

Frey, Bruno S. et al.

## Article

# Welche ökonomischen Aspekte sollten in der Europäischen Verfassung berücksichtigt werden?

ifo Schnelldienst

## Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Frey, Bruno S. et al. (2003) : Welche ökonomischen Aspekte sollten in der Europäischen Verfassung berücksichtigt werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 06, pp. 5-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163888>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Welche ökonomischen Aspekte sollten in der Europäischen Verfassung berücksichtigt werden?

Die Europäische Union schickt sich an, wichtige Entscheidungen für ihre Zukunft zu treffen. Der eingesetzte Konvent wird eine Europäischen Verfassung ausarbeiten, die Entscheidungsmechanismen der Union reformieren soll. Welche ökonomischen Aspekte sollten dabei Berücksichtigung finden?

## Der europäische Verfassungsentwurf ist nicht innovativ

Die in Ausarbeitung begriffene Europäische Verfassung sollte die Europäische Union für das 21. Jahrhundert rüsten. Sie muss notwendigerweise zukunftsorientiert sein. Insbesondere muss sie auch die Bedürfnisse der vielen neuen Mitglieder berücksichtigen. Welche *inhaltlichen* Probleme auftreten werden, lässt sich nicht voraussagen. Entscheidend muss vielmehr sein, dass die Europäische Verfassung Regeln und Institutionen bestimmt, mit denen die zukünftig auftretenden Probleme sinnvoll angegangen werden können. Die Verfassung muss vor allem auch der Wirtschaft Entfaltungsmöglichkeiten sichern. Wachstum und Strukturwandel müssen gefördert und nicht blockiert werden. Dazu sind staatliche Strukturen notwendig, die sich dynamisch auf die noch unbekannteren Zukunftsprobleme einstellen.

Die bisher vorliegenden Entwürfe und Vorschläge des Verfassungskonvents stellen in dieser entscheidenden Hinsicht eine herbe Enttäuschung dar. Wie (vor allem durch Hans-Werner Sinn) bereits betont wurde, wird die Marktwirtschaft völlig unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus – aber ebenso wichtig – enthalten die Verfassungsentwürfe *kaum irgendwelche innovativen Elemente*.

Der Verfassungsentwurf ist rückwärts gerichtet. Die *Nationalstaaten* stehen im Zentrum. Ihre Bedeutung und Aufgaben werden nicht im Geringsten in Frage gestellt, sondern im Gegenteil zementiert. Demgegenüber sollte doch leicht ersichtlich sein, dass Nationen gerade in einem dem Frieden und der wirtschaftlichen Entwicklung verpflichteten Europa nicht

mehr im Mittelpunkt stehen sollten. Dafür sind zwei Gründe maßgeblich:

- a) Bereits die heutigen, aber vermehrt noch die zukünftigen Probleme richten sich nicht nach den nationalen Grenzen. Für die allermeisten Aufgaben ist die Ausdehnung des Nationalstaates ungeeignet. Die durch positive und negative grenzüberschreitenden Externalitäten (Spillovers) sowie Skalenerträge auftretenden wirtschaftlichen Probleme werden völlig vernachlässigt. In manchen Fällen ist der Nationalstaat zu klein: die auftretenden Probleme betreffen gleichzeitig mehrere Nationen. Beispiele sind leicht zu nennen. Es genügt etwa an den Rhein zu denken, an den Österreich, Deutschland, Frankreich und die Niederlande angrenzen (und darüber hinaus auch die außerhalb der EU stehenden Länder Liechtenstein und Schweiz). Eine sinnvolle staatliche Regelung der damit einhergehenden staatlichen Aufgaben (der Rhein als Verkehrsweg, Erholungsgebiet, Wasserversorgung, als Abwasser etc.) erfordert eine Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern. Andere Länder (etwa Italien, Portugal oder Polen) sind jedoch in keiner Weise betroffen. In anderen Fällen sind die Nationalstaaten zu groß. Manche Probleme betreffen nur einen kleinen Teil einer Nation und können auf regionaler oder lokaler Ebene gelöst werden. Das gilt selbst für den angeführten Fall des Rheins. Franzosen, die in der Gironde, oder Deutsche, die in Brandenburg leben, brauchen nicht direkt in die staatlichen Regelungen für den Rhein einbezogen werden.
- b) Die Europäische Verfassung müsste Institutionen vorsehen, die sich flexibel an die zukünftigen Probleme mit noch unbekannter Ausdehnung an-



Bruno S. Frey\*

\* Herr Prof. Dr. Bruno S. Frey ist Inhaber des Lehrstuhls für Theorie der Wirtschaftspolitik und Außenmarktlichen Ökonomie am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.

passen. Nationalstaaten sind dazu unfähig, weil ihre Grenzen ja fixiert sind.

Der Verfassungsentwurf vom 6. Februar 2003 enthält im Artikel 8, Absatz 3 ein Föderalismuskonzept, nämlich die *Subsidiarität*: »... the Union shall act only if and insofar as the objectives of the intended action cannot be sufficiently achieved by the Member States, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Union level«. Diese Bestimmung besagt eindeutig, dass entweder die Nationalstaaten oder die Union zuständig sind. Von einer Zusammenarbeit eines Teils der Nationen und auch ihrer Teile ist keine Rede. Aber gerade dies müsste in einer gut konstruierten Gemeinschaft der Fall sein.

Die Europäische Union kennt zwar »Europäische Regionen«. Sie sind – genau so wie das Subsidiaritätsprinzip – als Institutionen aus zwei Gründen zur zukünftigen Problemlösung ungeeignet:

1. Die Europäischen Regionen sind keine selbständigen Einheiten, die aufgrund ihres Steueraufkommens ihre Angelegenheiten erfolgreich angehen könnten. Wegen fehlender oder zumindest unzureichender Steuerhoheit sind sie völlig von den nationalen Zentralregierungen oder der Europäischen Union abhängig. Entsprechend entsteht ein »common pool«-Problem, weil sich die Steuerzahler wesentlich von den Nutznießern staatlicher Maßnahmen unterscheiden. Deshalb werden die politischen Vertreter der Europäischen Regionen im Wesentlichen zu Lobbyisten, die danach streben, vom Zentralstaat und der EU möglichst hohe Mittel herauszuholen. Die Konstruktion führt deshalb von Anfang an zu einem systematisch verzerrten Verhalten. Dies sollte in einer gut durchdachten Verfassung vermieden werden.
2. Sowohl der Subsidiaritätsansatz als auch die Europäischen Regionen sehen starre Grenzen vor. Richtig wären politische Einheiten, die sich flexibel an die Ausdehnung der jeweiligen Probleme anpassen. Damit werden die räumlichen externen Effekte so klein wie überhaupt möglich gehalten. Überdies können diese Einheiten etwaige Skaleneffekte ausnützen.

Diese Überlegungen legen zwingend politische Einheiten nahe, deren Größe sich *flexibel* nach den zu bewältigenden Problemen richtet. Da diese noch unbekannt sind, kann die Ausdehnung dieser Einheiten nicht von vorneherein in der Verfassung festgelegt werden. Vielmehr muss die Europäische Verfassung die *Möglichkeit* zur Schaffung derartiger politischer Gebilde vorsehen. Da die unterschiedlichen Probleme unterschiedliche räumliche Größe aufweisen, werden sich diese Einheiten *überlappen*. Die geographische Ausdehnung zum Beispiel einer Einheit zur Lösung bestimmter Verkehrsprobleme wird sinnvollerweise eine an-

dere Ausdehnung haben als eine Einheit zur Bewältigung der Frischwasserversorgung. Solche Einheiten wären jedoch handlungsunfähig, wenn sie nicht über eine eigene *Steuerbasis* verfügen, mit der sie die bei ihnen anfallenden staatlichen Aufgaben finanzieren können. Deshalb muss die zukünftige Europäische Verfassung diesen Einheiten den Charakter einer Jurisdiktion zuweisen, die ihre eigenen Steuern erheben kann.

Gegen diese Vorstellungen könnte eingewendet werden, dass es ja in vielen Ländern bereits staatliche Zweckverbände gibt, die ad hoc derartige Probleme angehen. Wesentlich ist jedoch deren technokratischer Charakter. Zweckverbände werden durch die Exekutive der beteiligten Gebietskörperschaften gegründet und geführt. Eine demokratische Wahl der Exekutive oder gar ein Parlament ist für Zweckverbände kaum je vorgesehen.

In einer Europäischen Verfassung, die (gemäß Artikel 2 des Entwurfs vom 6. Februar 2003) für sich in Anspruch nimmt, demokratisch zu sein, müssen deshalb die zulässigen neuen politischen Einheiten dem Volkswillen unterliegen. Dies kann repräsentativ mittels Wahl der Exekutive und des Parlamentes oder aber direkt-demokratisch durch Entscheidungen über Sachfragen mittels Volksinitiativen und Referenden geschehen. Neben diesem »voice« (Widerspruch) Mechanismus ist zusätzlich sowohl der freie Zutritt und Austritt (»exit«) vorzusehen. Allerdings müssen dabei die bei andern Mitgliedern (oft sind es Gemeinden, im Fall kleiner Einheiten auch einzelne Bürger) anfallenden Grenzkosten bezahlt werden. Diese sind durch Verhandlungen unter den Beteiligten festzulegen. Nur wenn sich keine Einigung erzielen lässt, muss eine vorgesetzte Instanz (zum Beispiel ein höheres Gericht) entscheiden. Die Institutionalisierung von Widerspruch und Ein- und Austritt schafft *Wettbewerb* zwischen diesen neuen politischen Einheiten. Damit wird gesichert, dass die staatlichen Leistungen kostengünstig und den Wünschen der Bürger entsprechend angeboten werden.

Die in der Europäischen Verfassung als Möglichkeit vorzusehenden neuen politischen Einheiten können als *Demokratische Zweckgebiete* bezeichnet werden. Sie sind durch ihre funktionale Ausdehnung, die Überlappung, den Wettbewerb und Steuerhoheit (Jurisdiktion) definiert. Im Englischen werden sie entsprechend *Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions* oder *FOCJ* genannt.

Wie gegen jede andere unkonventionelle Idee lassen sich auch gegen die Demokratischen Zweckgebiete mancherlei Bedenken anmelden. Sicherlich ist diese neue politische Institution nicht problemlos. Allerdings sollte nie vergessen werden, dass die heute existierenden staatlichen Einheiten auch nicht gegen Probleme gefeit sind. Im Falle der Nationalstaaten müsste sofort auf die immer vorhan-

dene Bereitschaft zu Kriegen (im Falle Deutschlands 1870/71, 1914–1918 und 1939–1945) hingewiesen werden, die zu gewaltigen Kosten und menschlichem Leid geführt haben. Eine vergleichende Sicht ist unbedingt notwendig, damit die Proportionen gewahrt werden. Außerdem sollen die Demokratischen Zweckgemeinden die Nationalstaaten nicht einfach ersetzen. Diese bleiben durchaus erhalten, *vorausgesetzt* sie können *bestimmte* Zukunftsprobleme in Europa sinnvoll lösen. Es liegt an den Verteidigern der Nationalstaaten zu zeigen, für welche Funktionen diese eine effiziente Einheit darstellen, d.h. die Spillovers begrenzen und die Skalenerträge ausnützen. Eine in die Zukunft orientierte Europäische Verfassung sollte jedoch genügend Flexibilität für die Entstehung neuer staatlicher Ordnungen aufweisen und nicht einfach die heute bestehenden Einheiten zementieren.

## Die Rolle der Europäischen Union – eine ökonomische Perspektive<sup>1</sup>

von Alberto Alesina, Ignazio Angeloni und Ludger Schuknecht\*

Die Europäische Union schickt sich an, wichtige Entscheidungen für ihre Zukunft zu treffen. Der neu eingesetzte Konvent soll die Entscheidungsmechanismen der Union reformieren und die zentrale Frage angehen, die die europäischen Verträge offen gelassen haben: wie Europa und die nationalen Regierungen die Funktionen und Zuständigkeiten des Regierens untereinander aufteilen sollen. Leider scheinen die Bürger Europas noch recht weit davon entfernt, zu verstehen, was auf dem Spiel steht. Es herrscht Verwirrung über die Verteilung der Zuständigkeiten und die Rolle der Subsidiarität. Wichtige Impulse für Entscheidungen, was zu zentralisieren und was den Mitgliedstaaten zu überlassen ist, kamen in der Vergangenheit eher aus der Praxis, nämlich von Initiativen der Bürokratie oder als Ergebnis politischer Kompromisse, als aus konsequenter Planung. Beim Erstellen einer Verfassung sollten jedoch klare Leitkriterien vorgegeben werden.

Im Grunde gibt es aus ökonomischer Sicht einfache Kriterien für die Aufteilung der Zuständigkeiten. Die Ergebnisse des Regierens (Produktion der Kollektivgüter, Gesetzgebung und Regulierung sowie entsprechende Kontrollen und Sanktionen) sind öffentliche Dienste für die Bürger. Sie können auf verschiedenen Ebenen erbracht werden: von regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften, von nationalen Regierungen oder von supranationalen Organisationen wie der Europäischen Union. Welche Ebene ist die richtige? In bestimmten Fällen ist Dezentralisierung effizient, weil sie es ermöglicht, die unterschiedlichen Interessen der lokalen oder nationalen Gemeinschaften zu berücksichtigen. Allerdings haben lokal getroffene Entscheidungen in einer immer stärker von gegenseitigen Abhängigkeiten bestimmten Welt einen immer größeren Einfluss auch auf die Bürger anderer Gemeinschaften und Länder. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, müssen bestimmte Dienste in einem geographisch weiter gefassten, supranationalen Rahmen organisiert werden.

### Größenvorteile, Externalitäten und unterschiedliche Präferenzen

Im Hinblick auf Europa muss sich daher die Entscheidung, wie die Zuständigkeiten auf die verschiedenen Regierungs-

\* Alberto Alesina, Harvard University und Bocconi; Ignazio Angeloni und Ludger Schuknecht sind bei der Europäischen Zentralbank beschäftigt.

<sup>1</sup> Die hier dargestellten Meinungen basieren auf der Arbeit »What Does the European Union Do«, von Alberto Alesina, Ignazio Angeloni und Ludger Schuknecht; NBER Working Paper 8647. Sie stellen die persönliche Meinung der Autoren und nicht die offizielle Meinung ihres Arbeitgebers dar.

ebenen zu verteilen sind, auf folgendes Prinzip gründen: Die europäischen Institutionen sollen sich ausschließlich mit Tätigkeiten befassen, die klare volkswirtschaftliche Größenvorteile oder Externalitäten (Wechselwirkungen) aufweisen und über die es zwischen den Mitgliedstaaten nur geringfügige Meinungsunterschiede gibt. Die anderen Funktionen, das heißt jene mit geringen Externalitäten und bei denen die Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten groß sind, werden den nationalen oder lokalen Regierungen überlassen. Der Grund hierfür ist klar: Wenn es nur wenig Wechselwirkungen gibt, sind die Vorteile der Zentralisierung begrenzt, und wenn die Sichtweisen weit divergieren, sind die Kosten der Harmonisierung hoch.

Betrachten wir einige Beispiele. Die gemeinsame Währung bietet Größenvorteile, denn sie begünstigt den grenzüberschreitenden Handel und verhindert negative Externalitäten infolge strategischer Abwertungen zwischen den Mitgliedstaaten, beispielsweise einer Abwertung der Lira zum Vorteil der italienischen Exporte und zum Nachteil, sagen wir, der deutschen, gefolgt von einer deutschen Reaktion usw. Die Mitgliedstaaten ihrerseits könnten hinsichtlich der Gestaltung der Geldpolitik unterschiedlicher Ansicht sein, zum Beispiel aufgrund nicht völlig synchron verlaufender Konjunkturzyklen.

Europa hat entschieden – unserer Ansicht nach zu Recht –, dass die Vorteile einer gemeinsamen Währung und Geldpolitik überwiegen. Nehmen wir hingegen die Schulpolitik: Es bringt keinerlei Größenvorteil mit sich, allen Mitgliedstaaten, zwischen denen in diesem Bereich starke kulturelle Unterschiede bestehen, die gleiche Struktur für das öffentliche Schulsystem aufzuerlegen. Es wäre somit unerwünscht, Bildung und Kultur auf die europäische Ebene zu übertragen.

Welches sind die Bereiche, in denen eindeutige Größenvorteile oder starke Externalitäten zu erzielen sind? Ein Bereich dürfte aus ökonomischer Perspektive von besonderer Bedeutung sein: der Schutz des Binnenmarkts und des Wettbewerbs. Er umfasst eine Vielfalt von Politiken, von der Kartellpolitik über Handelspolitiken bis hin zur gemeinsamen Währung. Einige meinen, auf der Grundlage dieses Prinzips müssten auch die Fiskalpolitiken (d.h. Haushaltspolitiken) von der Struktur der Besteuerung über die Sozialfürsorge bis zum Haushaltsergebnis koordiniert werden. In Wirklichkeit kollidiert eine Anwendung dieses Prinzips auf alle Bereiche mit den unterschiedlichen nationalen Interessen und birgt das Risiko, berechtigten Widerstand zu provozieren. Die britischen Vorbehalte gegenüber der Union sind zum Teil in der Furcht begründet, ein Sozialstaat kontinentaleuropäischen Stils werden zu müssen. Es gibt keinen Grund, allen Mitgliedstaaten die gleiche Fiskalpolitik aufzuerlegen – von einigen spezifischen Ausnahmen abgesehen.

Eine solche Ausnahme betrifft fiskalische Anreize für bestimmte Wirtschaftszweige; sie sind auszuschließen, weil sie den Wettbewerb, den freien grenzüberschreitenden Handel oder den freien Kapitalverkehr behindern. Eine weitere Ausnahme ist die Notwendigkeit, übermäßige Defizite zu vermeiden und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte zu reduzieren.

Im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik, der internationalen Verbrechensbekämpfung und der Migration gibt es auch ökonomische Gründe, eine höhere Regierungsebene zu beteiligen, aber die Ansichten der europäischen Länder sind hier zum Teil offenbar sehr unterschiedlich.

### Wie groß soll die EU werden?

Die Frage der Verteilung der Zuständigkeiten in dieser Weise anzugehen, trägt auch dazu bei, einen zweiten Aspekt zu klären: die Ausdehnung der Union. Mit der wachsenden Zahl der Mitgliedstaaten wächst die Vielfalt der Interessen, und somit sinkt die Anzahl der Politiken, die zentralisiert werden können und müssen. So können wir uns zwei Gemeinschaftsmodelle vorstellen: Das eine besteht aus wenigen Ländern, die auf der Grundlage der oben erwähnten Kriterien relativ viel koordinieren; das andere ist ausgedehnter, aber mit einem höheren Grad an Dezentralisierung. Damit die Entscheidung, ein Land aufzunehmen oder nicht, für den Beitrittskandidaten wie für die Mitgliedstaaten nachvollziehbar ist, muss von Anfang an klar sein, welche Zuständigkeiten Europa zukommen und welche den nationalen Regierungen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass ein Land in dem Glauben beitrifft, es könne seine nationale Autonomie weitgehend bewahren, und sich nach dem Beitritt Koordinationskriterien unterworfen sieht, die es stärker einengen als erwartet. Auch deshalb ist es heute, da Europa vor der Erweiterung steht, unerlässlich, die Rolle der verschiedenen Entscheidungsebenen zu klären.

### Klare Kompetenzen für eine gute Politik

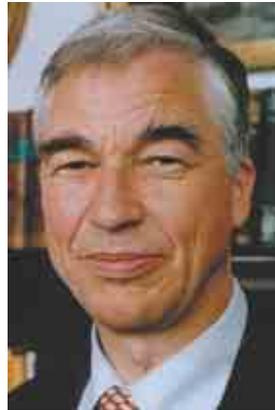
Europa hat bei der Öffnung der Märkte und bei der Gewährleistung des Wettbewerbs bemerkenswerte Fortschritte gemacht. Die Einführung des Euro und der gemeinsamen Geldpolitik ist ein klarer Erfolg. Doch der allgemeine Rahmen der Politiken der Union und ihrer Grundlagen bleibt oft unklar. Dies legt im Licht der obigen Überlegungen eine Reihe von Prinzipien nahe:

1. Die Europäische Verfassung muss eindeutig festlegen, welche Zuständigkeiten Europa zukommen und welche den Mitgliedstaaten. Im Zweifelsfall sollten die National-

staaten gemäß dem Prinzip der Subsidiarität den Vorrang haben.

2. Die europäischen Institutionen müssen die Rechtshoheit über Bereiche behalten, die das Funktionieren der Märkte gewährleisten; dies umfasst den Schutz des Wettbewerbs, die Handelspolitiken und die Geldpolitik.
3. Die europäische Geldpolitik hat bereits eine klare strategische Ausrichtung: die Gewährleistung der Preisstabilität. Die Fiskalpolitik sollte – abgesehen von den oben genannten Ausnahmen – weitgehend dezentralisiert bleiben. Vernünftige nationale Fiskalpolitiken, die übermäßige Defizite vermeiden, verbunden mit einer Geldpolitik, die der Kontrolle der Inflation dient, machen eine zusätzliche Harmonisierung überflüssig.

Wird es möglich sein, eine Europäische Verfassung festzuschreiben, die nicht das Ergebnis von Druck oder kurzfristigen Interessen ist, sondern das Entstehen und Bestehen tragfähiger gemeinsamer europäischer Institutionen begünstigt? Die Bürger Europas stehen heute vor einer historischen Chance.



Charles B. Blankart\*



Dennis C. Mueller\*\*

## Welche Aspekte sollten in einer Verfassung der EU berücksichtigt werden und welche nicht?

### Eine ökonomische Betrachtung

Im Dezember 2001 beschloss der Europäische Rat von Laeken, eine »Convention« einzuberufen mit dem Auftrag, die Vereinfachung und Reorganisation der Verträge zu prüfen, und damit die Frage zu erwägen, »inwiefern dieser Prozess langfristig zur Annahme eines neuen Verfassungstextes für die Union führt.«<sup>1</sup> Wissenschaftler aus Europa, den USA und Australien haben sich am 7./8. Februar 2003 auf Einladung des ifo Instituts zu einer Konferenz in München zusammgefunden, um die in der Deklaration aufgeworfene Frage nach einer Verfassung für die Europäische Union zu diskutieren. Die Autoren zeigen, was, aufgrund von Ergebnissen der Konferenz, in einem weiteren Rahmen in die Verfassung gehört und was nicht.

### Staatenbund oder Bundesstaat?

Grundlegend für die Struktur der Europäischen Union ist die Frage, wer eigentlich den zur Diskussion stehenden Verfassungsvertrag schließt. Alle bisherigen Verträge der europäischen Einigung standen unter der Annahme, dass sich die »europäischen Völker« vertreten durch ihre Regierungen zusammenschließen wollen. Entsprechend geht auch der vom Präsidium der Convention kürzlich vorgelegte Verfassungsentwurf für die EU von den »Völkern und Staaten Europas«

\* Prof. Dr. Charles B. Blankart ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliche Finanzen an der Humboldt Universität zu Berlin.

\*\* Prof. Dr. Dennis C. Mueller ist Professor der Volkswirtschaftslehre an der Universität Wien mit den Spezialgebieten Industrieökonomik und ökonomische Politiktheorie.

<sup>1</sup> The Council of Europe: »The Future of the EU: Declaration of Laeken«, 15. Dezember 2001, übersetzt von den Verfassern.

aus. Sie und nicht die »Europäer« schließen den Verfassungsvertrag. Es geht also um den Zusammenschluss von Gesamtheiten, die in sich mehr oder weniger homogen, im Vergleich zueinander aber als heterogen betrachtet werden. Diese Völker haben sich entschlossen, wie es im EG-Vertrag heißt, »durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen.«<sup>2</sup> Die Bekenntnisse zu »Frieden und Freiheit« sind Ziel und gleichzeitig Voraussetzung, damit ein Zusammenschluss der Wirtschaftskräfte der Völker überhaupt sinnvoll erfolgen kann. Das Bekenntnis zum *Frieden* wird von den Mitgliedstaaten durch ihre Zugehörigkeit zur Nato bzw. durch ihre traditionelle Neutralität erbracht. *Freiheit* bezeugen die Mitgliedstaaten durch die Verwirklichung des Rechtsstaats, was sich im privaten Bereich durch marktwirtschaftliche Ordnungen und im Staat durch die praktizierte Demokratie niederschlägt. Zweck einer Europäischen Verfassung, die den »Zusammenschluss der Wirtschaftskräfte« zum Ziel hat, muss es sein, diese beiden Freiheiten auch transnational durchzusetzen.

*Freiheit auf Märkten* im transnationalen Sinn bedeutet, dass es verboten ist, die Tauschpartner nach ihrer Nationalität zu diskriminieren. Daher verlangt der EG-Vertrag nicht nur eine Abschaffung von Zöllen und anderen Importhindernissen, sondern auch das Verbot von Kartellen und Monopolen, bzw. deren Kontrolle durch den Staat. Um die Wettbewerbsordnung von Anfang an dem politischen Opportunismus zu entziehen und um ihr Gedeihen nicht zu gefährden, wurde sie in die Obhut von zwei politikfernen Institutionen gelegt, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof. Es ist wichtig, diese Ordnung in der geplanten Verfassung möglichst unangetastet zu lassen, d.h. sie nicht der Mehrheitsregel zu unterwerfen. Eine derartige »Demokratisierung« würde das Vertragswerk aushöhlen, das die beteiligten Demokratien auf lange Sicht vereinbart haben.

*Freiheit im Staat* erlaubt gemeinsame Aktionen nur auf der Basis der Freiwilligkeit. Es soll keinen Zwang geben. Obwohl Dänen und Griechen jeweils in sich homogene und zwischen sich heterogene Präferenzen haben, und für Kooperation im Bereich nationaler öffentlicher Güter daher kein unmittelbarer Anlass besteht, gibt es möglicherweise doch gemeinsame Interessen auf supranationaler Ebene. Alle Mitgliedstaaten mögen beispielsweise ein Interesse an der Bereitstellung europaweiter öffentlicher Güter z.B. am Schutz der europaweiten Umwelt und an der Terrorismusbekämpfung haben. Diese Schnittmenge gilt es auszuloten und durch gemeinsame Beschlüsse, möglichst im Konsens, umzusetzen. Die zu dieser Präferenzstruktur passende Staatsform ist die des *Staatenbundes*. Denn einigen müssen sich nicht die Bürger, sondern deren Regierungen in Vertretung der in sich einigen Bürger. In der EU findet sich diese Idee im Rat ver-

wirklicht, dessen Beschlüsse bislang weitgehend einstimmig und heute mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.

Ein Parlament ist unter den Voraussetzungen des Staatenbundes weder nötig noch hilfreich. Es kann (bei der Vielzahl seiner Mitglieder) schwerlich dazu beitragen, die genannte Schnittmenge gemeinsamer Interessen besser zu identifizieren. Bestenfalls generiert es bei gleicher Zusammensetzung wie der Rat unter Einstimmigkeit die gleichen Beschlüsse. Dies würde auf eine Duplizierung des Rates hinauslaufen. Das Parlament könnte dann als eine Art Kontrollorgan verstanden werden. Doch hierfür gibt es bessere, zielgerichtete Institutionen, auf die wir weiter unten zurückkommen.

Demgegenüber ist ein Parlament erforderlich, wenn die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten gleichermaßen streuen, es beispielsweise »Grüne« in allen Mitgliedstaaten gibt, und diese unter den Mitgliedstaaten wandern, so dass nicht mehr von Briten und Franzosen, sondern nur noch von Europäern gesprochen werden kann, die aktuell in Großbritannien oder in Frankreich wohnen. Mitglieder der EU sind dann nicht mehr die Staaten, sondern die Bürger selbst. Es liegt ein *Bundesstaat* vor. Wahlen zum Europäischen Parlament werden entsprechend nicht mehr nach Nationen, sondern nach dem Prinzip »one man one vote« möglichst in einem Wahlkreis stattfinden. So wird garantiert, dass grenzüberschreitende Minderheiten nicht benachteiligt werden. Eine ungleiche Verteilung der Parlamentsitze auf die Mitgliedstaaten wäre mit diesem Prinzip nicht vereinbar (Ausnahmen für sehr kleine Mitgliedstaaten bleiben vorbehalten). Das Parlament ist dann der Ort, an dem die vielfältigen Meinungen der Europäer diskutiert, einander angenähert und zu gemeinsamen Beschlüssen zusammengeführt werden.<sup>3</sup> Der Rat wird funktionslos. Denn er würde die Entscheidungen der Abgeordneten, die diese in Vertretung ihrer Wähler treffen, konterkarieren und damit die Repräsentativität ihrer Entscheidungen verzerren.

Dies bedeutet für die neue EU-Verfassung, dass sich der Konvent entscheiden sollte, was er will: einen Staatenbund mit dem Rat als Entscheidungsgremium oder einen Bundesstaat mit dem Parlament als Ort politischer Entscheidungen. In beiden Fällen könnte die Kommission als Exekutivorgan erhalten bleiben. Indessen führen Mittellösungen mit Rat und Parlament zusammen zu widersprüchlichen Ergebnissen. Es trifft zwar zu, dass das Bundesverfassungsgericht die EU als »Staatenverbund« bezeichnet. Doch es wollte damit nicht eine Mittellösung zwischen den beiden Alternativen als überlegen bewerten, sondern nur zum

<sup>2</sup> EG-Vertrag Präambel, 9. Absatz. Entsprechend enthält Art. 6 Abs. 1 des EU-Vertrags ein Bekenntnis zu Freiheit Demokratie und Menschenrechten.

<sup>3</sup> Als Entscheidungsregel bietet sich weniger die einfache Mehrheitsregel an, zumal diese für Abstimmungszyklen anfällig ist, als vielmehr eine qualifizierte Mehrheitsregel oder ein Verfahren wie »voting by veto«, das auch Minderheitsmeinungen integriert. Vgl. D.C. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge (Cambridge University Press) 1989, bzw. für eine Anwendung auf Budgetentscheidungen in der EU: Ch.B. Blankart und Chr. Kirchner, *The Deadlock of the EU Budget*, mimeo, München 2003, [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de) Konferenzen.

Ausdruck bringen, dass die Beschlüsse auf EU-Ebene teilweise direkt auf die Bürger wirken und teilweise durch die Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

## Umverteilung

Soll es ein System der EU-weiten Umverteilung geben? Sollen z.B. alle nationalen Sozialsysteme vergemeinschaftet werden? Hierzu kann die Umverteilung als öffentliches Gut betrachtet und darüber spekuliert werden, ob die Umverteilungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger mit der geographischen Distanz zu den Bedürftigen ab- oder zunimmt. Der erste Fall spricht für eine lokale oder nationale, der letztere für eine EU- oder gar weltweite Umverteilung als gemeinsam zu erreichendes Ziel. Gemessen an den Beiträgen, die Staaten an Entwicklungshilfeorganisationen leisten, sollte die Bereitschaft zu supranationaler Umverteilung als nicht als besonders hoch eingeschätzt werden. Wir halten es daher als fruchtbarer, Umverteilung als eine vom Staat organisierte Versicherung zu betrachten.

Wie jede Versicherung kann auch die Umverteilung unterschiedlich hohe Deckungen aufweisen. Wie ausgedehnt die Deckung sein soll, hängt von der Wanderbereitschaft der Individuen ab. Rechnen die meisten Menschen damit, immer am gleichen Ort zu leben, so brauchen sie nur eine lokale Deckung. Beabsichtigen sie in ihrem Leben nur intranational zu wandern, so ist eine nationale Deckung angesagt. Eine EU-weite Deckung kann wünschbar sein, wenn die Neigung zu europaweiten Wanderungen überwiegt. Beispielsweise wird ein Finne sein Risiko einschätzen, im Laufe seines Lebens in Finnland oder in einem anderen EU-Staat in Armut zu fallen. Bei den geringen Wanderungen, die heute in der EU beobachtet werden, dürfte eher eine nationale als eine internationale Deckung angezeigt sein. Dies erfordert freilich, dass das Ausschlussprinzip angewandt wird. Nur wer Prämien bezahlt hat, kann im Bedarfsfall mit Leistungen rechnen. Bei nationalen Systemen wird die Auszahlung am besten an die Nationalität gebunden. Einwanderer aus Staaten des EU- und des weitem Auslandes können nicht automatisch mit Auszahlungen rechnen, wenn sie keine Beiträge bezahlt haben. Andernfalls droht die Aushöhlung und letztlich der Zusammenbruch des nationalen Sozialsystems. Gerade an diesem Punkt schwächelt der vom Präsidium vorgelegte Verfassungsentwurf: So gibt es nach dem Entwurf einer Europäischen Verfassung eine europäische Staatsbürgerschaft (Art. 7), einen Sozialschutz (Art. 3) und das Verbot der Diskriminierung nach der nationalen Staatsbürgerschaft (Art. 6). Die Kombination dieser drei Artikel ist dazu geeignet, genau diesen Zusammenbruch zu erzeugen.<sup>4</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Eine Vergemeinschaftung der nationalen Sozialsysteme ist nicht angesagt. Einmal besteht hierfür schwerlich eine Nachfrage, und zum anderen besteht die Gefahr, dass sie durch Trittbrettfahrer ausgenützt und zum Zusammenbruch gebracht werden.

## Die Finanzierung der EU

Auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts stehen zu rund 85% Subventionen zugunsten der Landwirtschaft und zugunsten strukturschwacher Mitgliedstaaten und Regionen. Die Ausgaben zur Finanzierung gemeinschaftsweiter öffentlicher Güter, allen voran zur Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes und der hierfür erforderlichen Institutionen der EU, umfassen demgegenüber nur etwa 15% des Haushalts. Die Entscheidung über die Ausgaben liegt teilweise beim Parlament, schwergewichtig aber beim Rat, in dem die kleineren und/oder strukturschwachen Mitgliedstaaten ein im Vergleich zu ihrer Wirtschaftskraft und Bevölkerung überproportionales Stimmengewicht haben. Sie bestimmen, wohin die Ausgaben fließen und drängen damit andere Staaten, allen voran Deutschland, aber auch Großbritannien, die Niederlande, Österreich, Schweden und Luxemburg in eine Nettozahlerposition. Die Ausbeutung der letzteren durch die ersteren hat jedoch Grenzen. Denn eine Erhöhung der Beitragsätze unterliegt der Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten. Sie kann von den Nettozahlern blockiert werden. Umgekehrt sind diese wegen des Einstimmigkeitsprinzips nicht in der Lage, ihre überproportionale Last zu senken. Es bleibt beim Status quo.

Demgegenüber sind andere Finanzierungsfragen wie etwa die vieldiskutierte EU-Steuer vergleichsweise unbedeutend. Aus Gründen der nationalen Finanzhoheit, aber auch aus praktischen Gründen müsste eine solche Steuer wohl an eine nationale Steuer angehängt werden. Deren Einnahmen fließen damit erst in den nationalen Haushalt und werden von dort an die EU überwiesen. So betrachtet könnte man es gleich bei Beiträgen belassen.

Wünschbar wäre eine grundlegende Reform des Budgetprozesses, in dem jede Ausgabe mit einem Finanzierungsvorschlag gekoppelt wird (wie dies auch in den Anfängen der EWG der Fall war). Wenn aber – wie zu befürchten – so viel Reformwille nicht freigesetzt wird, so ist es für die EU-Verfassung vor allem wichtig, dass es bei der Einstimmigkeit über die Beiträge bleibt. Eine Übertragung der Einnahmenkompetenz an das Europäische Parlament und damit eine Unterstellung unter das Mehrheitsprinzip hätten dramatische Folgen für die Nettozahler. Das gegenwärtige Regime erlaubt es ihnen, wenigstens den Status quo zu halten, selbst wenn die Allokation der Mittel ökonomisch fragwürdig ist und das Budget – aus dieser Sicht – wesentlich gekürzt werden könnte.

<sup>4</sup> Diese Perspektive ist schon mehrfach von Hans Werner Sinn aufgezeigt worden (vgl. hier Hans Werner Sinn: Zwanzig Mezzogiornos, *Financial Times Deutschland*, vom 15. Februar 2003).

### Das Subsidiaritätsprinzip

Das im Maastrichter Vertrag von 1992 eingeführte Subsidiaritätsprinzip sollte dazu beitragen, die schleichende Zentralisierung in der Union einzudämmen. Indessen hat das Prinzip bisher nur deklamatorischen Charakter. Denn es obliegt den EU-Gremien festzustellen, ob sie oder eine untere föderale Ebene mit einer Aufgabe betraut werden sollen. Da sie kaum Anreize haben, ihre eigene Macht zu beschneiden, dürfte bei wichtigen Entscheidungen die Zentralisierung obsiegen.

In der Convention wird daher vorgeschlagen, den nationalen Parlamenten die Möglichkeit zu geben, dem EU-Parlament, dem Rat und der Kommission eine begründete Ansicht (*reasoned opinion*) über die Subsidiarität in einem Gesetzesverfahren zu unterbreiten, die die Kommission dann auf ihre Tagesordnung setzen muss. Dies ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Besser wäre es, dem Vorschlag der European Constitutional Group folgend Vertreter der nationalen Parlamente in einer Kammer zu vereinigen, wo diese auch bindende Beschlüsse zur Subsidiarität (wie generell zu Entscheidungen von Parlament und Rat) fassen können.<sup>5</sup>

### Grundrechte

Grundrechte sind aus ökonomischer Sicht Ergebnis eines Abwägungsprozesses und daher relativ und nicht absolut zu betrachten. Menschen, die von dauernden terroristischen Bedrohungen umgeben sind, werden den Behörden ein umfassenderes Verhaftungsrecht und eine längere Verhaftungsdauer einräumen als solche, die in einer friedlichen Umgebung leben. Aus ihrer Sicht mag die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Anschlags zu werden, schwerer wiegen als die Wahrscheinlichkeit, unverschuldet verhaftet zu werden.<sup>6</sup> In einer sicheren Umgebung werden die Menschen demgegenüber gerade umgekehrt urteilen. Daher ist es rational, diese Grundrechte beispielsweise in Nordirland anders zu definieren als in der Republik Irland. Eine Vereinheitlichung in der Europäischen Verfassung würde diesen Unterschieden nicht Rechnung tragen. Sie würde vielmehr Unverständnis der Bürgerinnen und Bürger über ihre Regierungen und die Gerichte hervorrufen und der Entfremdung Vorschub leisten. Grundrechte gehören daher grundsätzlich nicht in die Verfassung der EU, sondern in die der Mitgliedstaaten. Nur Grundvoraussetzungen wie das genannte Bekenntnis zu Frieden und Freiheit sind auf der EU-Ebene festzuhalten.

Bedenken erheben sich insbesondere gegenüber der Grundrechtscharta der EU in Vergleich zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die EMRK beschränkt sich im wesentlichen auf 18 Artikel. Einige gelten nur dann, wenn das nationale Recht nichts anderes vorsieht. Damit trägt die EMRK der Relativität von Grundrechten Rechnung. Die Charta ist viel weitgehender. Sie enthält 54 Artikel mit 89 Seiten an Anmerkungen. Manche ihrer Postulate sind unklar (z.B. sozialer Schutz, Art. 33), manche sind redundant (z.B. Nichtdiskriminierung nach Geschlecht, Art. 16, und Gleichheit zwischen Mann und Frau, Art. 23), oder sie sind widersprüchlich (Nichtdiskriminierung nach Geschlecht, Art. 16, und Diskriminierung, wenn das weniger begünstigte Geschlecht betroffen ist, Art. 23). Hinter anderen »Grundrechten« dürften sich Interessen verbergen. Wenn etwa geschrieben steht, dass Parteien zur politischen Willensbildung beitragen (Art. 12), so lässt sich dahinter der Wunsch der Parteien erkennen, staatliche Subventionen zu ergattern, wie sie denn kürzlich in der EU auch durchgesetzt worden sind.

Fazit: Die Europäische Grundrechtscharta sollte wegen ihrer fragwürdigen Postulate und der geringen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, für sich separate Lösungen zu realisieren, besser nicht in die Verfassung der Europäischen Union integriert werden.

### Schlussfolgerungen

Die Beurteilung des europäischen Verfassungsprozesses bleibt gemischt. Einerseits ist eine Revision der Verträge notwendig, weil die derzeitigen Entscheidungsstrukturen mit Rat und Parlament als konkurrierenden Organen unklar und widersprüchlich sind. Die Convention müsste sich in Richtung eines Staatenbundes oder eines Bundesstaates entscheiden. Dies ist aber bei der Zusammensetzung der Convention aus Mitgliedern von Parlament, Rat und Kommission kaum zu erwarten. Stattdessen lässt sich über Ziele und Grundrechte der Union leichter debattieren. Sie scheinen ethisch korrekt und verdecken implizite Konflikte. Fazit: es scheint nicht so sehr darauf anzukommen, was getan wird, sondern dass etwas getan wird.

<sup>5</sup> European Constitutional Group, A Proposal for a European Constitution, London 1993.

<sup>6</sup> Die Abwägung kann freilich auch anders ausfallen. Wenn in einer terroristischen Umgebung auch die Polizei korrupt ist, mag es für den Einzelnen günstiger sein, an den Grundrechten festzuhalten und sich in den »Schutz« der Terroristen zu begeben. Auch in diesem Fall sind die betrachteten Grundrechte relativ.



Klaus Hänsch, MdEP\*

### Welche ökonomischen Aspekte sollten in der Europäischen Verfassung berücksichtigt werden?

Die Verfassung macht keine europäische Wirtschaftspolitik – sie gibt ihr den ordnungspolitischen Rahmen. Er liegt in wesentlichen Elementen vor. Der Konvent zur Zukunft Europas will und kann die Europäische Union nicht neu erfinden. Deshalb wird er sich auf die Neujustierung der Räder beschränken, auf denen das europäische Gefähr in den vergangenen fünfzig Jahren vorangekommen ist.

Zollunion, Außenhandel, Währung (in der Euro-Zone), freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie der Wettbewerb im Binnenmarkt sind vergemeinschaftete Politikbereiche. Zum Besitzstand (»acquis«) der Union gehört, dass in diesen Bereichen nur sie rechtsetzend tätig werden darf. Der Entwurf des Artikels 11 der künftigen Verfassung ordnet sie deshalb den »ausschließlichen« Kompetenzen der Union zu.

Bei der Gesetzgebung für die Landwirtschaft, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, die transeuropäischen Netze, die Sozialpolitik, die Umwelt- und Verkehrspolitik u.a., aber auch für die übrige Gesetzgebung im Binnenmarkt haben die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Rechtssetzungskompetenz auf die Union übertragen. Solange die Union davon keinen Gebrauch macht, können sie selbst gesetzgeberisch tätig werden. Das bleibt auch künftig so. Die Verfassung wird im Entwurf ihres Artikels 12 über die geteilten Zuständigkeiten nur klarer darauf verweisen.

In der Beschäftigungs- und Industriepolitik werden die Mitgliedstaaten die ausschließliche Zuständigkeit behalten. Die Union soll lediglich »unterstützende Maßnahmen« ergrei-

fen können, bekommt damit aber immerhin eine Koordinierungs-, Ergänzungs- oder Unterstützungsfunktion.

Die Konsequenzen aus der einheitlichen Währung für die Wirtschaftspolitiken der Union und ihrer Mitgliedstaaten war das Kernthema der vom Verfassungskonvent eingesetzten von mir geleiteten Arbeitsgruppe »Economic governance«. Sie hat vorgeschlagen, die bisher geltende Kompetenzordnung im Grundsatz nicht zu verändern: Die Währungspolitik im Euro-Raum bleibt in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union. Statut, Struktur und Auftrag der EZB werden nicht verändert. Insbesondere bleibt es bei der politischen Unabhängigkeit und dem Vorrang der Preisstabilität vor anderen Zielen wie u.a. hohes Beschäftigungsniveau, beständiges Wachstum, hohes Maß an sozialem Schutz und hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit.

Wenn die Währungspolitik zentral geführt wird, die Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Beschäftigungspolitik und natürlich vor allem die Haushaltspolitik weiterhin im Grundsatz in der Hand der EU-Mitgliedstaaten liegen, muss die Verfassung der EU eine tragfähige Verbindung herstellen, die verhindert, dass einerseits die Stabilität der Währung durch gegenläufige Wirtschaftspolitiken einzelner Mitgliedstaaten untergraben und andererseits die wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Handlungsräume der Mitgliedstaaten durch die Politik von Union und Zentralbank obsolet werden. Also müssen die Grundzüge der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitiken sowie die Steuer- und Budgetpolitiken der Mitgliedstaaten enger und effektiver koordiniert werden.

Über eine solche Koordinierungsfunktion verfügt die Union bereits heute. Sie nimmt sie auf der Grundlage von Artikel 99 des EG-Vertrags wahr, nach dem die »Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft« jährlich erstellt bzw. fortgeschrieben werden. Es handelt sich um die Erstellung der Großen Wirtschaftspolitischen Leitlinien, 2000 beschlossen vom Europäischen Rat in Lissabon. Dieses Instrument ist jedoch für eine Union von 25 Mitgliedstaaten nicht schlagkräftig, effizient und umfassend und vor allem nicht verbindlich genug.

Durch diese Leitlinien »koordinieren« die Mitgliedstaaten sich selbst, die Europäische Kommission gibt nur Empfehlungen. Das ist nützlich, aber unzureichend, um in einer großen Union Gemeinsamkeit herbeizuführen. Als Vertreterin des europäischen Gesamtinteresses sollte die EU-Kommission ein formelles Vorschlagsrecht, wie es in anderen Politikbereichen die Regel ist, bekommen. Damit könnte die Koordinierung im Kreis von 25 und mehr Mitgliedstaaten leichter erreicht werden. Denn Vorschläge der Kommission können im Rat nur einstimmig geändert werden. Der Einwand, dass die Kommission prinzipiell kein formelles Vorschlagsrecht haben könne, wo die Politik-Kompetenz bei den Regierungen

\* Klaus Hänsch ist Mitglied des Präsidiums des Konvents zur Zukunft Europas.

der Mitgliedstaaten bleibt, ist nicht stichhaltig. Schließlich liegt die Koordinierungskompetenz bei der Union.

Bei der Einhaltung dieser Leitlinien und dem entsprechenden Monitoring muss die Kommission eine stärkere Rolle erhalten. So sollte sie im Rahmen des Frühwarnsystems die Kompetenz erhalten, autonom, d.h. ohne Ratsbeschluss, die Alarmglocke zu läutern, wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten von den Leitlinien abweichen. Das Europäische Parlament, das bisher lediglich »informiert« werden muss, sollte in jedem Fall, zumindest förmlich, »konsultiert« werden. Die Einbeziehung der Sozialpartner in Form von Anhörung und Konsultationen halte ich politisch für wichtig und notwendig. In der Verfassung muss das jedoch nicht stehen.

Für Politiken, wie z.B. die Verbindung von sozial-, wirtschafts- und bildungspolitischen Aspekten, der Ökonomie des Wissens usw., für die es bisher noch keine vertragliche Regelung gibt, hat der Europäische Rat in Lissabon zur Ad-hoc-Koordinierung eine »offene Koordinierungsmethode« vereinbart. Sie ist ein erfolgreiches, weil flexibles Instrument zur Koordinierung auf einem begrenzten Gebiet und für einen begrenzten Zeitraum, wenn alle Mitgliedstaaten dies wünschen. Darüber hinaus bietet sie eine gute Möglichkeit, die Sozialpartner und die gesellschaftlichen Gruppen informell einzubeziehen. Durch die Verfassung muss allerdings gesichert werden, dass diese Methode bestehende Unionspolitiken und -verfahren nicht aushebelt, umgeht oder konterkariert.

Die Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken geschieht gegenwärtig über den »Stabilitäts- und Wachstumspakt« auf der Grundlage von Artikel 104 des EG-Vertrags. Die Notwendigkeit einer solchen Koordinierung muss wegen der gemeinsamen Währung Verfassungsrang bekommen, der Stabilitäts- und Wachstumspakt selbst allerdings nicht. Stabilitätsziele und die Mittel zu ihrer Erreichung sind auch in den Mitgliedstaaten nicht auf Verfassungsrang gehoben. Verfassungsrechtlich gestärkt werden sollten jedoch die Kompetenzen der Kommission auf das Monitoring des Stabilitätszieles.

Ein Binnenmarkt mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten braucht ein Mindestmaß an »Steuerharmonisierung«, um zu funktionieren. Die bisherige Kompetenzverteilung für die Steuerpolitik gemäß den Artikeln 93, 94 und 175 des EG-Vertrags soll beibehalten werden. Allerdings sollte in einer 25er Union sichergestellt werden, dass die Steuerharmonisierung nicht weiterhin durch das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat blockiert werden kann. Oder schlimmer noch, dass ein Mitgliedstaat, wie kürzlich geschehen, seine Zustimmung zu notwendigen Regelungen bei der Kapitalertragssteuer abhängig macht von der Zuerkennung höherer Milchquoten.

Die Arbeitsgruppe »Economic governance« hat allerdings klar gestellt, dass Harmonisierung nicht zu einheitlichen Steuern in allen Bereichen und von Helsinki bis Lissabon führen darf. Steuerwettbewerb bleibt möglich und sogar erwünscht. Mehrheitsentscheidungen sollten also auf die Festlegung von Mindeststandards und Bemessungsgrundlagen und auf die Annäherung, nicht auf die Vereinheitlichung der Steuersätze begrenzt werden. Und sie sollten auch nur dort möglich sein, wo es um das Funktionieren des Binnenmarktes und um die Bekämpfung von unfairem Steuerwettbewerb geht. Die Vermögensteuern und die privaten Einkommensteuern sollen nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe »Economic governance« von einer Harmonisierung ausdrücklich ausgeschlossen sein.

Neben solchen grundsätzlichen Fragen müssen durch die Verfassung zwei weitere institutionelle Probleme geklärt werden: die besondere Zusammenarbeit der Euro-Staaten und die Außenvertretung des Euro.

Bisher gibt es einen informellen, aber regelmäßigen »Gedankenaustausch«, also zwischen den Euro-Mitgliedstaaten, der Kommission und der EZB, zur koordinierten Vorbereitung bestimmter Ratsentscheidungen in der so genannten »Eurogruppe«. Er ist notwendig und gewünscht. An ihm sollte festgehalten werden. Ob die Union künftig eine gesonderte Ratsformation für die Euro-Mitgliedstaaten braucht, um Entscheidungen zu fällen, die sie allein betreffen, muss noch geklärt werden. Bisher hat sich dieses Problem weder institutionell noch materiell gestellt. Zwölf von 15 Mitgliedstaaten sind Euro-Länder und eine eigene Wirtschaftspolitik für den Euro-Raum besteht nicht. Nach der Erweiterung der EU 2004 auf 25 und 2007 auf 27 Mitgliedstaaten wird etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten zwar vorübergehend, aber doch für einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren, nicht zu den Euro-Ländern gehören. Zur Behandlung von Fragen, Politiken und Entscheidungen, die nur die Euro-Länder betreffen, muss möglicherweise ein spezieller Ministerrat geschaffen werden. Dieses Gremium wäre im Unterschied zur bisherigen »Eurogruppe« den üblichen Verfahren unterworfen und garantierte die notwendige Transparenz der Entscheidungen.

Die Außenvertretung des Euro, im weiteren Sinne ebenfalls ein Koordinierungsinstrument, ist auf der Rechtsgrundlage von Art. 111 Abs. 4 EG-Vertrag nicht befriedigend geregelt. Je nach dem, ob es sich um den Internationalen Währungsfonds, die Gruppe der Acht oder die Weltbank handelt, wird die Union vom Vorsitz der Eurogruppe, der Kommission und der EZB nach unterschiedlichen Formeln repräsentiert. So nimmt z.B. der Kommissionspräsident an der Sitzung der Staats- und Regierungschefs der G8 aus eigenem Recht teil, während die Kommission bei den Sitzungen der G8-Finanzminister nur Teil der Ratsdelegation ist. Das führt trotz des guten Willens aller Beteiligten zu Ein-

bußen bei der kontinuierlichen und effizienten Vertretung europäischer Interessen.

Ich halte es für notwendig, dass die Außenvertretung des Euro von der Kommission, unterstützt durch den Präsidenten der EZB für die Union wahrgenommen wird. Dem scheinen zur Zeit die Satzungen solcher internationaler Organisationen entgegen zu stehen sowie eine Reihe politischer Bedenken bei den Mitgliedstaaten der EU. Aber für die Handelspolitik der Union sind schließlich auch sehr praktikable Lösungen gefunden worden. Es ist also durchaus möglich, der Kommission in internationalen Gremien und Institutionen, die ursprünglich nur für souveräne Staaten konzipiert wurden, die Sprecherrolle der Union zuzuweisen.

Der Konvent wird als Konsequenz aus der Einführung der gemeinsamen Währung nur in einigen Bereichen der Wirtschaftspolitik verfahrensmäßige und institutionelle Schrauben neu einstellen, um bei Beibehaltung der bisherigen Kompetenzverteilung eine verbesserte Koordinierung nationaler Politikbereiche auf Unionsebene zu sichern. Die Grundlage dafür soll der vom Präsidium des Konvents vorgeschlagene Artikel 13 im institutionellen Teil der Verfassung sein. Im operationellen Teil müssten dann die bisherigen Artikel des EG-Vertrags angepasst werden.

Der Auftrag des Europäischen Rats von Laeken an den Konvent zur Zukunft Europas lautet, die Union demokratischer, transparenter und effizienter zu machen. Er zielt nicht darauf, die Politiken der Union neu zu definieren oder zu ändern. Im Konvent geht es um angemessene verfassungsrechtliche Grundlagen, nicht um eine »richtige« oder »bessere« Wirtschaftspolitik. Die Zuständigkeiten der Union im Bereich Marktregulierung, Wettbewerb, Währung u.a. sind bereits heute sehr umfassend. Sie reichen auch in die Bereiche Soziales, Beschäftigung, Haushalt, Steuern hinein. Sie dort nennenswert zu verstärken, würde nicht nur die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten in untragbarer Weise einschränken. Der Union müsste dann zugleich ein Haushalt mit einem Volumen zugestanden werden, das weit über die heutigen und künftig vorstellbaren Obergrenzen hinausgeht. Dafür wäre im Konvent ein Konsens mit Sicherheit nicht zu erreichen.