

Eine Wirtschafts- und Finanzverfassung für Europa

Holger B. Friedrich

Vom Gelingen der WWU hängt der materielle und ideelle Erfolg der europäischen Einigung ab. Nur wenn die potentiellen Wachstumsimpulse des Euro genutzt werden und sich die Koordinierungsverfahren durch Kontinuität und Klarheit auszeichnen, wird Europa das vom Europäischen Rat von Lissabon im Jahr 2000 gesteckte Ziel erreichen, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum aufzusteigen. Der Konvent hat deshalb eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, eine in sich konsistente Ordnungspolitik für die EU und WWU zu erarbeiten. Diese Aufgabe umfasst Überlegungen zur notwendigen Konzertierung der für ein störungsfreies Funktionieren maßgeblichen Wirtschafts- und Finanzpolitik innerhalb des institutionellen Gefüges der WWU.

Eine Neuordnung der Gemeinschaftsverträge bietet die Chance, die Zuständigkeiten von Mitgliedstaaten und gemeinschaftlicher Ebene zu klären und die relevanten Handlungsprinzipien für die Wirtschaftspolitik festzuschreiben. Innerhalb dieser reformierten Vertragsstruktur ließen sich zudem die wirtschaftspolitischen Koordinierungs- und Entscheidungsprozesse effektiver und transparenter gestalten.

Grundzüge einer europäischen Wirtschaftsverfassung

Die Gemeinschaftsverträge konstituieren die EU als offene Marktwirtschaft, die dem freien Wettbewerb und der Sozialstaatlichkeit verpflichtet ist (Art. 2 EUV sowie 2 und 4 EGV). Wirksame Koordinierung und wirtschaftspolitische Konvergenz werden jedoch dadurch gefährdet, dass Ziele, Aufgabenfelder und Durchführungsbestimmungen in den Verträgen ohne inhaltliche oder hierarchische Trennung nebeneinander stehen. Dadurch wird eine für alle Mitgliedstaaten verbindliche und nachvollziehbare ordnungspolitische Zielrichtung erschwert.

Das Mandat der Gruppe „Ordnungspolitik“ CONV 76/02 ist auf der Website des Konvents eingestellt unter:

http://european-convention.eu.int/doc_register.asp

Weiterführende Informationen zum Thema Kompetenzordnung und Wirtschafts- und Finanzverfassung finden Sie auf unserer Konventshomepage unter:
http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/reformen/themen_01.htm

Mehr Effizienz und Transparenz bietet eine Neuordnung der Verträge, die an der Aufgabenliste des Artikels 3 EGV ansetzt (vgl. hierzu Spotlight 01/2002). Die derzeitigen wirtschaftspolitischen Vertragsbestimmungen lassen sich demnach entlang ihrer Eingriffsintensität fünf Aufgabenkategorien zuordnen (für eine tabellarische Übersicht der gegenwärtigen Vertragsbestimmungen sowie der Neuordnung der Vertragsbestimmungen siehe Tabellen 1 und 2):

1. *Verbindliche ordnungspolitische Zielsetzung*: Hierunter fallen alle Bestimmungen, welche die europäische Wirtschaftsordnung mitsamt ihrer ordnungspolitischen Zielrichtung betreffen.

Aus den Verträgen lässt sich das ordnungspolitische Leitbild einer offenen sozialen Marktwirtschaft gewinnen, das als Richtschnur der national verantworteten Wirtschaftspolitik dient. Ordnungspolitische Grundsätze sind: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen, eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz und ein hohes Maß an Beschäftigung sowie sozialem Schutz. Diese übergeordnete Zielsetzung verbindet die gemeinschaftliche Sicherung der Geldwertstabilität mit dem Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten.

2. *Ausschließliche Politiken*: Dies beinhaltet jene Politikbereiche, die zur Verwirklichung der Zollunion, zur Gewährleistung des Binnenmarktes sowie im Rahmen der Währungsunion vollständig auf die europäische Ebene übertragen worden sind.

Die zentralen Aufgaben umfassen die Realisierung der vier Grundfreiheiten, das gemeinsame System zur Sicherung des Wettbewerbs ebenso wie die gemeinsame Währungspolitik. Folglich wären die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen und das Ziel der Geldwertstabilität in den Bereich der ausschließlichen Aufgaben zu überführen. Dadurch erhalten nationale wirtschafts- und finanzpolitische Vorhaben eine am Erfolg des Binnenmarktes sowie der Sicherung der Geldwertstabilität ausgerichtete gemeinschaftsverträgliche Handlungsorientierung.

3. *Gemeinsame Politiken*: Hiermit sind Aufgabenfelder gemeint, die zur Umsetzung der elementaren Vertragsziele und zur Verhinderung grenzüberschreitender negativer externer Effekte gemeinsam ausgeübt werden (z. B. Umweltpolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt).

Die Aufgaben, Verfahren und Regeln, die die Vollendung des Binnenmarktes zum Ziel haben, gehören in diesen Bereich. Ausgehend von der gemeinsamen ordnungspolitischen Handlungsorientierung kommt den Mitgliedstaaten die Aufgabe zu, eine den monetären Zielvorgaben gemäße Politik zu betreiben und sie im Sinne einer „gemeinsamen Angelegenheit“ zu koordinieren.

4. *Ergänzende Politiken*: Die EU wird in Bereichen wie Sozialpolitik, Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz, Industrie, Forschung und Entwicklung unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar insoweit, wie eine EU-weite Regelung einen Mehrwert für die Mitgliedstaaten darstellt.

Die Gemeinschaftspolitiken in diesen Bereichen sollten in Einklang mit den ordnungspolitischen Handlungsprinzipien und den Binnenmarktbestimmungen stehen.

5. *Koordinierte Bereiche:* Diese Kategorie umfasst Politikbereiche, die in der alleinigen Handlungskompetenz der Mitgliedstaaten liegen (u. a. Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik), bei denen aber die gemeinschaftliche Zielrichtung maßgebend ist. Die Gemeinschaft wird lediglich über spezifische Verfahren unterstützend tätig.

Eine Neuordnung der Verträge entlang dieser Systematik sorgt für mehr Transparenz, ohne dass dafür eine substantielle Umverteilung der heutigen Kompetenzbestände notwendig wäre. Gleichzeitig begründet diese Reorganisation eine in sich kohärente europäische Wirtschaftsverfassung. Im Ergebnis entsteht eine klare Kompetenzabgrenzung sowie eine einheitliche Zielsetzung für die nachgelagerten Politikbereiche.

Grundzüge einer europäischen Finanzverfassung

Eine Finanzverfassung sollte kompletterer Bestandteil einer europäischen Wirtschaftsverfassung sein. Vertiefung und Erweiterung der Union stellen die Frage nach der zukünftigen Finanzausstattung der EU. In einer größeren und heterogeneren Union bedeutet wirtschaftliche und soziale Kohäsion nicht nur einen möglichen Zuwachs an Kompetenz und Verantwortung, sondern auch die Neujustierung europäischer Solidarität. Um die Handlungsfähigkeit in einer erweiterten EU zu gewährleisten und um leistungsfähige Transfermechanismen vor allem für die Entwicklung wirtschaftlich rückständiger Regionen bereitstellen zu können, ist eine gezielte Verlagerung entsprechender Finanzmittel der Gemeinschaft notwendig. Angesichts neuer Aufgaben wie beispielsweise im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit wird die Gemeinschaft nicht umhin kommen, Finanzmittel von bisher ausgabenintensiven Politikbereichen abzuziehen und umzuschichten.

Obgleich die Form der „Veröffentlichung“ nicht stilbildend sein sollte, geht der im Juni an die Öffentlichkeit gelangte Gliederungsentwurf für einen europäischen Grundvertrag in die richtige Richtung.

Eine Zerteilung der Verträge bietet entscheidende Vorteile im Hinblick auf Klarheit und Transparenz: In einem ersten Teil können alle konstitutionellen Regelungen auf eine systematische und für die Bürger nachvollziehbare Art und Weise zusammengeführt werden, während in einem zweiten Teil die Ausführungsbestimmungen des EU-Vertrages stehen sollten. Das Modell für den ersten (Verfassungs-)Teil einer solchen Vertragsreform ist unter <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/grundvertrag.htm> in deutscher, englischer und französischer Sprache einzusehen.

In einem ersten Schritt bietet sich eine grundlegende Reform der distributiven Aufgabenfelder wie der Agrar- und Strukturpolitik an. Beide Politiken sind den „gemeinsamen Politiken“ zuzuordnen. Ziel sollte sein, Transferzahlungen primär zur Überwindung der vorherrschenden Entwicklungsunterschiede einzusetzen und auf die förderbedürftigsten Regionen zu begrenzen. Die dafür erforderlichen Mittel könnten durch die Schaffung eines echten Agrarbinnenmarktes frei werden, was bedeuten würde, dass produktionsbezogene Subventionen und direkte Einkommensbeihilfen mittelfristig abgeschafft werden müssten.

In einem zweiten Schritt sollten die bisherigen Transfersysteme in einem kohärenten vertikalen Finanzausgleichssystem zusammengeführt werden, das sich aufkommensneutral aus den derzeit vorhandenen Mitteln finanziert und von der Gemeinschaft kontrolliert wird. Eine wachsende Aufgabenfülle und eine Neujustierung europäischer Solidarität könnten es zudem erfordern, zusätzliche Einnahmequellen für den EU-Haushalt zu erschließen. Dies könnte durch die Einführung einer über direkte Verbrauchssteuern erhobenen EU-Steuer erfolgen. In jedem Fall müsste das Europäische Parlament als demokratisch-legitimiertes Organ dazu ermächtigt werden, die Mittelherkunft und -verwendung zu kontrollieren.

Grundzüge einer europäischen Wirtschaftsregierung

Die gegenwärtige Debatte um eine europäische Wirtschaftsregierung ist irreführend: Erstens besteht keine einheitliche Definition des Begriffs „Wirtschaftsregierung“. Zweitens ergibt sich aus den Verträgen keine ausreichende Grundlage für eine Wirtschaftsregierung. Gegenwärtig stellt sich vielmehr die Frage nach einer Form effizienten Regierens in der Wirtschaftspolitik. Zentrale Strukturen gemeinsamen Wirtschaftsregierens lassen sich aus der Neuordnung der europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung ableiten.

Als Hüterin der Verträge obliegt es der Kommission, den gemeinsamen Rechtsbestand sowie das Prinzip des freien Wettbewerbs effektiv gegenüber potentiellen Einschränkungen zu sichern. Folglich sollte sie auch mit der Aufgabe betraut werden, den für ein störungsfreies Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Ordnungsrahmen zu setzen. Darüber hinaus sollten das Initiativrecht zur Vollendung des Binnenmarktes, die Überwachung der Binnenmarktpolitik sowie der Außenvertretungsanspruch der Gemeinschaft in internationalen Wirtschafts- und Finanzfragen weiterhin in den Händen der Kommission verbleiben. Im Sinne der grundlegenden Vertragsziele läge es ferner im Aufgabenbereich der Kommission, zusammen mit den Regionen für mehr wirtschaftliche und soziale Kohäsion zu sorgen. Verbliebe demzufolge die Strukturpolitik im Kompetenzbereich der Kommission, und würde sie an den Prinzipien der Subsidiarität und der Bedürftigkeit ausgerichtet, ließe sich hierüber die Grundlage einer vertikalen europäischen Finanzordnung schaffen.

Für die Durchführung der Wirtschaftspolitik müssen innerhalb des gemeinsamen Ordnungsrahmens die Mitgliedstaaten verantwortlich sein, wodurch der für Wachstum und Beschäftigung erforderliche Systemwettbewerb erhalten bleibt. Den Mitgliedstaaten kommt die Aufgabe zu, ihre Politiken mittels der Methode der offenen Koordinierung verstärkt an den gemeinsamen Handlungsprinzipien auszurichten und aufeinander abzustimmen. Über die Erstellung der dafür erforderlichen Berichte wird die Kommission zur entscheidenden Schnittstelle der beteiligten Akteure. Hinsichtlich der Entstehung und Verwendung ihres Steueraufkommens behalten die Mitgliedstaaten weitreichende Handlungsautonomie.

Darüber hinaus erfordert die Vollendung der WWU effizientere und transparentere Entscheidungsprozesse. Dafür ist eine eindeutige Interessenvertretung notwendig, um den Erfolg und die Legitimation des gemeinsamen Geldes zu stärken. Eine Formalisierung der Eurogruppe ist keine gemeinschaftsverträgliche Lösung. Dies käme einer vertraglich fixierten Spaltung der EU-Mitglieder gleich und würde die Kohärenz der Binnenmarktpolitik, insbesondere in einer erweiterten Union, gefährden. Der Ecofin-Rat sollte daher weiterhin das eigentliche Beschlussorgan der Wirtschafts- und Finanzpolitik darstellen. Allerdings ist eine Vertretung der Interessen des Euroraums durch ein Nichtmitglied ebenso wenig praktikabel wie vorstellbar.

Eine Lösung besteht darin, den Sprecher der Eurogruppe durch den Ecofin-Rat wählen zu lassen, wobei dieser aus einem Teilnehmerland der WWU kommen müsste. Aus Kontinuitätsgründen bietet sich eine Amtszeit von mindestens zwei Jahren an. Eine solche Methode könnte eine Brücke zu den Nichtteilnehmern schlagen und zugleich den wirtschaftspolitischen Absprachen mehr Legitimation und Aufmerksamkeit verleihen. Darüber hinaus könnte dem gemeinsam gewählten Sprecher der Eurogruppe auch die Vertretung der WWU auf internationalem Parkett übertragen werden, womit die Interessenwahrnehmung nach innen und außen deckungsgleich wäre.

Die Kombination aus einer starken Kommission und einem gewählten Repräsentanten der Wirtschaftspolitik könnte als institutionelle Keimzelle einer europäischen Wirtschaftsregierung *sui generis* dienen. Allerdings erforderte eine mit den nötigen Machtbefugnissen ausgestattete europäische Wirtschaftsregierung neben einer institutionellen Neuordnung auch die Übertragung weiterer wirtschaftspolitischer Kompetenzen. Eine solche letzte Etappe rückt jedoch erst in den Bereich des Machbaren, wenn die politische Integration auf gleicher Augenhöhe mit der währungs- und wirtschaftspolitischen Integration angelangt ist.

Der Status Quo der wirtschaftspolitischen Grundsätze der Gemeinschaftsverträge

Grundlagen und Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Zielsetzungen der Gemeinschaft: Art. 2 EUV und 2 EGV
Bestimmungen den Gemeinsamen Binnenmarkt und die WWU betreffend	<ul style="list-style-type: none"> - Aufgaben der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten: Art. 3 und 4 EGV - Kompetenzausübung nach dem Prinzip der Subsidiarität: Art. 5 EGV - Durchführungsbestimmungen der Binnenmarktregeln: Art. 14 EGV - Gemeinsame Handlungsermächtigung zur Anwendung der Binnenmarktregeln auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: Art. 16 EGV - Ausnahmebestimmungen; Art. 16 EGV und ART. 30 EGV - Gemeinsame Binnenmarktpolitik (einschl. den Bestimmungen zur Schaffung einer Zollunion): Art. 23-31 EGV; Art. 39-60 EGV und Art. 90-93 EGV - Gemeinsames Wettbewerbsrecht: Art. 81-89 EGV - Verfahren der gemeinsamen Rechtsangleichung: Art. 94-97 EGV - Bestimmungen über die gemeinsame und mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik: Art. 98-104 EGV - Gemeinsame Währungspolitik: Art. 105-124 EGV
Begleitende Politiken	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinsame Agrarpolitik: Art. 32-38 - Bestimmungen zur Koord. der Beschäftigungspolitik: Art. 125-135 EGV - Bestimmungen zur Sozial-, Bildungs- und Jugendpolitik: Art. 136-150 EGV - Gemeinsame Industriepolitik: Art. 157 EGV - Gemeinsame Strukturpolitik: Art. 158-162 EGV - Förderung von Forschung und techn. Entwicklung (Art. 163-173 EGV)

Neuordnung der europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung

Verbindliche Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 2 EUV - Art. 2 und 4 EGV
Ausschließliche Politiken der EU	<ul style="list-style-type: none"> - Gemäß Art. 3 EGV umfasst dies die gemeinsame Binnenmarktpolitik (Art. 14) einschließlich der Bestimmungen zur Schaffung einer Zollunion (Art. 23-31 EGV sowie Art. 39-60 EGV) - Wettbewerbsrecht nach Art. 81-89 EGV - Geld- und Währungspolitik nach Art. 105-124 EGV
Gemeinsame Politiken	<ul style="list-style-type: none"> - Bestimmungen zur Wirtschaftspolitik (Art. 98-104 EGV) - Frühwarnsystem und verschärfte Defizitkontrolle nach Art. 104 EGV sowie den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (nur WWU) - gemeinsame Agrarpolitik (Art. 32-38 EGV) - gemeinsame Strukturpolitik (Art. 158-162) - Durchführungsbestimmung: Prinzip der Subsidiarität nach Art. 5 EGV, Verfahren der gemeinsamen Rechtsangleichung nach Art. 94-97 EGV sowie diesbezügliche Ausnahmebestimmungen nach Art. 16 EGV und Art. 30 EGV
Ergänzende Politiken	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialpolitik (Art. 136-150 EGV) - Industriepolitik (Art. 157 EGV) - Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung (Art. 163-173 EGV)
Koordinierung	<ul style="list-style-type: none"> - Beschäftigungspolitik (Art. 125-135 EGV)