

ZUR EROSION DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN WIRTSCHAFTSVERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Klaus Bünger

Staatssekretär a.D.
ZEI, Universität Bonn

Mai 2007

Position Liberal

Positionspapier des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung

Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union basiert auf der „Vision eines Europas der Freiheit und des Wettbewerbs“¹. So jedenfalls läßt sich der Vertrag von Rom zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft interpretieren.

Konstitutive Elemente dieser freiheitlichen Wirtschaftsverfassung sind die sog. Vier Freiheiten des EG-Vertrages, also die Freiheit des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, sowie die Regeln des Wettbewerbs². Dem Konzept der offenen Märkte entspricht der Grundsatz der Subsidiarität, der später mit dem Vertrag von Maastricht explizit in den EG-Vertrag (EGV) aufgenommen wurde.

Der Europäische Gerichtshof hat die freiheitliche Wirtschaftsverfassung durch seine Rechtsprechung bekräftigt. Er hat einerseits die Freiheitsrechte in einklagbare, subjektive Grundrechte transformiert, andererseits mit der Entwicklung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung bzw. des Ursprungslandprinzips eine wichtige Grundlage für den Systemwettbewerb in der Europäischen Union geschaffen.

Mit dem Vertrag von Maastricht gab sich die Gemeinschaft schließlich eine Währungsverfassung, die auf Preisstabilität setzt, der generell alle europäischen Politikbereiche verpflichtet sind. Flankierend dazu wurde der Notenbank Unabhängigkeit garantiert. Stabilität der Währung zählt zu den unabdingbaren, konstitutiven Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Die Unabhängigkeit ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Zentralbank ihren Stabilitätsauftrag erfüllen kann.

Von der marktwirtschaftlichen Grundorientierung der EG-Wirtschaftsverfassung gehen noch heute positive Anstöße zur Marktöffnung und zur Deregulierung aus. Hinzuweisen ist auf die vielfältigen europäischen Initiativen zur Stärkung des Binnenmarktes, zur Aufbrechung der Monopolstrukturen in den sog. Netzindustrien – also der Telekommunikation, der Energiewirtschaft oder im Verkehrsbereich – oder auf die Initiative zur Öffnung der Dienstleistungsmärkte, die allerdings am Widerstand einiger Mitgliedsländer, darunter Deutschland, in ihrem wesentlichen Teil, der Durchsetzung des Ursprungslandprinzips, gescheitert ist.

Zu Recht konstatiert das europapolitische Manifest einer Experten-Kommission des Liberalen Instituts der Friedrich Naumann Stiftung unter Vorsitz von Otto Graf Lambsdorff aus dem Jahre 2002³: „Der politische und wirtschaftliche Erfolg des europäischen Einigungsprozesses hatte seine Ursache in den liberalen Wertvorstellungen, die ihm von Anfang an zugrunde lagen: Der politischen

und wirtschaftlichen Freiheit der Bürger, die mit dem Wegfall der Grenzen und mit Wettbewerb an den Märkten Wohlstand garantierte und politische und kulturelle Vielfalt innerhalb des Wirtschaftsraums ermöglichte.“

Über die Zeit ist diese freiheitliche marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung jedoch erodiert zu einer gemischten Wirtschaftsordnung, die gekennzeichnet ist durch ein erhebliches Spannungsfeld zwischen Markt und Intervention, zwischen Wettbewerb und Wohlfahrtsstaat. Zunehmend haben Potentiale für industriepolitische oder sozial- und beschäftigungspolitische Intervention Eingang in den Vertrag gefunden⁴. Hohe Sozialstandards, die sich als Gefährdung des Wohlstands erweisen können, sind als Teil des so genannten „Europäischen Sozialmodells“ konstitutiv verankert worden. Vor allem in der Sozial- und Beschäftigungspolitik traten institutionelle Harmonisierung und Koordinierung an die Stelle von Systemwettbewerb, und der Zentralisierung wurde Vorschub geleistet. Schließlich wurde die Stabilitätsorientierung der Währungsverfassung unterhöhlt.

Die ordnungspolitische Erosion begann schon vor der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA - 1987) mit der zum Teil extensiven Nutzung des damaligen Artikels 235 des EGV (jetzt Art. 308), der ein Tätigwerden der Gemeinschaft auch dann ermöglicht, wenn der Vertrag dafür keine Befugnisse vorsieht. Markante Beispiele für die Schaffung von Interventionspotentialen auf dieser vertraglichen Grundlage sind die Einrichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (1975) oder das erste forschungspolitische Rahmenprogramm, in dessen Folge 1984 das ESPRIT-Programm beschlossen wurde.

Die EEA war in Reaktion auf die damalige „Eurosklерose“⁵ darauf ausgelegt, dem europäischen Binnenmarktes neue Impulse zu verleihen. Konzeptionell hatten dazu der Europäische Gerichtshof (vor allem durch die Entscheidung von 1979 zum Cassis-de-Dijon-Fall) und die Europäische Kommission (KOM) mit ihrem Weißbuch vom Jahre 1985 zur Vollendung des Binnenmarktes die Grundlage gelegt. Ziel der KOM war es, mit ihrem so genannten „Neuen Ansatz“ das Ursprungslandprinzip im Vertrag zu verankern, die Harmonisierung auf Mindeststandards zu reduzieren, die Harmonisierung von technischen Standards in privat organisierte europäische Normungsinstitute zu verlagern und das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung auszudehnen. Tatsächlich aber blieb die EEA hinter dem Konzept der KOM zurück⁶. Statt die Harmonisierung auf Mindeststandards zu beschränken, setzte sie auf das Prinzip eines hohen Schutzniveaus in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz, wobei es den Mitgliedsländern freigestellt wurde, für das eigene Land höhere Schutzniveaus zu beschließen. Dem Systemwettbewerb

wurde damit entgegengewirkt. Unter ordnungspolitischen Aspekten wichtiger noch ist, dass die EEA weitere neue interventionsanfällige Zuständigkeiten vor allem in der Forschungs- und Technologiepolitik, in der Kohäsionspolitik und im Umweltschutz schuf.

Der Maastricht-Vertrag (1993) verstärkte das interventionspolitische Potential nochmals kräftig. Hervorzuheben sind die Einführung eines Titels zur Industriepolitik oder die neue Kompetenz zur Förderung des Aufbaus transeuropäischer Netze (TENs). Die interventionistische strukturpolitische Steuerung trat damit gleichwertig neben die Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens durch Markt und Wettbewerb⁷. Industriepolitische Intervention ist nicht nur verbunden mit dem alle Staatsinterventionen inne wohnenden unlösbaren Informationsproblem der Bürokratie, mit Machbarkeitsillusionen und Wissensanmaßung. Sie ist immer auch anfällig für korporatistische Lösungen zu Lasten Dritter, für eine rent-seeking-Kultur und auch für Korruption.

Im ordnungspolitischen Kontext von Bedeutung sind zudem die neuen sozialpolitischen Aufgaben, die der Gemeinschaftsebene mit dem Maastricht-Vertrag zugesprochen werden (u.a. Förderung eines hohen Maßes an sozialem Schutz sowie das „sozialpolitische Protokoll“, das mit dem Vertrag von Amsterdam schließlich in den Vertrag aufgenommen wurde). Auch wenn die Kompetenz in der Sozialpolitik formell bei den Mitgliedstaaten blieb, kam dies doch dem Versuch gleich, die EU zu einer „Schutzagentur für den in den Mitgliedstaaten bereits marode gewordenen Wohlfahrtsstaat zu entwickeln“⁸, der sich in einer Reihe von Ländern, darunter in Deutschland, bereits zu einer Gefährdung von Wachstum und Beschäftigung ausgewachsen hatte. Sozialpolitik gehört nach den Regeln der Subsidiarität, die die unterschiedlichen Präferenzen in den Mitgliedsländern berücksichtigen sollen, in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Hinzukommt, dass die EU-weite konstitutionelle Festschreibung und Harmonisierung hoher Sozialstandards eine potentielle Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit und damit des Wohlstands in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten zur Folge haben kann⁹. Sie kommt letztlich einer Strategie des „raising rivals costs“ gleich. Die Währungsunion, bei der der Puffer des Wechselkurses weggefallen ist, braucht Differenzierung, nicht Standardisierung auf hohem Niveau.

Der Vertrag von Amsterdam (1997) brachte die Einführung des Beschäftigungskapitels. Zwar wurden der Gemeinschaft keine unmittelbaren arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Verfügung gestellt (mit der Ausnahme von Pilotprojekten), jedoch erhält die Gemeinschaft einen weitgehenden Koordinierungsauftrag. Konkret ausgefüllt wurde er durch den sog. Luxemburg-Prozess¹⁰,

der eine beschäftigungspolitische Strategie begründet, die vor allem auf aktive Arbeitsmarktpolitik ausgerichtet ist mit detaillierten Leitlinien, konkreten Mikrozielen anhand von quantitativen und qualitativen Indikatoren und möglichst verbindlichen benchmarks, nationalen Aktionsplänen, Monitoring, Erfahrungsaustausch und der Identifizierung von best-practices. Damit war die später so bezeichnete Methode der offenen Koordinierung (MOK)^{11,12} geschaffen.

Mit dem Beschäftigungskapitel wurde der europäischen Ebene eine Kompetenz zugewiesen, die nach dem Subsidiaritätsprinzip bei den Mitgliedstaaten anzusiedeln ist¹³. Kennzeichen der europäischen Arbeitsmarktproblematik sind von Land zu Land sehr unterschiedliche strukturelle Probleme, denen mit symptomkurierender Arbeitsmarktpolitik nicht beizukommen ist. Die beschäftigungspolitische Verantwortung wird im Beschäftigungskapitel darüber hinaus falsch zugewiesen. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung kommt sie nicht in erster Linie dem Staat, sondern den Tarifparteien zu. Denn nur sie verfügen über die entscheidenden Instrumente zur Beeinflussung der Beschäftigung – die Bestimmung der Löhne und der Arbeitsbedingungen. Die europäische Beschäftigungspolitik setzt zudem korporatistisch an. Korporatismus aber steht grundsätzlich im Widerspruch zu Marktwirtschaft und Wettbewerb.

Die ordnungspolitische Erosion der Europäischen Wirtschaftsverfassung würde fortgesetzt, wenn der Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag), der am 29. Oktober 2004 von den Regierungschefs in Rom unterzeichnet wurde, gültig würde. Bemerkenswert ist, dass die ordnungspolitischen Fehlentwicklungen im Verfassungsvertrag in der Öffentlichkeit kaum Beachtung gefunden haben – mit der wichtigen Ausnahme der Diskussion über die Währungsverfassung, die allerdings erst einsetzte, nachdem der Konvent seinen Entwurf vorgelegt hatte¹⁴. Die Kritik sei in zehn Punkten zusammen gefasst^{15,16}:

1. Die „soziale Marktwirtschaft“ hat zwar Eingang in den Katalog der Ziele der Union gefunden (Art. I-3 (3))¹⁷. Neoliberale könnten damit eigentlich zufrieden sein. Aber der zweite Blick läßt Zweifel aufkommen darüber, was gemeint ist.

War das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ursprünglich eng verbunden mit dem Ordoliberalismus deutscher Prägung, so wandelte es sich über die Zeit mehr und mehr zu einem „wohlfahrtsstaatlich-kollektivistischen Verständnis der Sozialen Marktwirtschaft“¹⁸. Der Begriff „sozial“ war schon immer eine offene Flanke des Konzepts. Einerseits förderte er die politische Akzeptanz. Andererseits öffnete sich mit ihm – wie Otmar

Issing kürzlich treffend festhielt - „eine weite Tür für alle möglichen Vorstellungen und Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit, die mit einer freiheitlichen Ordnung immer weniger vereinbar sind. Auf eben-diese „soziale Gerechtigkeit“ berufen sich jedoch heute alle möglichen Gruppierungen und usurpieren damit die Konzeption als Ganzes“¹⁹.

Genau das ist beim Verfassungsvertrag geschehen. Es zeigt sich vor allem an der Diskussion in der Konventsgruppe „Soziales Europa“²⁰. Hier wurden alle möglichen Ziele eines wohlfahrtsstaatlichen-kollektivistischen Verständnisses der Sozialen Marktwirtschaft durchdekliniert. Nach dem Schlussbericht dieser Gruppe sollen gefördert werden: „Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit, sozialer Frieden, nachhaltige Entwicklung, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, soziale Marktwirtschaft, Qualität der Arbeit, lebenslanges Lernen, soziale Eingliederung, ein hohes Maß an sozialem Schutz, Gleichstellung von Männern und Frauen, Rechte des Kindes, ein hohes Maß an Gesundheitsschutz sowie effiziente und hochwertige Sozialdienste und Leistungen der Daseinsvorsorge.“ Es zeigt sich aber auch am Katalog der vielen in Art. 1-3 sowie in den Abschnitt Sozialpolitik übernommenen sozialen Ziele, die als Interpretation des Begriffs der sozialen Marktwirtschaft im Verfassungsvertrag verstanden werden können. Von daher handelt es sich bei dem so verwendeten Begriff der sozialen Marktwirtschaft um einen Etikettenschwindel²¹.

2. Im Zielkatalog des Art. 1-3 (3) wird das marktwirtschaftliche Ziel gleichrangig mit sozialen, industriepolitischen und umweltpolitischen Zielen genannt. Die Gleichrangigkeit der Ziele verkennt wichtige Wirkungszusammenhänge. Denn eine funktionierende marktwirtschaftliche Ordnung steht nicht als Alternative zu den übrigen sozialen Zielen zur Verfügung. Sie ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Ressourcen für die Verwirklichung von sozialen, verteilungspolitischen oder umweltpolitischen Zielen bereitgestellt werden können, ohne dass die Beschäftigung gefährdet wird.
3. Zu den übergeordneten Zielen der Union gehört nach dem Verfassungsvertrag die Förderung des technischen Fortschritts. Damit wird unterstellt, dass technischer Fortschritt als staatliche Veranstaltung machbar ist. Auch hier werden wichtige Wirkungsketten verkannt. Technischer Fortschritt mag ausnahmsweise bei Einzelprojekten durch staatliche Intervention generiert werden können - auch wenn grundsätzliche Zweifel bestehen bleiben. Auf breiter volkswirtschaftlicher Basis aber wird er

durch Wettbewerb geschaffen und nicht durch staatliche Intervention.

4. Industriepolitische Interventionen (Art. III-279) unterliegen im Verfassungsvertrag – zwar wie im Vertrag von Nizza, aber anders als im Amsterdamer und im Maastrichter Vertrag – nicht mehr dem Prinzip der Einstimmigkeit sondern der qualifizierten Mehrheit. Die Einstimmigkeit wurde damals auf deutsches Drängen in das industriepolitische Kapitel aufgenommen, um bessere Möglichkeiten zu haben, einem Missbrauch entgegenwirken zu können.
5. Explizit wird das Ziel der Vollbeschäftigung in den Zielkatalog des Art. I-3 (3) aufgenommen. Der Begriff suggeriert politische Machbarkeit, obwohl der Politik wesentliche Instrumente zur Herbeiführung des Ziels nicht zur Verfügung stehen (s.o.). Die Zieldefinition kann zudem zu einem Einfallstor für Forderungen nach staatlicher Nachfragepolitik werden²² – ungeachtet all der Einwände, die gegen eine solche in der Vergangenheit gescheiterten Politik bestehen.
6. Was die Verfassung der Währungsunion angeht, so wurde sie nicht gestärkt sondern geschwächt. Zwar wurde die Preisstabilität als übergeordnetes Ziel im letzten Moment und nur auf Druck vor allem der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Deutschen Bundesbank in den Zielkatalog des Art. I-3 (3) mit aufgenommen. Aber die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, ist so, wie sie jetzt im Verfassungsvertrag konzipiert ist, weniger stark ausgeprägt als nach den Bestimmungen des Maastrichter Vertrages.

Diese Unterhöhnung der Währungsverfassung ist zu sehen im Kontext der parallel zum Verfassungsprozess vor allem auf deutsches Drängen erfolgten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (2005). Sie läuft letztlich darauf hinaus, ihn im Konfliktfall wirkungslos werden zu lassen²³, weil sie den Zwang zu solider Haushaltsführung in den Mitgliedstaaten erheblich reduziert.

Auch die ständig wiederholten Versuche, auf die Politik der EZB Einfluß zu nehmen bzw. sie in die europäische Koordinierung der Wirtschaftspolitik einzubinden, tragen zur Schwächung der Währungsverfassung bei. Letzter aktueller Fall ist die Initiative des Vorsitzenden der Eurogruppe, Jean-Claude Juncker, und des EU-Wirtschafts- und Währungskommissars,

Joaquín Almunia, zur „besseren Koordinierung der Arbeit der politischen Partner in der Währungsunion“²⁴.

7. Das Ziel der Preisstabilität wurde als addendum quasi in den Vertrag hineingeworfen. Jetzt heißt es: „Die Union wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität ... hin“. Diese Gleichstellung der beiden Ziele erweckt den Eindruck, als ob es einen trade-off zwischen ihnen gäbe. Den gibt es allenfalls kurzfristig. Verkannt wird, dass mittelfristig Preisstabilität eine zentrale Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und höhere Beschäftigung ist. Die maastrichter Formulierung „nichtinflationäres Wachstum“ war besser.
8. Was die Finanzverfassung des Verfassungsvertrages angeht, so wird unter den Artikeln zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwar das Instrument der Grundzüge der Wirtschaftspolitik in den Teilen I und III erwähnt, das für das Funktionieren der Währungsunion mindestens genauso wichtige Verfahren bei übermäßigem Defizit jedoch nur im Teil III (Art. III-184). Es erhält auf diese Art einen nachgeordneten Rang.
9. In der Erklärung Nr.17 zum Vertragswerk (Erklärung zu Art. III-184) wird zwar der Stabilitäts- und Wachstumspakt bekräftigt. Gleichzeitig wird aber für eine antizyklischen Finanzpolitik plädiert – also der „Keynesianischen Botschaft“ das Wort geredet, die sich als „Nationalökonomie der Illusionen“²⁵ erwiesen hat. Genau die dort niedergelegte Position hat sich als Einfallstor für die Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erwiesen.
10. Der Verfassungsvertrag weitet die Felder der Koordinierung erheblich aus. Im Art. I-15 geht es nicht nur um die wirtschaftspolitische Koordinierung sondern auch um die Koordinierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Im Art. I-17 wird die Zahl der Koordinierungsfelder nochmals deutlich erhöht. Unterstützt, koordiniert oder ergänzt werden sollen von der Union danach: Schutz und Verbesserung der Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, Bildung, Jugend, Sport und berufliche Bildung, Katastrophenschutz sowie Verwaltungszusammenarbeit. Welche Überlegungen zu der eher zufällig anmutenden Enumeration geführt haben, erschließt sich aus den Vordiskussionen und dem Verfassungsvertrag nicht. Es drängt sich der Verdacht auf, dass hintergründiger Lobbyismus eine Rolle gespielt hat.

So sinnvoll die makroökonomische Koordinierung der Finanzpolitik im Zusammenhang mit der Währungsunion ist, so problematisch ist sie in der Mikropolitik, also bei den meisten der soeben aufgeführten Felder, wo das Integrationsprinzip der gegenseitigen Anerkennung angemessen wäre. Ungeachtet der im Verfassungsvertrag festgeschriebenen Respektierung der bestehenden Zuständigkeiten ist mit Koordinierung immer eine Tendenz zur Zentralisierung und damit der institutionellen Harmonisierung verbunden, die protektiv ist und zur Aushebelung des Systemwettbewerbs führt.

Besonders problematisch ist die Methode der offenen Koordinierung. Sie wird im Verfassungsvertrag zwar nicht explizit erwähnt, kommt aber als Verfahrensbeschreibung bei den Kapiteln zur Sozialpolitik, zur Forschungs- und Technologiepolitik, zum Gesundheitswesen und zur Industriepolitik zum Zuge. Neben der generellen Problematik der Koordinierung kann sie mit ihren vielen quantitativen und qualitativen benchmarks und Indikatoren „als Ausdruck zentralistischer Planungsgläubigkeit“²⁶ interpretiert werden, vor allem wenn versucht wird, ihnen einen verpflichtenden Charakter zu geben. Sie ist zudem darauf angelegt, sich der Kontrolle von außen, insbesondere der der Parlamente, zu entziehen²⁷.

Der Verfassungsvertrag ist nach dem negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Sommer 2005 aller Voraussicht nach gescheitert. Aus ordnungspolitischer Sicht kann man dem vor dem Hintergrund der beschriebenen Fehlentwicklungen durchaus Gutes abgewinnen²⁸.

Aber die Diskussion muss fortgesetzt werden. Die EU ist dringend auf institutionelle Reformen angewiesen, um vor allem angesichts der neuen Realitäten mit jetzt 27 Mitgliedsländern handlungsfähig zu bleiben. Die Bundeskanzlerin kündigte deshalb anlässlich einer Regierungserklärung am 11. Mai 2006 an, während der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 der Verfassungsdiskussion neue Impulse zu geben. Es ist allerdings nicht Ziel der deutschen Präsidentschaft, inhaltliche Klärungen herbeizuführen, sondern lediglich am Ende einen Fahrplan aufzustellen, „der zeigt, wie ein Verfassungsvertrag in Europa Wirklichkeit werden kann“.²⁹

Das wird jedoch so einfach nicht gehen. Trefflich knapp analysierte dazu Jean-Claude Juncker kürzlich³⁰: „Falsche Option wäre ... alles weg. ... Neuverhandlung geht nicht. Wieder Vorlegen in 2 Ländern, die Nein gesagt haben, geht ohne Abänderung auch nicht. ... Die Vorstellung, dass man die 16 Staaten,

die den Vertrag ratifiziert haben, ... dazu zwingen könnte, ... noch einmal zu ratifizieren, geht so einfach auch nicht."

Und daraus zog er die Schlussfolgerung: Am Ende ergäbe sich die Möglichkeit, den Verfassungsvertrag um einige Teile zu kürzen, um ihn in einer auf's Wesentliche reduzierten Form auf's Neue in den Ländern zu präsentieren, die den alten Vertrag ablehnten oder noch keine Entscheidung getroffen haben.³¹

Ob das so kommen wird, sei dahingestellt. Aber klar dürfte sein, dass über einen anderen, neuen Text diskutiert werden wird. Und das wird sehr schwierig werden. Denn es besteht keineswegs Konsens darüber, was die wesentlichen Teile sind. Die jeweils Interessierten werden alles versuchen, in diesen wie immer gestalteten neuen Text ihr Verständnis von den essentials des künftigen EU-Vertrages unterzubringen. Im ordnungspolitischen Kontext ist von Bedeutung, dass vor allem die Verfechter des sog. „Europäischen Sozialmodells“ darum ringen werden, nicht auf die in der bisherigen Diskussion aus ihrer Sicht erzielten Erfolge verzichten zu müssen. So fordert z.B. der DGB³²: Es sei eine Neuintiative für die EU-Verfassung notwendig. „Die EU darf nicht auf Marktintegration allein beruhen. Wir brauchen einen europäischen Verfassungsvertrag, der die ... soziale Dimension der EU stärkt" ... „Als Ziele der Union müssen insbesondere die Vollbeschäftigung, die soziale Marktwirtschaft, die Verbesserung der Umweltqualität, die soziale Gerechtigkeit und der soziale Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern ... in die Verträge aufgenommen werden.“

Berücksichtigt man weiter, dass auch zwischen den Ländern der EU keineswegs einheitliche Vorstellungen über die grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Orientierungen bestehen, so wird deutlich, dass in ordnungspolitischer Hinsicht viel Überzeugungsarbeit zu leisten ist.

„Das ... ‚Nein‘ zum Verfassungsvertrag“ - so sagte es Graf Lambsdorff im Frühjahr 2005 - „ist nicht das Ende der EU, sondern eine neue Chance“³³. Er bezog das damals auf die Themen Zentralismus und Subsidiarität. Hinzuzufügen wäre aus ordnungspolitischer Sicht: Es ist eine Chance, der „Vision eines Europas der Freiheit und des Wettbewerbs“ neuen Anstoß zu geben durch eine Erneuerung der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung Europas.

Literaturverzeichnis

- 1 Lamsdorff, Otto Graf (2002): Rede anlässlich der Neukonstituierung der European Constitutional Group, S. 2, im Internet abrufbar auf der Website der European Constitutional Group
- 2 Wichtige Ausnahmen: die Landwirtschaft und Verkehr. In der Handelspolitik ist die Gemeinschaft zwar verpflichtet, „zur harmonischen Entwicklung des Welthandels ... beizutragen“ (Art. 131), das handelspolitische Regelwerk jedoch läßt vielfältigen und auch genutzten Raum für Protektion zu - nicht nur im Agrarsektor.
- 3 Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung (2002): Für ein Europa der Freiheit und der Bürger!, Vorschläge einer Experten-Kommission unter Vorsitz von Dr. Otto Graf Lamsdorff, Potsdam
- 4 s. hierzu ausführlich: Mussler, Werner (1998): Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel, Baden-Baden, insb. S. 190 ff; sowie Schmidt, André (1997): Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik, Frankfurt a. M. usw., insbes. S. 195 ff
- 5 Der Begriff wurde von Herbert Giersch geprägt: Giersch, Herbert (1985): Eurosclerosis, Kieler Diskussionsbeiträge, 112, Kiel
- 6 s. Streit, Manfred E./ Mussler, Werner (1995): Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Lüder Gerken (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung - Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin, S. 91
- 7 s. Clapham, Ronald (2004): Wirtschaftsverfassung für Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, S. 23
- 8 Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung (2002), a.a.O., S. 9
- 9 Lamsdorf, Otto Graf (2002): Europa braucht Vielfalt und Wettbewerb, Presseerklärung zur konstituierenden Sitzung des Verfassungskonvents der EU, Friedrich-Naumann-Stiftung 28.02.2004, im Internet abrufbar unter www.presseportal.de
- 10 Der Luxemburg Prozess wurde in den Folgejahren mit dem Cardiff Prozess (Strategie zur Verbesserung der Effizienz der Güter- und Kapitalmärkten) und dem Köln Prozess (makroökonomischer Dialog unter Einbeziehung aller Akteure) zum Europäischen Beschäftigungspakt (1999) ausgebaut. Es handelt sich um ein Sammelsurium von marktwirtschaftlichen und staatsinterventionistischen Vorstellungen, von keynesianischen und angebotspolitischen Konzepten - also um einen ungenuten Kompromiss unterschiedlicher wirtschaftspolitisch-konzeptioneller Vorstellungen. Der Beschäftigungspakt war verbunden mit einer Flut von Berichten, die selbst die KOM nicht mehr bewältigen konnte (s. z.B. Mitteilung der Kommission zur Straffung der alljährlichen wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Koordinierung [KOM(2002) 487 endg.]). Modifiziert und gestrafft bestehen diese Koordinierungsformen jedoch bis heute fort.
- 11 Der Begriff wurde geprägt durch den Europäischen Rat von Lissabon (2000) im Rahmen der sog. Lissabonstrategie mit den Elementen: (1)Festlegung von gemeinsamen Leitlinien mit

einem Zeitplan für die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele, (2) Bestimmung von quantitativen und qualitativen Indikatoren und benchmarks als Mittel der Identifikation von best practices, (3) Umsetzung der Leitlinien in nationale und regionale Politik, (4) regelmäßige Überwachung und Bewertung des Prozesses mit dem Ziel des gegenseitigen Lernens.

- 12 vgl. Bauer, Michael W./Knöll, Ralf (2003): Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 01-02/2003, S. 33 - 38; sowie Metz, Almut (2005): Die offene Methode der Koordinierung im Verfassungsprozess, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Gütersloh, S. 136 - 149
- 13 s. Schatz, Klaus-Werner (2001): Europäische Beschäftigungspolitik, in Ohr, Renate/Theuerl, Theresia (Hrsg.): *Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik*, München, S. 560
- 14 s. Hasse, Rolf H. (2005a): Scheitern als Chance für eine zukunftsfähige Wirtschaftsverfassung der EU, in: *Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)*, Wirtschaftsdienst 8/2005, S. 502; ders. (2005b): Die gute Seite des Fehlschlags mit dem EU-Verfassungsvertrag, in *NZZ Online*, 26. November 2005, *Neue Züricher Zeitung*, im Internet abrufbar unter www.nzz.ch/2005/11/26/th/articleDCU6K.html
- 15 vgl. im Folgenden detaillierter: Bünger, Klaus/Janssen, Siebo M.H. (2005): Titel I: Definition und Ziele der Union, in: Höreth, Marcus/Janowski, Cordula/Kühnhardt, Ludger (Hrsg.) *Die Europäische Verfassung, Analyse und Bewertung ihrer Strukturentscheidungen*, Baden-Baden, S. 62-66; sowie ebenda Bünger, Klaus/Höreth, Marcus/Janowski, Cordula/Leonardy, Uwe (2005): Titel III: Die Zuständigkeiten der Union, S. 102-106
- 16 s. auch Thiel, Elke (2003): Die Wirtschaftsordnungspolitik im Europäischen Verfassungsentwurf, in: *integration*, 4/2003, S. 527-535
- 17 Der Verfassungsvertrag ist in seiner marktwirtschaftlichen Terminologie nicht konsequent. Während im Art. I-3 von sozialer Marktwirtschaft gesprochen wird, wird in Art. I-177 von einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb gesprochen. Inhaltlich explizit definiert wird keiner der Begriffe.
- 18 zur Begrifflichkeit s. Schüller, Alfred (2005): Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitische Baustelle. Die Verbindung von „Freiburger Imperativ“ und „Keynesianischer Botschaft“ - ein natinalökonomischer Irrweg, in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 56, Stuttgart, S. 61-75
- 19 s. Issing, Otmar (2006): Das Zerbrechen einer Wirtschaftsordnung, Rede anlässlich der Entgegennahme des Ludwig-Erhard-Preises, abrufbar im Internet unter www.faz.net/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Ordnungspolitik (14.09.2006)
- 20 Dok: CONV 516/1/03,REV 1
- 21 Mombaur, Peter M. (2003): Soziale Marktwirtschaft in Europa: Systemwandel per Etikettenschwindel?, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 95, 1/2003, S. 51-52
- 22 s. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit (2003): Brief des Vorsitzenden Wernhard Möschel and den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Würzburg, 6. Dezember

- 23 s. auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2005: Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, S. 15 – 21
- 24 s. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Mai 2006, S. 11: „Juncker will die EZB stärker einbinden“; oder dieselbe am 22. Juni 2006, S. 12: „Trichet: Kein Gesprächsbedarf“
- 25 s. Schüller, Alfred (2005) a.a.O, S. 67
- 26 Bocklet, Reinhard, Bayrischer Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Bayerischen Staatskanzlei: Positionspapier zur „offenen Koordinierung“, im Internet abrufbar unter: www.bayern.de/Europa/Positionspapiere/OffeneKoordinierung.html (31.08.2006)
- 27 Die Bereiche der Anwendung und die Literatur zur Methode der offenen Koordinierung sind stark im Wachsen begriffen. Es gibt natürlich Bewertungen, die weniger kritisch sind, z.B. indem sie den benchmarking-Prozess besonders hervorheben oder die Methode reduzieren auf bereits vorhandene Koordinierungsverfahren wie die multilaterale surveillance. Beispielhaft seien genannt: (1) Eckardt, Martina/Kerber, Wolfgang (2005): Best Practices, Yardstick Competition und Lernen in der Wirtschaftspolitik – eine kritische Analyse der Offenen Methode der Koordinierung der EU, in: Schäfer, Wolf (Hrsg.): Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 304, Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik, Berlin; S. 121-166; (2) Schäfer, Armin (2006): A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD, in: Journal of European Public Policy 13:1, January 2006, pp. 70-88; (3) Zeitlin, J/Pochet, P. with Magnusson, L. (2005): The Open Method of Coordination in Action, The European Employment and Social Inclusion Strategies, Bruxelles et al.
- 28 s. Hasse, Rolf H. (2005b) a.a.O.
- 29 s.: www.eu2007.de/de/The_Council_Presidency/index.html; EU- Ratspräsidentschaft –Grußwort der deutschen Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel (letzter Zugriff 13.02.2007)
- 30 Juncker, Jean-Claude (2006): Vortrag des Premierministers des Großherzogtums Luxemburg anlässlich der 6. Konferenz der Leiter und Leiterinnen der deutschen Auslandsvertretungen, Berlin, 4. September 2006, im Internet abrufbar auf der website des Auswärtigen Amtes; In der Literatur werden darüber hinaus eine Fülle weiterer Möglichkeiten für das Vorgehen diskutiert. S. hierzu exemplarisch: (1) Diedrichs, Udo/Wessels, Wolfgang (2005): Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, in: integration, 4/2005, S. 287-307; (2) Die strategischen Antworten Europas, Strategiepapier für das X. International Bertelsmann Forum 2006, 22-23 September 2006 in Berlin, vorgelegt von der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C-A-P), München, insbes. S.19-25
- 31 Diese Schlussfolgerung ist in der Internetversion des erwähnten Vortrags nicht enthalten. Hier wird zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05. September 2006, S. 5, Steinmeier: Verfassung hat Priorität
- 32 Sommer, Michael (2006): Wir wollen ein soziales Europa“, abrufbar im Internet unter [www.dgb.de/homepage_kurztexte/EU_Verfassung_2 ...](http://www.dgb.de/homepage_kurztexte/EU_Verfassung_2...) (25.09.2006)

- 33 Lamsdorff, Otto Graf (2005): Nur weniger Zentralismus kann die EU retten, Pressemitteilung der Friedrich-Naumann-Stiftung vom 14.05.2005, im Internet abrufbar unter: www.fnst.org (12.09.2006). (Das Datum der Pressemitteilung irritiert, denn die Referenden in Frankreich und den Niederlanden fanden am 29.05.2005 resp. am 01.06.2005 statt).

Über den Autor

Klaus Bünger, Staatssekretär a.D., ist seit 1999 Senior Fellow am ZEI (Zentrum für Europäische Integrationsforschung) der Universität Bonn. Als Lehrbeauftragter der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn unterrichtet er über wirtschaftspolitische Aspekte der Europäischen Integration. Er ist u.a. Mitglied der Fakultät des European Masters Program des ZEI sowie des International MBA Program of IgBS (International graduate Business School), Zagreb, Croatia. Von 1974 bis 1989 war Klaus Bünger im Bundesministerium für Wirtschaft beschäftigt - von 1994 bis 1997 als Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik, von 1997 bis 1998 als beamteter Staatssekretär.