

Gerken, Lüder; Schick, Gerhard; Holtz, Marco

Research Report

Europa vor der Wahl II: Weiterentwicklung der föderalen Ordnung

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 85

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Gerken, Lüder; Schick, Gerhard; Holtz, Marco (2004) : Europa vor der Wahl II: Weiterentwicklung der föderalen Ordnung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 85, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/99835>

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.

Nr. 85
April 2004

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Europa vor der Wahl II

Weiterentwicklung der föderalen Ordnung

Von Lüder Gerken, Gerhard Schick und Marco Holtz
Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorwort

Am 13. Juni wählen die europäischen Bürger zum sechsten Mal ihr Parlament. Viele Bürger sind sich dabei zwar abstrakt der Bedeutung der europäischen Institutionen und Entscheidungen bewußt. Welchen konkreten Einfluß das Europäische Parlament – und damit ihre individuelle Wahlentscheidung – auf die europäische Gesetzgebung hat, ist ihnen jedoch oftmals unklar. Dies hat mehrere Ursachen.

Ein erster Grund ist die nach wie vor undurchsichtige Stellung des Parlaments innerhalb des europäischen Institutionengeflechts. Aus der Wahl zum Europäischen Parlament geht nicht – wie es die Bürger im nationalstaatlichen Kontext gewohnt sind – eine europäische Regierung hervor. Die Besetzung der Kommission als europäische „Exekutive“ ist nach wie vor formal unabhängig von dem Ausgang der Europawahl. Auch der Einfluß des Parlaments auf die Gesetzgebung bleibt aus Sicht des Bürgers undeutlich. In seiner Wahrnehmung besteht europäische Politik vor allem aus Regulierungsvorschlägen der EU-Kommission und medienwirksam inszenierten Gipfeltreffen der europäischen Regierungschefs. Dies hat zur Folge, daß die Europawahlen von vielen als mehr oder minder unbedeutende „Nebenwahlen“ wahrgenommen werden.

Ein zweiter Grund ist die Ausgestaltung der Europawahl selbst. Noch immer sind die Wahlen zum Europäischen Parlament im wesentlichen national ausgerichtet. Weder kandidieren genuin europäische Parteien, noch gibt es grenzüberschreitende Wahlbezirke oder europäische Kandidatenlisten. Auch inhaltlich stehen nationale Themen im Vordergrund. In der Vergangenheit wurden die Europawahlen sogar oftmals von Parteien und Medien als Stimmungstest für die jeweils amtierende nationale Regierung instrumentalisiert.

In der Wahrnehmung der Bevölkerung wird die Europawahl erst dann eine angemessene Bedeutung erlangen, wenn für die Bürger erkennbar ist,

daß ihre Wahlentscheidung konkrete Auswirkungen auf die europäische Politik hat. Dies erfordert eine deutliche Aufwertung der Stellung des Europäischen Parlaments innerhalb der Gemeinschaft. Hierzu ist neben einer Stärkung der legislativen Kompetenzen vor allem die Herstellung eines echten Zusammenhangs zwischen der Zusammensetzung des Parlaments und der Besetzung der Kommission erforderlich. Dies würde den Parteien die mediengerechte Nominierung eines europäischen „Spitzenkandidaten“ für das Amt des Kommissionspräsidenten ermöglichen und gleichzeitig den Bürgern die Bedeutung der Europawahlen verdeutlichen.

Eine solche institutionelle Umgestaltung steht jedoch nach wie vor aus. Auch im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents ist die Etablierung des Parlaments als zentrales Gesetzgebungsorgan nicht gelungen. Die Kompetenzen des Parlaments bleiben begrenzt. Durch den Regierungswechsel in Spanien ist in die Debatte um die Verabschiedung der europäischen Verfassung wieder Bewegung gekommen. „So früh wie möglich“ – eventuell schon vor der nächsten Tagung des Europäischen Rates am 17. und 18. Juni 2004 – wollen sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine neue Verfassung einigen.

In dem vorliegenden zweiten Beitrag zur Europawahl zeigt die Stiftung Marktwirtschaft die wesentlichen Defizite der gegenwärtigen institutionellen Ordnung Europas sowie der Empfehlungen des Europäischen Konvents auf und entwickelt Vorschläge zu ihrer Verbesserung. Auch er dient als Bewertungsmaßstab für die zukünftige Politik in der Europäischen Union.



Weiterentwicklung der föderalen Ordnung

Institutionelle
Ordnung

Finanzverfassung

EU-Erweiterung

Die derzeitige institutionelle Ordnung der Europäischen Union ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen föderalen Positionen, die eine bundesstaatliche Struktur und eine möglichst direkte Kontrolle europäischen Regierungshandelns durch die Bürger fordern, und intergouvernementalen Positionen, die das bisherige Modell der Zusammenarbeit souveräner Staaten befürworten. Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents behält diesen institutionellen Kompromiß im Grundsatz bei (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 75). Auch bei der Kompetenzverteilung konnte sich der Konvent nicht auf eine grundlegende Korrektur der wichtigsten Fehlentwicklungen verständigen.

Institutionen und Entscheidungsverfahren

Status quo

Die Verknüpfung von föderalen und intergouvernementalen Positionen spiegelt sich in der Ausgestaltung der europäischen Institutionen und Entscheidungsverfahren wider.

- Gesetzgebende Organe sind sowohl das von den europäischen Bürgern direkt gewählte Europäische Parlament als auch der mit Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten besetzte Rat. Das Parlament ist zwar im sogenannten Mitentscheidungsverfahren gleichberechtigtes gesetzgebendes Organ, nicht jedoch in anderen Gesetzgebungsverfahren. Auch bei der Aufstellung des Gemeinschaftshaushalts besteht nur ein eingeschränktes Mitspracherecht.
 - Die Kommission wird zunächst vom Rat ernannt und anschließend vom Parlament bestätigt. Ihr steht das alleinige Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren zu.
 - Die Sitzverteilung im Parlament orientiert sich zwar grundsätzlich an den Bevölkerungsanteilen der Mitgliedstaaten, gewichtet die Stimmen der Bürger aus kleineren Staaten jedoch stärker als Stimmen aus großen Staaten.
 - Bei Entscheidungen im Ministerrat nach dem Verfahren der qualifizierten Mehrheit werden die Stimmen zwar nach den Bevölkerungsanteilen in den jeweiligen Ländern gewichtet, jedoch sind die kleinen Staaten deutlich überrepräsentiert. Hinzu kommt, daß nach den derzeitigen Abstimmungsregeln für eine positive Entscheidung im Rat hohe Mehrheiten erforderlich sind. Neben 232 von 321 der gewichteten Stimmen müssen 13 der künftig 25 Mitgliedstaaten zustimmen. Auf Antrag eines Mitgliedstaates müssen die zustimmenden Mitgliedstaaten zudem mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Um Entscheidungen zu verhindern, genügen dagegen 90 Stimmen.
- An diesem Modell hält der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents im Grundsatz fest.
- Die Stellung des Parlaments bleibt im wesentlichen unverändert. Zwar wird das Mitentscheidungsverfahren, in dem Parlament und Rat gleichberechtigt entscheiden, zur Regel. Allerdings bleiben wichtige Politikbereiche ausgeklammert.
 - Als Kommissionspräsidenten kann das Parlament nach wie vor nur Kandidaten wählen, die vom Rat nominiert werden. Das Initiativmonopol der Kommission bleibt erhalten.
 - Die Sitzverteilung im Parlament soll sich zwar künftig nicht nur „angemessen“, sondern „degressiv-proportional“ an den Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten orientieren. Allerdings bleibt jeder Mitgliedstaat mit mindestens vier Sitzen vertreten, so daß es im Ergebnis bei einer ungleichen Gewichtung der Stimmen bleibt.
 - Vergleichsweise deutliche Änderungen sind dagegen bei Abstimmungen nach dem Verfahren der qualifizierten Mehrheit vorgesehen.

Nach dem Konventsentwurf soll ab 2009 eine Mehrheit der Staaten, die drei Fünftel der Bevölkerung vertreten, als qualifizierte Mehrheit gelten (sogenannte „doppelte Mehrheit“). Über die genaue Ausgestaltung der doppelten Mehrheit wird zwischen den Regierungen jedoch nach wie vor verhandelt. Zusätzlich soll es dem Rat künftig erlaubt sein, „gemeinschaftsautonom“, d. h. ohne Durchführung eines Vertragsänderungsverfahrens, in bestimmten Politikbereichen von der Einstimmigkeit auf Mehrheitsentscheidungen überzugehen, sofern dies einstimmig beschlossen wird.

- Eine weitere deutliche Änderung gegenüber der bestehenden Rechtslage ist die Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, der neben den Präsidenten der Kommission treten und die Arbeit des Europäischen Rates koordinieren soll.

Ordnungspolitische Problematik

Die gegenwärtige institutionelle Ordnung ist nur unzureichend demokratisch legitimiert und begünstigt eine schleichende Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene.

- Dem Europäischen Parlament als einzigem direkt gewählten Organ stehen nur eingeschränkte Kompetenzen zu. Weder ist es ausreichend am Gesetzgebungsprozeß beteiligt, noch hat es einen konkreten Einfluß auf die Besetzung der Europäischen Kommission. Auch das Haushaltsrecht – eigentlich originäres Recht aller Parlamente – steht ihm nur eingeschränkt zu. Zentrales gesetzgebendes Organ ist dagegen der Rat. Dieser ist jedoch nur mittelbar durch eine Wahlentscheidung der europäischen Bürger legitimiert – mit entsprechenden Konsequenzen für die demokratische Kontrolle. Für ihre Entscheidungen im Rat sind die dorthin entsandten Minister und Regierungsvertreter nicht einer europäischen Institution, sondern ausschließlich ihren nationalen Parlamenten verantwortlich. Diese sind sich ihrer Kontrollfunktion jedoch oftmals nicht hinreichend bewußt und nehmen diese – zumindest im tagespolitischen Geschäft – nur

unzureichend wahr. Hinzu kommt, daß durch den Zwang zu einstimmigen Entscheidungen bzw. durch hohe Abstimmungsquoten einzelne Staaten wichtige politische Entscheidungen blockieren oder in Tauschgeschäften teuer erkaufen können. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß politische Entscheidungen weniger an Sachfragen als an nationalen Interessen ausgerichtet waren.

- Die gegenwärtige institutionelle Struktur wirkt einer Zentralisierung von Kompetenzen auf europäischer Ebene nur unzureichend entgegen. Dies hat seinen Grund darin, daß nicht nur die Politiker auf europäischer Ebene, sondern auch die mitgliedstaatlichen Regierungsvertreter ein Interesse daran haben, daß immer größere Bereiche der Gesetzgebung von der Union übernommen werden. Während europäische Politiker ein originäres Eigeninteresse an einer Stärkung der europäischen Ebene haben, besteht der Anreiz für die nationalen Regierungsvertreter darin, daß sie auf der europäischen Ebene weitgehend unbemerkt von der nationalen Öffentlichkeit agieren und im Ministerrat ohne nennenswerte parlamentarische Kontrolle Entscheidungen fällen können, die sie später als „Vorgaben aus Brüssel“ in nationales Recht umsetzen „müssen“.

Diese Defizite werden durch die Vorschläge des Europäischen Konvents nicht behoben. Weder wird die demokratische Legitimation der institutionellen Ordnung entscheidend verbessert, noch Zentralisierungstendenzen auf europäischer Ebene wirksam begegnet.

- Die Entscheidungsrechte des Parlaments wurden nicht wesentlich ausgeweitet. Sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch bei der Aufstellung des Gemeinschaftshaushalts bleiben wichtige Bereiche – im Haushaltsbereich z.B. die Entscheidung über die Ausgaben in der Agrarpolitik – dem Mitspracherecht des Parlaments entzogen. Die Defizite der Stimmengewichtung bei der Wahl des Parlaments wurden nur marginal verbessert.
- Bereits im Ansatz verfehlt ist die Absicht des Konvents, den Europäischen Rat durch die Installation eines hauptamtlichen Präsidenten zu stärken und so eine zunehmende Zentrali-

sierung zu verhindern. Ein solches Vorgehen verkennt die Interessenlage der Ratsmitglieder und widerspricht auch der tatsächlichen politischen Entwicklung, da der Rat alle bisherigen Zentralisierungsschritte innerhalb der Europäischen Union entweder selbst entschieden oder zumindest toleriert hat.

- Die Beibehaltung des Initiativmonopols der Kommission führt dazu, daß Gesetzgebungsinitiativen weiterhin ausschließlich durch eine Institution ergriffen werden können, die ein originäres Eigeninteresse daran hat, daß immer größere Bereiche der Gesetzgebung von der Gemeinschaft übernommen werden, da dies ihren Einfluß stärkt.
- Die Veränderungen der Abstimmungsregeln im Verfahren der qualifizierten Mehrheit und die Möglichkeit eines vereinfachten Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen erleichtern zwar für sich genommen die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene. Sinnvoll ist eine solche Veränderung der Verfahren jedoch nur, wenn gleichzeitig auch eine materielle Überprüfung und Begrenzung der europäischen Kompetenzen sowie eine Stärkung der demokratischen Legitimation gelingt. Dies wurde jedoch versäumt.

Lösung

Die unzureichende demokratische Legitimation der europäischen Institutionen und die fortdauernde, schleichende Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene erfordern eine grundlegende Neuordnung der europäischen Regierungsstruktur.

- Das Parlament sollte zum zentralen Organ der europäischen Gesetzgebung werden. Um eine Ungleichgewichtung der Stimmen aus kleinen und großen Ländern zu vermeiden, gleichzeitig jedoch eine angemessene Abbildung der jeweiligen Mehrheitsverhältnisse eines Landes zu garantieren sowie eine vertretbare Größe des Parlaments zu wahren, könnte künftig dazu übergegangen werden, grenzüberschreitende Wahlkreise zu bilden und Stimmen europaweit auszuzählen. Dies würde eine gleichmäßigere Berücksichtigung des Stimmengewichts sowie

der unterschiedlichen politischen Strömungen in Europa sicherstellen.

- Die Kommission sollte zu einer echten, politisch verantwortlichen Exekutive umgestaltet und in diesem Rahmen durch das Parlament gewählt und kontrolliert werden. Es sollte künftig allein dem Kommissionspräsidenten überlassen bleiben, die einzelnen Kommissare – unabhängig von der Nationalität der Kandidaten – zu benennen.
- Der Rat sollte sich aus der europäischen Gesetzgebung vollständig zurückziehen.

Kompetenzverteilung

Status quo

Die Kompetenzordnung der Europäischen Union basiert auf dem sogenannten „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“. Dieses besagt, daß der Union nur dann Handlungskompetenzen zustehen, wenn in den Verträgen eine ausdrückliche Ermächtigung zum Tätigwerden enthalten ist.

Das Prinzip wird jedoch in den europäischen Verträgen an verschiedenen Stellen durchbrochen. Dies gilt in erster Linie für die sogenannte Vertragsabrundungskompetenz in Art. 308 EG-Vertrag, die den Erlass gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften auch bei Fehlen einer vertraglichen Grundlage erlaubt, sowie für die sogenannte Binnenmarktklausel in Art. 95 EG-Vertrag, die eine Generalermächtigung für Rechtsangleichungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes enthält. Eingeschränkt wird das Prinzip jedoch auch durch die integrationsfreundliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum „effet utile“ des Gemeinschaftsrechts und durch die sogenannte „implied-powers“-Lehre. Hierbei handelt es sich um vom Europäischen Gerichtshof entwickelte Auslegungsmaximen, nach denen die vertragsrechtlichen Einzelermächtigungen grundsätzlich weit auszulegen sind und unter Umständen auch Handlungsermächtigungen enthalten können, die über den Wortlaut der

Vorschrift hinausgehen, jedoch zur wirksamen und sinnvollen Ausübung ausdrücklich eingeräumter Befugnisse erforderlich sind.

Auch in materieller Hinsicht fehlt eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten. So liegen beispielsweise die Kompetenzen im Bereich der Beschäftigungspolitik zwar grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten, gleichzeitig stehen jedoch der Gemeinschaft diffuse Kompetenzen zur Koordinierung und zur finanziellen Förderung nationaler Beschäftigungspolitiken zu; letzteres im Rahmen des Europäischen Sozialfonds. Eine ähnlich unklare Kompetenzverteilung besteht in der Sozial- und in der Verbraucherschutzpolitik.

In den europäischen Verträgen ist keine Regelung zur Rückverlagerung einzelner Kompetenzen von der Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten vorgesehen. Eine Rückverlagerung ist derzeit nur im Rahmen eines Vertragsänderungsverfahrens möglich, das jedoch eine einstimmige Entscheidung im Rat und eine Zustimmung der nationalen Parlamente voraussetzt.

Der Konventsentwurf für eine europäische Verfassung hält an dem gegenwärtigen System der Einzelermächtigungen, das durch Generalklauseln modifiziert wird, im Grundsatz fest. Die im ersten Teil des Verfassungsentwurfs vorgeschlagene Aufgabensystematik, die zwischen ausschließlichen, geteilten und ergänzenden Zuständigkeiten unterscheidet, stellt in dieser Beziehung keine durchgreifende Neuerung dar, weil ein Bezug zu den Einzelermächtigungen im dritten Teil der Verfassung fehlt. Die dort aufgeführten Detailregelungen bleiben weiterhin für die Zulässigkeit und die Reichweite europäischer Regelungen ausschlaggebend. Hinzu kommt, daß die vorgeschlagene Aufgabensystematik im Verfassungsentwurf selbst immer wieder durchbrochen wird. So wurden beispielsweise für die Politikfelder der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eigene Kompetenzkategorien definiert, statt sie den vorhandenen Kategorien zuzuweisen.

Ebenso ist mit der sogenannten Flexibilitätsklausel in Art. 17 des Entwurfs die Generalermächtigung des bisherigen Art. 308 EG-Vertrag erhalten

geblieben. Die Flexibilitätsklausel ermöglicht es damit der Union auch weiterhin, ohne ausdrückliche vertragliche Grundlage zu handeln. Neu ist nur, daß das Europäische Parlament nun zustimmen muß und eine Rechtsvereinheitlichung in Bereichen untersagt ist, in denen eine Harmonisierung nach den sonstigen Bestimmungen der Verfassung ausgeschlossen ist. Ebenfalls nahezu unverändert erhalten geblieben ist die Binnenmarktklausel in Art. 95 EG-Vertrag (Art. III-65 des Entwurfs).

Das Subsidiaritätsprinzip soll durch ein neuartiges „Frühwarnsystem“ gestärkt werden. Danach wird den nationalen Parlamenten die Möglichkeit gegeben, bereits zu Beginn des Legislativverfahrens einen „Subsidiaritätseinspruch“ zu erheben. Erhebt mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente einen derartigen Einspruch, so hat die Kommission den Vorschlag zu überprüfen. Nach Abschluß der Überprüfung kann die Kommission beschließen, an ihrem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen.

Auch der materielle Umfang der Handlungsbefugnisse auf europäischer Ebene wurde – anders als in der Erklärung von Laeken vorgesehen – durch den Konventsentwurf nicht wesentlich verändert. Weder ist ein signifikanter Ausbau europäischer Kompetenzen zu verzeichnen, noch wurden europäische Kompetenzen in relevantem Umfang auf die mitgliedstaatliche Ebene zurückübertragen. Auch ein Mechanismus zur Rückverlagerung von Kompetenzen wurde nicht vorgesehen.

Ordnungspolitische Problematik

Nach der gegenwärtigen Kompetenzordnung sind die Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten nicht klar abgegrenzt. Dies begünstigt eine schleichende Zentralisierung von Kompetenzen auf europäischer Ebene und macht die Zuordnung der Zuständigkeiten für den Bürger intransparent.

- Die Generalklauseln in Art. 308 und Art. 95 EG-Vertrag durchbrechen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und schaffen ein Einfallstor für inhaltlich unbestimmte Harmonisierungsmaßnahmen auch in solchen Bereichen, die nach der Konzeption der europäischen Ver-

träge eigentlich den Mitgliedstaaten vorbehalten sind. Dies wird durch die integrationsfreundliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs noch verstärkt. Eine zu starke Zentralisierung von Kompetenzen schaltet jedoch einen produktiven Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten aus und gefährdet die Effizienz und Bürgerorientierung staatlichen Handelns.

- Das System ist darüber hinaus für den einzelnen Bürger hochgradig intransparent. Eine sinnvolle Teilnahme am demokratischen Leben wird so unnötig erschwert und gefährdet letztlich die Akzeptanz staatlichen Handelns durch den Bürger.

Auch der Konventsentwurf bleibt – gemessen an den Zielen einer klaren Kompetenzverteilung, der Vermeidung weiterer Zentralisierung und der Herstellung größerer Transparenz – überzeugende Antworten auf die Frage nach einer sinnvollen europäischen Kompetenzordnung schuldig.

- Die materielle Aufteilung europäischer und mitgliedstaatlicher Handlungsbefugnisse wurde im Ergebnis nicht verbessert. Insbesondere wurde eine grundlegende Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten, wie sie in der Erklärung von Laeken vorgesehen war, versäumt. Noch immer verfügt die Union in einigen Bereichen wie z.B. der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik über zu viele Kompetenzen (vgl. hierzu Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 84), in anderen Bereichen wie der Unternehmensbesteuerung oder dem Bereich der indirekten Steuern dagegen über zu wenige (vgl. hierzu Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 80 und 81). Eine Überprüfung der einzelnen Politikbereiche auf eine sinnvolle Ausgestaltung der Zuständigkeiten steht damit weiterhin aus.
- Auch in formeller Hinsicht ist keine klare Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche gelungen. Die Flexibilitätsklausel in Art. 17 des Entwurfs widerspricht dem erklärten Ziel einer eindeutigen Kompetenzordnung und erlaubt es der Union weiterhin, ihre eigenen Kompetenzen zu schaffen. Die neu vorgesehene Zustimmungspflicht des Europäischen Parla-

ments ändert hieran nichts, da diese Zustimmungspflicht nur die horizontale Gewaltenteilung auf europäischer Ebene betrifft und Kompetenzverschiebungen von der mitgliedstaatlichen auf die europäische Ebene nicht verhindert.

- Nach wie vor fehlen wirksame Schranken gegen eine Zentralisierung von Kompetenzen auf europäischer Ebene. Der vorgesehene Subsidiaritätseinspruch der nationalen Parlamente reicht hierfür nicht aus. Dieser verpflichtet die Kommission lediglich, ihren Legislativ-Vorschlag zu überprüfen. Ein echtes Einspruchsrecht entsteht nicht. Insbesondere fehlt weiterhin eine Möglichkeit für die einzelnen Mitgliedstaaten, Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückzuverlagern.
- Schließlich wurde auch die Transparenz für den Bürger nicht verbessert. Zwar ist die Zusammenfassung der verschiedenen europäischen Verträge in einem Vertragstext zu begrüßen. Es ist jedoch nicht gelungen, ein knappes und übersichtliches Verfassungsdocument zu erarbeiten, das in einfacher Form die Grundlagen der Europäischen Union als Verfassungsgemeinschaft vermittelt. Für den interessierten Unionsbürger bleibt es nahezu unmöglich, sich anhand der Verfassung einen Überblick über die Verteilung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union zu verschaffen.

Lösung

Um eine transparente, am Prinzip der Subsidiarität orientierte Kompetenzwahrnehmung durch die Europäische Union sicherzustellen, bedarf es – neben der bereits dargelegten Neuordnung der europäischen Regierungsstruktur – auch einer grundlegenden Umgestaltung der europäischen Kompetenzordnung.

Erstens sollten die Kompetenzen der Union in einem präzisen Katalog fixiert werden. Dieser sollte die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der europäischen Union und ihrer Organe sowie die dafür zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumente exakt festlegen. Bei der konkreten Zuordnung der einzelnen Kompetenzbereiche

zur europäischen oder zur mitgliedstaatlichen Ebene verbietet sich jede schematische Betrachtung. Weder eine Aufgabenwahrnehmung auf europäischer noch auf mitgliedstaatlicher Ebene darf als Selbstzweck verfolgt werden. Vielmehr ist jeder einzelne Politikbereich auf eine sinnvolle Ausgestaltung zu überprüfen. Beispielsweise sind europäische Kompetenzen im Bereich der Binnenmarktpolitik oder bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen unverzichtbar. In Bereichen wie der Unternehmensbesteuerung oder der indirekten Steuern sollten sie sogar noch ausgebaut werden. In der Beschäftigungs- oder in der Strukturpolitik sind europäische Kompetenzen dagegen entbehrlich. Hier ist eine Wahrnehmung durch die Mitgliedstaaten sinnvoller.

Die Vertragsabrundungskompetenz nach Art. 308 EG-Vertrag bzw. Art. 17 des Konventsentwurfs ist mit einer solchen klaren Abgrenzung der europäischen und mitgliedstaatlichen Kompetenzen nicht zu vereinbaren und sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Binnenmarktklausel in Art. 95 EG-Vertrag sollte beibehalten werden, da diese eine flexible Reaktion auf die vielgestaltigen Funktionsstörungen im Binnenmarkt ermöglicht. Die Klausel sollte inhaltlich jedoch enger gefaßt werden. Ein Erlaß binnenmarktorientierter Harmonisierungsmaßnahmen sollte nur dann möglich sein, wenn diese tatsächlich und nachprüfbar unmittelbar darauf abzielen, wesentliche Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Handel oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.

Zweitens sollte ein Mechanismus etabliert werden, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, in einem einfachen Verfahren Kompetenzen von der europäischen auf die nationale Ebene zurückzuverlagern. Dies würde den Mitgliedstaaten die Entscheidung erleichtern, Legislativ- und Exekutivbefugnisse künftig stärker den europäischen Institutionen zu überlassen, da sie bei – aus ihrer Sicht – nachteiligen Entwicklungen jederzeit die Möglichkeit hätten, den entsprechenden Kompetenzbereich wieder an sich zu ziehen. Umgekehrt würde dies die europäische Ebene dazu anhalten, ihre Kompetenzen in einzelnen Politikfeldern mit Augenmaß wahrzunehmen, da sonst ein vollständiger Kompetenzentzug droht.

Drittens ist eine unabhängige Rechtsprechung erforderlich, die sich ausschließlich mit Streitfragen der Kompetenzabgrenzung befaßt. Aufgrund seines Selbstverständnisses als „Motor der Integration“ und seines – empirisch nachweisbaren – wesentlichen Beitrags zu einer Zentralisierung von Kompetenzen in Europa kann der Europäische Gerichtshof dies nicht leisten. Daher sollte ein eigenständiger Gerichtshof für Kompetenzfragen etabliert werden, der alle Akte der europäischen Institutionen, einschließlich der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, auf ihre Vereinbarkeit mit der geltenden Kompetenzordnung überprüft. Der Europäische Gerichtshof sollte weiterhin für alle übrigen Rechtsfragen zuständig sein. Die wirksame Überwachung der Kompetenzordnung durch eine unabhängige Instanz würde es dem Rat zudem erleichtern, künftig die Gesetzgebung dem Europäischen Parlament zu überlassen, da die Mitgliedstaaten keine ungewollten Eingriffe in ihre Souveränität durch eine Zentralisierung von Kompetenzen befürchten müßten.

Institutionelle Ordnung	Finanzverfassung	EU-Erweiterung
-------------------------	------------------	----------------

Die Europäische Gemeinschaft finanziert sich derzeit im wesentlichen über Beiträge der Mitgliedstaaten. Seit 1980 erfolgt dies auf der Basis des sogenannten Eigenmittelsystems. Nach diesem System bezieht die Gemeinschaft ihre Einnahmen vor allem aus drei Quellen:

- Zölle inklusive Agrarzölle,
- Mehrwertsteuereigenmittel, die sich aus Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten auf Basis einer harmonisierten Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage zusammensetzen, und
- Finanzbeiträge auf Basis des jeweiligen mitgliedstaatlichen Bruttonationaleinkommens, das in etwa dem Bruttosozialprodukt (BSP) entspricht.

Eine Kreditfinanzierung der Ausgaben ist im EG-Vertrag nicht vorgesehen.

Auf der Ausgabenseite überwiegen mit den Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik und die

Struktur- und Kohäsionsfonds, die insgesamt rund 85 Prozent des Gemeinschaftshaushalts ausmachen, Subventions- und Umverteilungsausgaben.

Einnahmen der Europäischen Union

Status quo

Als Konsequenz der Beitragsfinanzierung im Rahmen des Eigenmittelsystems verfügt die Europäische Union über kein eigenes Steuererhebungsrecht. Es existiert also keine eigene „EU-Steuer“; die Gemeinschaft ist zur Gänze auf eine Finanzierung durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Auch in dem Konventsentwurf für eine europäische Verfassung ist kein Steuererhebungsrecht für die Gemeinschaft vorgesehen. Dennoch wird die Einräumung originärer Steuerkompetenzen für die Europäische Union immer wieder gefordert.

Eine Besonderheit des Eigenmittelsystems stellt die im Jahr 1985 beschlossene Sonderbehandlung des Vereinigten Königreichs dar, durch die Großbritannien gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten um durchschnittlich 4,5 Milliarden Euro jährlich entlastet wird (sogenannter Großbritannien-Rabatt).

Ordnungspolitische Problematik

Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union ist unter mehreren Gesichtspunkten zu kritisieren. Erstens ist seine Ausgestaltung aufgrund politischer Kompromisse unnötig komplex. Dies gilt vor allem für die Ermittlung der sogenannten Mehrwertsteuer-Eigenmittel, die – nicht zuletzt aufgrund des britischen Korrekturmechanismus – in einem äußerst aufwendigen Verfahren berechnet werden. Unabhängig davon ist der Großbritannien-Rabatt auch aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen als sachlich nicht gerechtfertigte, nicht regelgebundene Sonderbehandlung zu kritisieren. Einer Abschaffung des britischen Rabatts steht jedoch entgegen, daß jede Veränderung dieser Sonderregelung nur ein-

stimmig – und damit mit Zustimmung der britischen Regierung – erfolgen kann.

Zweitens bietet das gegenwärtige System dem einzelnen Bürger keine Möglichkeit, die Kosten der europäischen Politik zu erkennen. Derzeit werden die Beiträge an die Europäische Union aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. Der einzelne Bürger kann daher nicht nachvollziehen, wieviel ihn persönlich die Europäische Gemeinschaft jährlich „kostet“.

Diese Kosten könnten theoretisch durch die Einführung einer EU-Steuer transparent gemacht werden. Die Einführung einer Steuererhebungs-kompetenz für die Europäische Gemeinschaft ist jedoch aus mehreren Gründen abzulehnen. Zum einen ist schon die steuersystematische Ausgestaltung einer EU-Steuer mit erheblichen Problemen behaftet (vgl. hierzu ausführlich Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 77). Hinzu kommt, daß beim Übergang auf eine eigene EU-Steuer mit einer steigenden steuerlichen Gesamtbelastung der Bürger zu rechnen ist, da die Mitgliedstaaten die Entlastung der nationalen Haushalte kaum an die Bürger weitergeben würden. Gegen die Einführung einer EU-Steuer sprechen zudem die unzureichenden demokratischen Kontrollmechanismen auf europäischer Ebene. So unterliegt der Rat, der über wesentliche Teile des europäischen Haushalts abschließend entscheidet, keiner direkten Kontrolle der Bürger und ist damit gegenüber einer demokratischen Sanktionierung seiner Entscheidungen weitgehend immun. Insgesamt ist daher davon auszugehen, daß es im Ergebnis weder zu einer verbesserten Ausgabenstruktur noch zu einer wirksamen Begrenzung der Ausgabendynamik kommen würde.

Lösung

Statt eine europäische Steuerkompetenz einzuführen, sollte das derzeitige Eigenmittelsystem reformiert werden. Zur Erhöhung der Transparenz sollte zum einen die Finanzierung auf zwei Quellen – die BSP-Eigenmittel und die traditionellen Eigenmittel – begrenzt werden. Zwar wäre auch eine Abschaffung der traditionellen Eigenmittel wünschenswert, jedoch lassen sich Zölle erfahrungsgemäß nur graduell im Rahmen internatio-

naler Verhandlungen reduzieren. Eine Beschränkung auf die BSP-Eigenmittel bietet zwei Vorteile. Zum einen stellt das BSP einen überlegenen Wohlstandsindikator dar, so daß der Bedarf für potentielle künftige Ausgleichsmechanismen abnimmt. Zum anderen ist die Berechnung der BSP-Eigenmittel gegenüber den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln deutlich zuverlässiger.

Der rational nicht zu rechtfertigende „Britten-Rabatt“ sollte – wenn eine vollständige Abschaffung nicht durchsetzbar ist – zur Erhöhung der Transparenz zumindest auf die Ausgabenseite verlagert werden.

Zur Stärkung der Wählersouveränität sollte der EU-Beitrag Deutschlands künftig nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen, sondern isoliert finanziert werden, indem die allgemeine Einkommensteuer um den EU-Beitrag abgesenkt und dafür eine „Europa-Einkommensteuer“ (nicht EU-Steuer!) erhoben wird. So könnte jeder Bürger anhand seines Einkommensteuerbescheids nachvollziehen, wieviel er für den deutschen Staat und wieviel er für die Europäische Union bezahlt. Auf diese Weise ließe sich mit relativ geringem Aufwand ein deutlicher Transparenzgewinn für die Bürger erzielen.

Verschuldungskompetenz

Status quo

Die Europäische Union verfügt derzeit über kein eigenes Verschuldungsrecht. Der Haushalt muß jedes Jahr durch Zahlungen der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden. Eine Kreditfinanzierung des Gemeinschaftshaushalts ist nicht möglich. Mit Ausnahme der Europäischen Investitionsbank, der in Art. 267 EG-Vertrag ausdrücklich die Möglichkeit der Kapitalmarktfinanzierung eingeräumt wird, sieht der EG-Vertrag keine Verschuldungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft vor. Angesichts der ständigen Haushaltsprobleme wird jedoch die Frage, ob Ausgaben der Gemeinschaft durch Kreditaufnahmen finanziert werden sollten, immer wieder diskutiert.

Ordnungspolitische Problematik

Jede nach eigenem Ermessen gestaltbare Einnahmemöglichkeit lockert die Budgetrestriktion und vermindert den Druck auf der Ausgabenseite. Zudem eröffnet eine eigene Verschuldungskompetenz Spielräume für eine interventionistische Konjunkturpolitik, die, wie weltweite Erfahrungen zeigen, lediglich zu Schuldenbergen führt. Das geltende Verschuldungsverbot sichert zudem den Mitgliedstaaten eine Kontrolle über das Gesamtbudget der Europäischen Union und verhindert damit, daß – wie es beispielsweise im deutschen Föderalismus immer wieder geschehen ist – sich die Union zusätzliche Kompetenzen durch finanzielle Zuweisungen von Europa an die Mitgliedstaaten erkauft.

Lösung

Unter keinen Umständen sollte der Europäischen Union eine Verschuldungskompetenz zugestanden werden.

Struktur- und Kohäsionsfonds

Status quo

Die Struktur- und Kohäsionsfonds sind nach den Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik der zweitgrößte Ausgabenposten im Haushalt der Europäischen Gemeinschaft.

Die Strukturfonds dienen vorrangig der Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückständen bzw. besonderen Strukturproblemen, sind also regionalpolitisch geprägt. Gefördert wird nach dem System der Kofinanzierung. Eine EU-Förderung erfolgt nur dann, wenn die Mitgliedstaaten einen Eigenanteil in bestimmter Höhe beisteuern. Wesentliches Kriterium für die Regionalförderung ist der relative Entwicklungsstand einer Region bezogen auf den EU-Durchschnitt. Mehr als zwei Drittel der Strukturfondsmittel (für den Zeitraum 2000–2006 über 135 Milliarden Euro) fließen dabei in Gebiete der höchsten Förderstufe (sogenannte „Ziel-1-Regionen“), deren Bruttoinlandsprodukt pro

Kopf der Bevölkerung unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnittes liegt. Trotz des erklärten Ziels, die Regionalförderung räumlich auf die am stärksten benachteiligten Gebiete innerhalb der Gemeinschaft zu konzentrieren, ist die Förderung nach wie vor breit gestreut. Noch immer leben etwa 40 Prozent der EU-Bevölkerung in Fördergebieten.

Im Gegensatz zu den Strukturfonds ist der 1993 eingeführte Kohäsionsfonds nicht regionalpolitisch ausgerichtet, sondern soll Mitgliedstaaten, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung weniger als 90 Prozent des Unionsdurchschnitts beträgt, dabei helfen, die für die Wirtschafts- und Währungsunion geforderten Konvergenzkriterien zu erreichen. Die zunächst vorgesehene Befristung des Fonds bis zum Eintritt in die 2. Stufe der Währungsunion im Jahr 1999 wurde nachträglich aufgehoben. Die vier Empfängerstaaten im gegenwärtigen Förderzeitraum von 2000–2006 sind – wie bereits im Zeitraum 1993–1999 – Griechenland, Irland, Portugal und Spanien.

Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 plant die Europäische Kommission eine Neuausrichtung der Struktur- und Kohäsionsförderung. Nach den Plänen der Kommission sollen unter anderem die Förderziele neu gefaßt und die Zahl der Fonds verringert werden. Insgesamt will die Kommission in der nächsten Förderperiode 336 Milliarden Euro für die Struktur- und Kohäsionspolitik ausgeben. Dies bedeutet gegenüber der jetzigen Fördersumme einen Anstieg um rund 30 Prozent.

Ordnungspolitische Problematik

Das gegenwärtige System der Umverteilung von EU-Geldern im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds ist ineffizient, begünstigt Mitnahmeeffekte und ist betrugsanfällig.

Die großzügigen Förderkriterien und die langen Förderzeiträume begünstigen eine breite Streuung der Fördergelder und führen dazu, daß Regionen bzw. Länder gefördert werden, die eigentlich keine Mittel aus den Fonds mehr benötigen. Besonders augenfällig ist dies im Hinblick auf den Kohäsionsfonds, mit dem noch heute Länder bei der Erreichung der Konvergenzkriterien für

die Währungsunion unterstützt werden, die den Euro längst eingeführt haben. Hinzu kommt, daß durch die stetige Förderung eine Anspruchshaltung der Empfängerländer erzeugt wird, die nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Osterweiterung Probleme aufwirft. Wie schwierig eine nachträgliche Reduzierung des Fördervolumens ist, zeigt die Absicht der Kommission, im Zeitraum 2007–2013 die Förderung in den bisherigen Mitgliedstaaten weitgehend unverändert fortzuführen und den Bedarf der Beitrittsstaaten lediglich aufzuschlagen.

Darüber hinaus verwischt das gegenwärtige System der Kofinanzierung, nach dem eine EU-Förderung von einem eigenen finanziellen Beitrag der Mitgliedstaaten abhängig ist, die Verantwortlichkeiten für die Mittelaufbringung und Mittelverwendung. Denn es verringert die entscheidungsrelevanten Kosten in den Mitgliedstaaten und verstellt so den Blick auf die Gesamtkosten der Projekte, die alle Mitgliedstaaten letztlich selber tragen, indem sie den Haushalt der Gemeinschaft finanzieren.

Das Auseinanderfallen von Verantwortlichkeiten setzt sich bei der Ausgestaltung des Kontrollsystems für die Mittelverwendung fort. Denn für die Finanz- und Betrugskontrolle der geförderten Vorhaben sind in erster Linie die Mitgliedstaaten verantwortlich. Diese haben aber nur ein geringes Interesse, die korrekte Verwendung von EU-Geldern zu kontrollieren. Die Kommission ist dagegen auf eine abstrakte Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten beschränkt, Kontrollen vor Ort kann sie nur in Ausnahmefällen durchführen. Dies führt im Ergebnis dazu, daß die Verwendung der Fördergelder oftmals nur unzureichend kontrolliert wird und sich so zahlreiche Manipulations- und Betrugsmöglichkeiten eröffnen.

Lösung

Die europäische Kohäsionsförderung sollte so schnell wie möglich gestrichen werden. Die Strukturförderung sollte insgesamt deutlich zurückgefahren und langfristig ganz abgeschafft werden. Kurz- und mittelfristig sollten die Förderkriterien deutlich verschärft und – um Mitnahmeeffekte zu vermeiden – das System der Kofinanzierung durch

eine Vollfinanzierung der EU ersetzt werden. Als Nebeneffekt ergäbe sich hierdurch eine Konzentration auf Maßnahmen mit besonderem europäischem „Mehrwert“, wie z.B. Projekte mit grenzüberschreitenden Bezügen. Weiterhin ist eine deutliche Verbesserung der Kontrollmechanismen in der Mittelverwendung notwendig. Hierfür ist es erforderlich, daß Einnahmen- und Ausgabenverantwortung stärker verknüpft werden.

Stabilitäts- und Wachstumspakt

Status quo

Mit der Entscheidung über die europäische Währungsunion wurde 1997 auf deutsche Initiative auch der sogenannte Stabilitäts- und Wachstumspakt verabschiedet. Er soll verhindern, daß übermäßige Staatsdefizite zu einer inflationären Entwicklung der europäischen Währung führen bzw. hohe Zinsen, mit denen die Zentralbank die Inflation bekämpfen würde, das Wachstum im Währungsraum bremsen.

Kern des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist eine pragmatische und einfache Regel: Das Defizit aller staatlichen Haushalte in einem Mitgliedstaat darf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Dieses Kriterium wurde seit Beginn der Währungsunion immer wieder kritisiert. Insbesondere monierten keynesianische Ökonomen, daß es eine prozyklische Finanzpolitik erzwingen könnte. Anderen Ökonomen war das Kriterium noch zu weich: Eigentlich sei – insbesondere angesichts der hohen Schuldenstände in einigen Mitgliedstaaten – ein Nulldefizit-Kriterium erforderlich.

Für die Überschreitung des Defizitkriteriums ist ein abgestuftes Sanktionssystem vorgesehen. Liegen Anzeichen für ein erhebliches Abweichen vor, richtet der Rat in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) zunächst eine sogenannte „frühzeitige Warnung“ an den betreffenden Mitgliedstaat. Bestehen weiterhin belastbare Hinweise für ein Überschreiten, kann ein formelles Defizitverfahren eingeleitet werden. Auf Initiative der Kommission entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit über

das Bestehen eines übermäßigen Defizits, richtet gleichzeitig Handlungsempfehlungen an das betreffende Mitgliedsland und setzt ihm eine Frist von höchstens 4 Monaten für das Ergreifen wirksamer Maßnahmen. Leistet das betreffende Land diesem Beschluß nicht Folge, kann der Rat wahlweise oder kumulativ folgende Maßnahmen ergreifen:

- Von dem Mitgliedsland wird verlangt, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen.
- Die Europäische Investitionsbank wird er sucht, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Land zu überprüfen.
- Von dem Mitgliedstaat wird eine unverzinsliche Einlage bis zur Korrektur des übermäßigen Defizits verlangt.
- Es werden Geldbußen in angemessener Höhe verhängt.

Das Defizitkriterium wurde 2002 und 2003 von Deutschland und Frankreich verletzt. Aufgrund massiven politischen Drucks wurde jedoch auf eine „frühzeitige Warnung“ verzichtet; seit November 2003 „ruht“ das Defizitverfahren gegen beide Länder. Inzwischen sind auch weitere Länder in Gefahr, die 3 Prozent-Schwelle zu überschreiten.

Ordnungspolitische Problematik

Die Finanz- und Geldpolitik ist regelmäßig zu kurzfristig, wenn sie Akteuren überlassen wird, die sich alle vier oder fünf Jahre zur Wahl stellen müssen. Denn während die Vorzüge schuldenfinanzierter Staatsausgaben oder zu niedriger Zinsen schon kurzfristig sichtbar werden, werden die Nachteile zunächst nicht offenkundig. Sie bestehen zum einen in der sich langfristig aufbauenden Handlungsunfähigkeit des Staates. Mit wachsender Verschuldung steigt der Anteil des Schuldendienstes im Staatshaushalt und verdrängt wichtige staatliche Aufgaben, z.B. Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung. Zum anderen droht Gefahr für die wirtschaftliche

Entwicklung, wenn die staatliche Überschuldung „mit der Notenpresse“, also durch eine höhere Inflation vermieden wird, oder wenn die Zentralbank zur Vermeidung von Inflation die Zinsen anheben muß. Aus diesem Grund wird die Geldpolitik in sehr vielen Ländern einer Institution anvertraut, die unabhängig von Wahlperioden und unabhängig von Weisungen der Regierung und des Parlaments ist.

In einer Währungsunion souveräner Staaten reicht das jedoch nicht aus. Denn das Auseinanderfallen von zentralisierter Geldpolitik und dezentraler Verantwortung für die Finanzpolitik kann dazu führen, daß die Lasten einer übermäßigen Staatsverschuldung auf andere Länder in der Währungsunion übertragen werden. Wenn in der Währungsunion die Zentralbank aufgrund hoher Haushaltsdefizite einzelner Länder die Zinsen anhebt, steigt das Zinsniveau in sämtlichen Ländern der Währungsunion, so daß die wirtschaftliche Dynamik auch in Ländern mit solider Haushaltspolitik gebremst wird. Vor diesem Hintergrund ist ein Stabilitätspakt dringend erforderlich.

Problematisch ist jedoch die Ausgestaltung eines solchen Paktes.

- Wird eine starre Regelung vereinbart, die politische Korrekturmöglichkeiten nicht zuläßt, kann auf wirtschaftliche Ausnahmesituationen wie externe Nachfrageschocks oder Depressionen nicht reagiert werden. Diese treten zwar sehr selten auf, können jedoch nicht vollständig ausgeschlossen werden. Sobald aus diesem Grund der Politik Entscheidungsspielräume eingeräumt werden, besteht allerdings die Gefahr, daß diese zur Erreichung kurzfristiger politischer Ziele mißbraucht werden.
- Eine sehr einfache, politisch gut kommunizierbare Regel ist entscheidend für die Wirksamkeit des Stabilitätspakts. Denn der öffentliche Druck ist für seine Funktionsfähigkeit mindestens ebenso wichtig wie die eigentlichen Sanktionsmechanismen. Allerdings besteht die Gefahr, daß eine einfache Regel wie das pauschale 3 Prozent-Kriterium der komplexen wirtschaftlichen Realität des europäischen Binnenmarktes nicht gerecht wird. So leiden

beispielsweise Deutschland und Frankreich derzeit unter hohen Realzinsen, weil ihre Inflationsraten unterdurchschnittlich sind. Die Schwierigkeiten dieser beiden Länder bei der Einhaltung des Stabilitätspakts sind auch vor diesem Hintergrund zu sehen. Die Inflation im Euroraum wird wesentlich von Ländern wie Spanien oder Finnland verursacht, die aufgrund inflationsbedingt niedriger Realzinsen auch weniger Probleme bei der Einhaltung des Defizitkriteriums haben. Eine detaillierte Regel, die verschiedene makroökonomische Indikatoren kombiniert und damit wirksam die Inflation verhindert, ist allerdings für die Bürger nicht verständlich. Der notwendige öffentliche Druck, sich an die entsprechenden Regeln zu halten, kann dann nicht entstehen. Es besteht also ein Dilemma zwischen der notwendigen Einfachheit der Defizitregel und ihrer makroökonomischen Eignung, das sich nicht auflösen läßt.

- Hinzu kommt, daß das Budgetdefizit eines Landes auch im Zusammenhang mit der Steuerpolitik im Binnenmarkt zu sehen ist. Wenig verwunderlich ist es, daß gerade große Staaten, die unter Gewinnverlagerungen bei Unternehmenssteuern (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 80) und Steuerhinterziehung bei Kapitalerträgen besonders leiden, hohe Defizite ausweisen, während Länder wie Irland oder Österreich, die von der verfehlten Steuerpolitik in der Europäischen Union profitieren, weniger Schwierigkeiten mit der Einhaltung des Pakts haben. Auch der mangelnde europäische Wille, den Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 81), hinterläßt seine Spuren in den Haushalten der Mitgliedstaaten.
- Weiter besteht ein Zusammenhang mit der Finanzverfassung der Europäischen Union. Länder, die hohe Finanzierungsbeiträge für die Struktur- und Kohäsionsfonds leisten müssen, haben weniger haushaltspolitische Spielräume im eigenen Land als Staaten, die von diesen Programmen profitieren.
- Problematisch ist schließlich, daß der Rat über die Einleitung des Defizitverfahrens entscheidet. Diese Entscheidung muß einem

Gremium übertragen sein, das einerseits die Kompetenz hat, die Finanzpolitik der mitgliedstaatlichen Regierungen qualitativ zu bewerten, und das andererseits die Sanktionen durchsetzen kann. Die bisherigen Erfahrungen bestätigen, daß die Finanzminister zwar die Fähigkeit, nicht aber das Interesse an einer wirksamen Durchsetzung der Regeln haben. Denn jeder von ihnen weiß, daß eine nachsichtige Behandlung von Staaten, die das Defizitkriterium überschreiten, für ihn selbst Vorteile haben könnte, wenn er einmal selbst eine Verletzung der Stabilitätspakts durch seinen Staat zu vertreten hätte. Insofern wäre ein von politischem Druck möglichst unabhängiges Gremium wie der Europäische Gerichtshof für die Durchsetzung des Stabilitätspakts geeignet. Diesem fehlt allerdings die entsprechende Kompetenz zur Bewertung der Finanzpolitik und zur Einschätzung, ob die von den Regierungen geplanten Maßnahmen geeignet sind, zur Begrenzung des Defizits beizutragen.

Lösung

An dem Defizitkriterium des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sollte grundsätzlich festhalten werden. Allerdings sollten bei der Überprüfung weitere Kriterien wie divergierende Inflationsraten berücksichtigt werden können. Um bei der Bewertung eine sachwidrige politische Einflußnahme zu verhindern, sollte darüber hinaus die Europäische Kommission – und nicht der Ministerrat – mit der Durchsetzung des Paktes beauftragt werden. Denn diese ist in der Lage, die Finanzpolitik zu bewerten, hat aber – wie die Beihilfenkontrolle zeigt – eine größere Unabhängigkeit von den mitgliedstaatlichen Regierungen. In diesem Zusammenhang sollte schon ein frühes Eingreifen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ermöglicht werden.

Um allen Mitgliedstaaten die gleichen Möglichkeiten zur Einhaltung des Paktes zu eröffnen, ist es darüber hinaus erforderlich, daß die Europäische Union ihre Verantwortung im Bereich der Steuerpolitik, beispielsweise bei der wirksamen Bekämpfung des Steuerbetrugs, wahrnimmt.

Institutionelle Ordnung	Finanzverfassung	EU-Erweiterung
-------------------------	------------------	----------------

Mit dem Beitritt der acht mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Maltas und Zyperns am 1. Mai 2004 läßt Europa seine Teilung in Ost und West endgültig hinter sich. Die nächsten Erweiterungsschritte sind bereits abzusehen. Bulgarien und Rumänien wollen 2007 folgen. Kroatien und Mazedonien haben ihre Beitrittsanträge gestellt. Offizieller Beitrittskandidat ist auch die Türkei. Ende 2004 muß darüber entschieden werden, ob und wann konkrete Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden. Im Zentrum der öffentlichen Diskussion steht neben dem Problem einer verstärkten Zuwanderung vor allem die Frage nach der Finanzierung der Erweiterung.

Finanzierung der Erweiterung

Status quo

Schon im derzeit geltenden EU-Finanzrahmen für die Jahre 2000–2006 bringt Deutschland von den Gesamtausgaben für die zehn neuen Mitgliedstaaten in Höhe von rund 40 Milliarden Euro immerhin 9,4 Milliarden Euro auf. Wie der deutsche Finanzierungsanteil für den nächsten Planungszeitraum von 2007 bis 2013 aussehen wird, ist zwar noch ungewiß. Die ersten Ausgabenvorschläge der Kommission für diese Periode lassen aber massive Kostensteigerungen erwarten. Schwierige Verhandlungen dürfte es insbesondere über die Ausgestaltung der Agrar- und der Strukturpolitik geben. Weil die neuen Mitgliedstaaten fast ausschließlich ärmere Länder sind, werden sie den größten Teil der Mittel für sich beanspruchen.

Ordnungspolitische Problematik

Nach den Plänen der Kommission – aber auch nach Ansicht einiger Mitgliedstaaten – soll der zusätzliche Finanzbedarf für die neuen Mitgliedstaaten im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik einfach auf den bestehenden Etat aufgeschlagen werden, ohne Kürzungen bei Altmitgliedern vor-

zunehmen. Dies führt zu einer Verschärfung der oben dargelegten Effizienz- und Betrugsprobleme im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik.

Hinzu kommt, daß die neuen Mitgliedstaaten einer breit angelegten Förderung vielfach gar nicht bedürfen. Denn erstens profitieren sie von den wirtschaftlichen Effekten des Binnenmarktes durch bessere Absatzchancen. Zweitens besteht bereits durch die Finanzierungsstruktur des EU-Haushalts ein Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten: Wirtschaftsstarke Staaten tragen stärker zum EU-Haushalt bei als wirtschaftsschwache. Drittens hilft den neuen Mitgliedstaaten die geplante Einführung des Euro: Da die Finanzmärkte eine Anpassung des Zinsniveaus an dasjenige des Euro-Raums erwarten, werden die Zinsen in den neuen Mitgliedstaaten sinken. Das eröffnet nicht nur zusätzliche Investitionsmöglichkeiten für die private Wirtschaft und stärkt so das Wirtschaftswachstum. Vielmehr reduziert es auch den Schuldendienst der öffentlichen Hand und schafft so Freiräume in den Haushalten der neuen Mitgliedstaaten, die diese für Investitionsprojekte nutzen können.

Lösung

Statt die insgesamt verfehlte Agrar- und Strukturpolitik auf die neuen Länder auszudehnen, sollte der Beitritt zum Anlaß genommen werden, die Agrar- und Strukturförderung insgesamt deutlich zurückzufahren und langfristig ganz abzuschaffen.

Beschränkung der Grundfreiheiten

Status quo

Die zehn Beitrittsländer werden mit ihrem Beitritt am 1. Mai 2004 vollwertige Mitglieder der Europäischen Union. Ab diesem Zeitpunkt gilt auch in diesen Staaten grundsätzlich das europäische Recht (der sogenannte „gemeinschaftliche Besitzstand“ oder „acquis communautaire“). Für wichtige Bereiche wurden mit den neuen Mitgliedstaaten allerdings Übergangsfristen zu den EU-Vorschriften vereinbart.

Im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit wird es eine gestaffelte bis zu siebenjährige Übergangsfrist geben, die allerdings nach zwei Jahren zu überprüfen ist. Fünf Jahre nach Beitritt ist prinzipiell der gemeinschaftliche Besitzstand anzuwenden; nur im Falle einer schweren Störung des Arbeitsmarktes können die Mitgliedstaaten ihre nationalen Regelungen für maximal zwei weitere Jahre aufrechterhalten. Diese Regelung gilt gegenüber allen Beitrittsländern außer Malta und Zypern. Zusätzlich können Deutschland und Österreich die Dienstleistungsfreiheit in bestimmten Bereichen – für Deutschland: Bausektor, Innendekorateure, Gebäudereiniger – einschränken. Zugunsten der neuen Mitgliedstaaten sind zeitlich befristete Ausnahmen im Bereich des freien Kapitalverkehrs vorgesehen. So ist der Erwerb von Agrar- und Forstland in allen Beitrittsländern außer Malta, Zypern und Slowenien während einer Übergangsfrist von sieben Jahren, in Polen von zwölf Jahren beschränkt.

Ordnungspolitische Problematik

Die Grundfreiheiten der europäischen Verträge gehören zu den Grundpfeilern der Europäischen Union. Jede Beschränkung in diesem Bereich muß daher sorgfältig erwogen werden. Problematisch ist zum einen, daß die Übergangsfristen im Bereich Arbeit und Dienstleistungen die Beitrittsländer gerade in den Bereichen beschränken, in denen sie deutliche komparative Vorteile haben, während die Beschränkungen zum Schutz der Beitrittsländer für die alten Mitgliedstaaten wenig gravierend sind. Zum anderen besteht die Gefahr, daß die Fristen unverhältnismäßig lange aufrechterhalten und zu einer Abschottung der Märkte mißbraucht werden.

Lösung

Übergangsfristen sind grundsätzlich vertretbar, um den Anpassungsprozeß auf beiden Seiten graduell verlaufen zu lassen. Es ist jedoch darauf zu achten, daß der Übergangszeitraum nicht über das notwendige Maß ausgedehnt wird. Die bei der Osterweiterung vereinbarten Fristen sind eindeutig zu lang. Es ist daher alles daran zu setzen, daß sie bei den vorgesehenen Überprüfungen verkürzt oder sogar ganz aufgehoben werden.