vermeintlichen Krisenursachen zu beseitigen, während die Staaten, die gut durch die Krise gekommen sind oder die von einem zukünftigen Handelsabkommen profitieren, sich die Wohlfahrtsgewinne mutmaßlich durch ihre überlegene Wirtschaftspolitik verdient hätten. Dieses Argument ist aber letztlich nicht überzeugend, weil in internationalen Verträgen zumeist weder Verursacher eindeutig bestimmbar sind, noch entstehende Wohlfahrtsgewinne oder -verluste einem Land notwendigerweise direkt zugerechnet werden können. Dies sei anhand von zwei kurzen Überlegungen verdeutlicht. Wenn, erstens, die mangelhafte Ausgestaltung des Vertrags von Maastricht eine wichtige Ursache für die heutige Krise ist, müssten dann nicht alle damaligen EU-Mitgliedsstaaten gleichermaßen schuld an der Krise sein, da sie den Vertrag ja einstimmig beschlossen haben? Und zweitens, ist es nicht so, dass ein nicht unerheblicher Teil der nationalen Krisenlasten auf die Gemeinschaft der EU-Länder überwältigt werden konnte, weil die finanziellen Verflechtungen zwischen den europäischen Volkswirtschaften so komplex geworden sind, dass (erzwungene) Politikmaßnahmen in einem Land stets auch auf andere Mitgliedsstaaten oder Staatengruppen zurückwirken – sei es in Form von steigenden Staatsschulden, höherer Arbeitslosigkeit, steigender Inflation oder neuen Immobilienblasen? Jedes Land hat daher bestimmte, teilweise handfeste Interessen bezüglich der Lösung bestimmter Teilprobleme der Finanzkrise. So ist der Fall des ökonomisch eigentlich unbedeutenden Griechenlands ja vor allem deshalb so lange und heftig diskutiert worden, weil die Mitglieder der Eurozone abwägen mussten, ob sie ein griechischer Staatsbankrott, der u.a. die eigenen Banken, Anleger oder Exportunternehmen belastet hätte, oder sie eine finanzielle Unterstützung Griechenlands schlechter gestellt hätte. Die Entscheidung für die Rettungspakete an Griechenland basierte letztlich auf einer kühlen Kosten-Nutzen-Abwägung, bei der aus zwei unpopulären Alternativen die vermeintlich weniger teure ausgewählt wurde. Dies bedeutet aber auch, dass je weiter die Krise fortschreitet, es umso unklarer ist, wer der ursprüngliche Verursacher ist und wen eine Mitschuld an der Vergemeinschaftung trifft, weil er sie billigend in Kauf genommen hat.

Wir Europäer stehen also vor der zentralen Frage, wie wir zukünftig mit dem – distributiv wie allokativ problematischen – Konfliktpotenzial aus unvollständig spezifizierten Verfügungsrechte-Ordnungen umgehen wollen, das zwangsläufig im Netz der multinationalen Verträge und Verhandlungsprozesse, die die EU ausmachen, entsteht. Diese Frage ist selbst dann bedeutend, wenn wir das große Thema der gesamteuropäischen Solidarität, das wir nie aus den Augen verlieren sollten, in der Analyse beiseiteschieben. Die Antwort auf die Frage sollte einen Ordnungsrahmen skizzieren, der zu langfristig effizienteren, stabileren und konfliktfreien europäischen Institutionen führt, die – anders als die mühseligen, kleinteiligen und von nationaler Verhandlungsstärke geprägten Lösungsversuche der aktuellen Krise – Perspektiven und Leitlinien für mögliche zukünftige Interessenkonflikte, wie sie beim transatlantischen Handelsabkommen zu erwarten sind, aufzeigen. Wenn der neue, verbesserte Ordnungsrahmen international wahrgenommen wird, wirkt er auch auf die gegenwärtige

Krise und ihre Lösung zurück, da er verloren gegangenes Vertrauen in die europäischen Institutionen wieder herstellt.

Was also ist der Ausweg aus dem europäischen Dilemma? Nach meinen vorhergehenden Ausführungen ist die Antwort auf diese Frage ebenso naheliegend wie schwierig zu implementieren. Die Union muss sich für alle Fragen der praktischen europäischen Politik einen Ordnungsrahmen geben, der insbesondere die Verteilung der Wirkungen gesamteuropäischer Beschlüsse, etwa zum europäischen Integrationsprozess oder der Positionierung im globalen ökonomischen Wettbewerb, konfliktfrei klärt. Dieser Ordnungsrahmen muss so gestaltet sein, dass ein potenzieller Wohlfahrtsverlust eines einzelnen Landes aus einem Beschluss, der die gesamteuropäische Wohlfahrt maximieren könnte, dieses Land nicht dazu veranlasst, den Beschluss bereits in der Verhandlungsphase zu blockieren. Er muss Anreize setzen, dass Verteilungsfragen immer erst nach Effizienzfragen geklärt werden, so wie es auch die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft stets verlangt haben. Bereits Walter Eucken argumentierte in seinen Grundsätzen der Wirtschaftspolitik, dass es nicht unwahrscheinlich ist, dass die „Verteilung, die sich in der Wettbewerbsordnung vollzieht, der Korrektur [bedürfe]“ (Eucken 1952/2004: 300), einer Korrektur, die für ihn – allerdings in einem nationalen Rahmen – durch eine maßvolle Progression der Einkommensteuer erfolgen sollte, ohne dabei die Investitionsanreize zu verzerren. Analoges muss für Europa gelten: die europäischen Wettbewerbsmärkte sollen – im allokativen Teil des neu zu gestaltenden europäischen Ordnungsrahmens – so geordnet werden, dass sie größtmöglichen Wohlstand für alle schaffen. Im Falle einer zu ungleich empfundenen Verteilung der Wohlfahrtsgewinne und -verluste sollten die Unterschiede aber – ohne dabei die Wohlstandsreihenfolge der Länder auf den Kopf zu stellen – zu einem Teil ausglich werden können. Ein Ordnungsrahmen, der dies erreicht, rückt die gesamteuropäische statt der einzelstaatlichen Wohlfahrtsmaximierung wieder in den Mittelpunkt des politischen Handelns.

Ein Europa, das Verteilungsfragen – wenn auch erst in einem zweiten Schritt – behandelt, wird sich naturgemäß zunächst auf die effiziente Ausgestaltung des Binnenmarkts und der europäischen Institutionen konzentrieren. Betrifft diese Maßnahme damit nicht auch einen möglichen Verteilungsmechanismus, wenn doch Verteilungsmaßnahmen unter dem Generalverdacht der Ineffizienz stehen? Die vorherige Analyse hat gezeigt, dass in einer Welt multinationaler Verträge das Fehlen von Verteilungsregeln zu Effizienzverlusten durch konfliktträchtige Verhandlungen führt, deren Reduzierung einen möglicherweise effizienzmindernden Verteilungsmechanismus verlangt. Mit anderen Worten: es ist unwahrscheinlich, dass eine erstbeste Lösung der beschriebenen Verfügungsrechte-Problematik implementiert werden kann, jedoch können die bestehenden hochgradig ineffizienten Verteilungsregeln durch institutionell bessere Regeln ersetzt werden. In der politischen Praxis der EU sind Kompensationsgeschäfte in Form einer Ausdehnung der Strukturfonds oder Umschichtungen in der Agrarpolitik gang und gäbe. Solche in der öffentlichen Debatte gerne als „Kuhhandel“ bezeichneten Geschäfte können zwar in der Theorie effizienz erhöhend sein, sind es in politischen Praxis Europas jedoch selten, weil sie anfällig für Rent-Seeking-Aktivitäten sind und häufig unter

ebenso strikten wie unsinnigen Vorgaben bzgl. der Verwendung der umverteilten Mittel leiden. Darüber hinaus hängen sie, wie schon erwähnt, stark von momentanen Machtkonstellationen ab. Würden nun diese ineffizienten indirekten Umverteilungsmechanismen durch einen klaren und nachvollziehbaren Rahmen für die Zuordnung und eben auch für eine ggf. notwendige Neuverteilung von Verfügungsrechten ersetzt, dann würden die Strukturfonds, die gemeinsame Agrarpolitik, ja sogar der Briten-Rabatt als Umverteilungsinstrumente in Europa nicht mehr benötigt und könnten damit radikal reduziert werden oder sogar verschwinden. Allein schon diese Maßnahme würde bereits erhebliche Wohlfahrtsgewinne aus einer verbesserten Allokation generieren. Hinzu kämen Wohlfahrtsgewinne aus einer fundamental geänderten Rolle der EU-Kommission, die sich nun nicht mehr mit Umverteilung, sondern ihren eigentlichen Aufgaben als Hüterin der Verträge beschäftigen könnte und müsste. Sie wäre dann insbesondere zuständig für die Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf den europäischen Märkten, den Ausbau der transeuropäischen Netze und eines transeuropäischen Bildungsraums, sowie die Außenbeziehungen der EU, etwa das Aushandeln multinationaler Handelsabkommen.

All dies würde – als ein schöner Nebeneffekt – in unmittelbarer Weise auch die Rolle Europas in der globalen Wirtschaftsordnung stärken. So erhöht ein scharfer Binnenwettbewerb zugleich die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen, was durch eine exzellente technische und Forschungsinfrastruktur als Voraussetzungen für Innovationen noch befördert würde. Darüber hinaus erhielte die Kommission den nötigen Freiraum, um ohne permanente Rückversicherung bei den zumeist uneinigen Mitgliedsstaaten internationale Abkommen und vor allem Freihandelsabkommen auszuhandeln.

Der letztgenannte Aspekt erklärt sich aus dem distributiven Teil des neu zu gestaltenden Ordnungsrahmens. Wenn diejenigen Regionen, die durch asymmetrisch wirkende gesamteuropäische Maßnahmen – wie das transatlantische Freihandelsabkommen – gewinnen, diejenigen Regionen, die durch sie verlieren, im Nachhinein durch direkte Transfers unterstützen, dann besteht weniger Grund, als potenzieller Verlierer die gemeinschaftliche Maßnahme zu blockieren. Man kann also getrost der EU-Kommission das Aushandeln der Abkommen überlassen, die dann ihrerseits zum Wohle Gesamteuropas verhandeln könnte (sofern sie nicht andere, eigennützige Ziele im Sinne hat). Für die konkrete Implementierung bietet der – von der Idee her überzeugende, aber in der konkreten politischen Ausgestaltung problematische – regionale Verteilungsmechanismus des Grundgesetzes eine Orientierungshilfe. Art. 72, Absatz (2) fordert „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“. Diese Norm sorgt dafür, dass eine Bundesgesetzgebung, die in den Ländern unterschiedlich auf die Wohlfahrt wirkt, durch den Länderfinanzausgleich im Nachhinein nivelliert wird. Auch wenn dies den Baden-Württembergern nicht immer gefällt und die vollständige Nivellierung zweifelsohne für erhebliche Fehlanreize sorgt, sichert sie doch dem Bund einen von den Ländern weitgehend unbestrittenen politischen Gestaltungsspielraum bei Fragen von nationaler oder internationaler Reichweite. Zugleich ist die Verfassungsnorm

des Art. 72 eine Form von institutionalisierter wie auch gelebter Solidarität, die man auch Europa wünschen würde.

Vermeidet man – ganz praktisch betrachtet – auf europäischer Ebene die Fehlanreize des deutschen Systems durch verbesserte Anreize zu Eigenanstrengungen zur Verbesserung der regionalen wirtschaftlichen Lage, etwa durch einen anfänglich nur teilweisen Transferentzug, dann könnte die EU eine solche Regelung für den distributiven Teil ihres Ordnungsrahmens in Erwägung ziehen. Dabei sollte der implementierte Verteilungsmechanismus auf regionaler Ebene und an relevanten und objektivierbaren regionalen Wohlstandsmaßen wie dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und dessen Dynamik oder der Jugendarbeitslosigkeit ansetzen. Auf eine Beteiligung der EU-Kommission oder eine Ko-Finanzierung durch die Mitgliedsstaaten sollte verzichtet werden, da die Mittel ohne politische Vorgaben von höherer Stelle effizienter eingesetzt werden können. Ein hoher Verschuldungsgrad wäre transfermindernd zu berücksichtigen, um die potenziellen Schuldner zu der effizienzerhöhenden Abwägung zu zwingen, ob für eine Erhöhung der Verschuldung verminderte finanzielle Zuflüsse von außen akzeptiert werden soll.

Eine gewisse Ähnlichkeit dieses Ansatzes mit den bestehenden Kriterien der Strukturfonds ist dabei durchaus gewollt – es geht um eine sinnvolle Weiterentwicklung und nicht um eine politisch unrealistische Neuentwicklung der EU. Aber selbst die bloße Weiterentwicklung ist insofern radikal, als sie dazu führt, die ineffizienten Strukturfonds mit ihrem komplexen Finanzierungs- und Umverteilungsgeflecht zu ersetzen. Es ist wichtig zu betonen, dass in diesem Ansatz Finanzströme, die ohnehin stattfinden, so umgestaltet werden sollen, dass sie effizienter erfolgen und damit ein Wohlfahrtsgewinn entsteht. Ein gänzlicher Verzicht auf die Transfers ist hierbei nicht möglich, weil die Konflikt- und Verfügungsrechte-Problematik ohne das Instrument des Transfers nicht gelöst werden kann. Der neu entstehende Ordnungsrahmen berücksichtigt die Tatsache, dass die EU ein Netz multinationaler Verträge mit allen daraus folgenden Schwierigkeiten ist, und versucht unter Berücksichtigung dieser Restriktionen, die Effizienz der europäischen Institutionen so zu erhöhen, dass sie langfristig stabilisiert werden. Dies würde dann von den Märkten als vertrauensbildende Maßnahme begriffen werden, die auch helfen würde, die heutige, durch einen Vertrauensverlust der europäischen Institutionen und deren Reformunfähigkeit entstandene Krise schneller zu lösen und in der Zukunft Wohlfahrtsgewinne für die gesamte Union zu generieren.

Natürlich kann an dieser Stelle ein solcher Verteilungsmechanismus nicht abschließend diskutiert werden, sondern nur eine Idee davon gegeben werden, wie Europa sich ändern könnte und müsste, um der tiefer liegenden Verfügungsrechte- und Verteilungsprobleme Herr zu werden, die – wie von mir ausgeführt – eine zentrale Ursache der gegenwärtigen Finanzkrise ebenso wie der internen Handlungsblockaden in Europa darstellen. Wichtig ist dabei, dass die Diagnose in eine breite Diskussion über einen besseren Ordnungsrahmen für Europa mündet, der sowohl allokativen wie distributiven Aspekte der gemeinsamen europäischen Politik mit klaren Regeln versieht, die in der Summe den Wohlstand des Kontinents mehren können. Diese breite Diskussion ist notwendig, um die politischen Voraussetzungen zu schaffen, damit es überhaupt zu

einer solch fundamentalen Reform kommt. Die Reform müsste, wie es Robert Menasse (2012) in seiner Streitschrift „Der europäische Landbote: Die Wut der Bürger und der Friede Europas“ verlangt, von den Bürgern Europas selbst ausgehen. Unter ihnen müsste die Bereitschaft wachsen, die Besitzstände aus dem bisherigen indirekten Umverteilungssystem für einen verbesserten (gesamt-)wohlfahrtserhöhenden Ordnungsrahmen aufzugeben. Dies ist dann möglich, wenn der skizzierte Ordnungsrahmen einer heftigen gesamteuropäischen Debatte ausgesetzt wird, wie sie sich einstellen würde, wenn gesamteuropäische wie auch nationale Volksabstimmungen (die zur demokratischen Legitimierung ohnehin notwendig wären) darüber angesetzt werden. Eine solche Debatte wird die Idee Europas festigen und seine Institutionen stärken, allerdings mit dem Risiko eines grandiosen Scheiterns. Es wird zum Schwur über die europäische Solidarität kommen. Da jedoch nicht so sehr die Idee Europa, sondern die Europapolitik von den Bürgern angezweifelt wird, wird sich eine überzeugende Vision von einem besseren, geordneteren und damit sehr viel wohlhabenderen Europa politisch durchsetzen können. Mit der Debatte sollte Europa schnellst möglich beginnen. Und um dies zu befördern, möchte ich schließen mit der Abwandlung des Wahlspruchs der Kaufmannschaft meiner Heimatstadt Bremen, „Buten un binnen, wagen un winnen“, den ich zu einem Appell an Europas Bürger und Politik umformulieren möchte: Im Binnenmarkt und für den globalen Wettbewerb (also binnen und buten), lasst uns Europäer Reformen wagen und Wohlstand gewinnen!

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Literatur

Eucken, Walter (1952/2004): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Aufl. (2004), Mohr Siebeck, Tübingen.

Guth, Wilfried (1999): Die soziale und ökonomische Verfassung Deutschlands im 21. Jahrhundert, in: Wilfried Guth, Europäische Integration und Soziale Marktwirtschaft, Reden und Beiträge 1992-1997, herausgegeben von Manfred Pohl, Piper Verlag, München, S. 63-74.

Menasse, Robert (2012): Der Europäische Landbote: Die Wut der Bürger und der Friede Europas, Paul Zsolnay Verlag, Wien.

Pew Research Center (2013): The New Sick Man of Europe: the European Union, 13. Mai 2013, URL: <http://www.pewglobal.org/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/>.

Rat der Europäischen Union (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000. Lissabon, URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm.

Aktuelle Diskussionsbeiträge / Recent discussion papers

2013-02	Alexander Haupt, Tim Krieger	The Role of Mobility in Tax and Subsidy Competition
2013-01	Tim Krieger	Die Finanzkrise und Europas Rolle in der globalen Wirtschaftsordnung