

Randzio-Plath, Christa; Caesar, Rolf; Friedrich, Holger B.

Article — Published Version

Wie viel Verfassung braucht Europa?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Randzio-Plath, Christa; Caesar, Rolf; Friedrich, Holger B. (2002) : Wie viel Verfassung braucht Europa?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 6, pp. 319-334

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41293>

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.

Wie viel Verfassung braucht Europa?

Dem „Konvent zur Zukunft Europas“ ist unter anderem die Aufgabe zugewiesen worden, eine neue Abgrenzung der wirtschafts- und finanzpolitischen Verantwortlichkeiten zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene vorzunehmen. Brauchen wir eine europäische Wirtschaftsverfassung? Sollte die Finanzverfassung der EU erneuert werden?

Christa Randzio-Plath

Für eine europäische Wirtschaftsverfassung

Die Enttäuschung über den Vertrag von Nizza, die Querelen über die Arbeitsteilung zwischen der Europäischen Union und den Nationalstaaten und die Herausforderung, eine europäische Identität und ein europäisches Profil im Zeitalter der Globalisierung zu finden, haben eine fruchtbare Debatte über die Standortbestimmung Europas in Gang gesetzt. Es geht nicht mehr um die Frage, ob wir Europa brauchen und wollen, wie rechtsradikale Parteien behaupten, sondern die Interdependenzen von äußerer und innerer Sicherheit, von Wirtschaft, Umwelt, Verkehr, Wohlstand und Arbeitsplätzen in den EU-Mitgliedstaaten ist eine Realität.

Europa hat bereits mit dem Binnenmarkt und der einheitlichen Währung rechtzeitig auf die Globalisierung der Märkte geantwortet - auch wenn es immer noch Schwachstellen in der Realisierung des Gemeinsamen Marktes gibt. Europa hat auch embryonale staatsbürgerliche Rechte und Pflichten geschaffen - vom kommunalen Wahlrecht für EU-Bürger bis hin zur EU-Grundrechtscharta mit zentralen Staatsbürgerschaftsrechten. Aber immer noch ist die Frage offen, wie viel Europa und welches Europa gewollt und ge-

braucht wird, wenn Europa zu einer „immer engeren Union der Völker“ zusammenwachsen soll.

Eine historische Chance

Die Einrichtung des Konvents - eine langjährige Forderung des Europäischen Parlaments - ist eine historische Chance, um Europa einen verbesserten Vertrag, vielleicht sogar eine europäische Verfassung zu geben. Europa ist nämlich nicht in bester Verfassung, weil der politische Entscheidungsprozess und die Gesetzgebungsverfahren in den verschiedenen Politikbereichen in äußerst komplexen Fragestellungen weder demokratisch noch transparent noch bürgernah sind. Auch vermischen sich ständig grundsätzliche Positionierungen, Empfehlungen und Leitlinien mit konkreter Gesetzgebung auf unterschiedlichen Ebenen.

Die Europäische Union ist kein Staat wie die Nationalstaaten. Sie ist ein „aliud“ mit Merkmalen der Staatlichkeit. Von daher muss für jeden deutlich werden, welche Aufgaben die Union hat und von welchen Leitlinien sie sich bewegen lässt. Zum bestehenden Modell der Montesquieuschen Gewaltenteilung muss eine Mehr-Ebenen-Demokratie kommen, so dass sichtbar wird, was warum auf

europäischer oder auf nationaler Ebene geregelt wird. Die Einladung zum Dialog über Ziele, Grundsätze und Normen einer europäischen Verfassung ist also ausgesprochen.

Gerade im Bereich der Wirtschaft wird deutlich, dass Regelungszwang besteht. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist ein Teil der politischen Union und hat neben dem Binnenmarkt dazu beigetragen, dass Europa in der Welt ökonomisch von Gewicht ist. Die Europäische Union verfügt über den größten Binnenmarkt der Welt mit 370 Millionen Verbrauchern, mit einem den USA vergleichbaren Anteil von 18% am Welthandel und 19,9% am Weltbruttosozialprodukt (2001). Dennoch kennzeichnen Europa weiterhin Schwächen: schwaches Wirtschaftswachstum, Abhängigkeit von der Weltkonjunktur, zu hohe Arbeitslosigkeit und Armut, mangelnder wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und - bei allem Fortschritt - immer noch Mängel in den Strukturreformen, vor allem im Finanzmarkt- und Dienstleistungsbereich.

Die privaten Akteure haben sich bereits seit langem in globalen Zusammenhängen positioniert, während die Politik in ihren Regelungen auf nationale Räume

beschränkt bleibt. Das bedeutet, dass die Handlungsräume von Politik und Wirtschaft auseinanderfallen. Eine Wirtschaftsordnung kann und muss dazu beitragen, dass Gemeinwohlinteressen beachtet und durchgesetzt werden. Dies ist derzeit in der Europäischen Union nicht möglich. Von daher wird eine europäische Wirtschaftsverfassung gebraucht, die rechtsstaatliche und demokratische Defizite überwindet. Gleichzeitig kann damit auch ein Beitrag zum Konstitutionalismus auf Weltebene geleistet werden.

Grundsätze in den EU-Mitgliedstaaten

Der europäische Binnenmarkt und die Währungsunion sind politisch erreichte Ziele, die nun effizienter, transparenter und demokratischer umgesetzt werden müssen. Von daher stellt sich die Frage, ob und wie die konkreten Visionen des Prozesses von Lissabon (Europäischer Gipfel im Frühjahr 2000) hierzu konstitutionalisiert werden können und sollen.

Bereits der erste Vorschlag des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union vom 14. Februar 1984 (so genannter Spinelli-Entwurf) setzte auf ein dem europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell angemessenes Spannungsverhältnis zwischen sozialer Marktwirtschaft, Wettbewerb, Vollbeschäftigung, soziale Eingliederung und wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie auf Freiheit und Solidarität. Die Bejahung der Marktwirtschaft war ein konstitutives Element, die Anerkennung der Grenzen der Marktwirtschaft und die Verneinung der Marktgesellschaft ebenfalls.

Es ist in diesem Zusammenhang interessant festzustellen, wie wenige EU-Mitgliedstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland eine Art Wirtschaftsverfassung haben,

während eine Finanzverfassung überall Realität ist. So gibt es in den skandinavischen Verfassungen wie in Deutschland oder Italien die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Andere wie z.B. die Verfassungen von Italien, Griechenland, Portugal, Luxemburg, Spanien betonen das Recht auf Arbeit als Teil der Wirtschaftsverfassung. Eine ordnungspolitische Orientierung beschränkt sich auf die Eigentumsgarantie.

Der EWG-Vertrag als ein System zur Gewährung der Freiheits- und Gleichheitsrechte kann somit als Projekt von Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln betrachtet werden, die konstitutiv für die Union wirken. Allerdings gibt es Grenzen, weil es keine echte Staatlichkeit der EU in der Wirtschaftsgestaltung gibt, so dass die Union von ihrer Ausstrahlung auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten abhängig ist. Allerdings geben die Kartell-, Fusions- und Subventionsaufsicht, die Gleichstellung von privaten und öffentlichen Unternehmen im Gesellschaftsrecht, die Deregulierungszwänge der vier Grundfreiheiten im Binnenmarkt

sowie das gemeinschaftliche Vergaberecht der EU Gestaltungsfreiräume und Steuerungsmöglichkeiten in wirtschaftlichen Fragen.

Eine europäische Wirtschaftsverfassung muss daher immer auch im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Wirtschaftsverfassungen der EU-Mitgliedstaaten gesehen werden. Der Vertrag baut auf dem Wettbewerb als Integrationskonzept auf sowie auf der Integration von unten, d.h. durch Handlungen der EU-Mitgliedstaaten und der Marktakteure, und lässt neben diesem gleichzeitig Solidarität und staatliche Intervention zu. Schließlich zielt die europäische Integration im Bereich Wirtschaft darauf ab, dass ein europäischer Mehrwert erreichbar ist, und wie es der Vertrag vorsieht, der gemeinsame Markt zur Wohlstandssteigerung beiträgt. Von daher ist der EWG-Vertrag zu Recht als „die grundlegende Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft“ vom Europäischen Gerichtshof mit Gutachten vom 14.12.1991 klassifiziert worden.

Damit wurde die EG zu einem föderativen Hoheitsträger, der bis zu diesem Urteil funktional auf die Wirtschaft beschränkt war, und sie fordert sogar die Vergemeinschaftung z.B. in der Handelspolitik, der Agrarpolitik, im EGKS-Vertrag oder im Zusammenhang mit den Fragen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie dem Prozess von Lissabon seit dem Jahr 2000. Bei Beibehaltung eines hohen Autonomiegrades der EU-Mitgliedstaaten in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Wirtschafts- und Industriepolitik, in der Steuer- und Haushaltspolitik muss es zu einer weiteren Vergemeinschaftung der Politikbereiche kommen, weil nur ein integriertes und gemeinschaftliches Vorgehen zu dem optimalen Policy Mix füh-

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Dr. h.c. Christa Randzio-Plath, 61, ist Mitglied der sozialdemokratischen Fraktion Europas und Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlamentes.

Prof. Dr. Rolf Caesar, 58, ist Leiter des Fachgebietes Finanzwissenschaft an der Universität Hohenheim.

Holger B. Friedrich, 29, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München.

ren kann, den Europa braucht, um die ehrgeizigen Ziele von Lissabon zu erreichen.

Anforderungen an eine Wirtschaftsverfassung

Eine Europäisierung bestimmter Politikbereiche bedeutet nicht den Verlust nationaler Souveränität, sondern organisiert Souveränitätsgewinne für alle, wie sich das an der Einführung der Währungsunion gezeigt hat. Die Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit der staatlichen Ebene kann auf diese Art und Weise sogar zurückgewonnen werden. Dabei muss es aber materiellrechtlich und institutionell eine klare Kompetenzabgrenzung geben. Neben der Parlamentarisierung der Europäischen Union muss es zu einer demokratisch legitimierten europäischen Exekutive kommen. Diese Aufgabe muss der Europäischen Kommission zugesprochen werden, sie vollzieht damit die gewünschte „economic governance“, und nicht wie bisher der Europäische Rat oder gar der Präsident der Euro-Gruppe.

Die Gewaltenteilung zwischen den Organen der Europäischen Union ist anerkennungswürdig, und deswegen sollte ein Verfassungsvertrag das vom Europäischen Gerichtshof entwickelte Prinzip des institutionellen Gleichgewichts vertraglich festlegen.

In diese Richtung gehen auch die folgenden Anforderungen an eine Wirtschaftsverfassung im Rahmen der Konstitutionalisierung der Europäischen Union:

- Die Wirtschaftsverfassung muss zur Zukunftsorientierung beitragen und das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft, an der alle teilhaben können, als Ordnungsrahmen in Art. 2 - 4 EG-Vertrag vorgeben.

- Die Zielvorgaben des EU-Gipfels von Lissabon, Vollbeschäftigung und soziale Eingliederung sowie Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als dem Wettbewerb gleichwertige Politik sollten in die Verfassung aufgenommen werden.

- Die Methode der offenen Koordination unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen (policy mix) in den Bereichen Wettbewerbsrecht, staatliche Beihilfen, Industrieangelegenheiten, Finanzdienstleistungen, Verbrauchersachen, Steuern sowie Entwicklungspolitik, Umweltpolitik, Arbeitspolitik, Verkehrspolitik muss deutlich zum Ausdruck kommen, sie tragen alle ihren Teil zu einem integrierten Markt bei. Sie können nicht isoliert betrachtet werden. Nicht zuletzt sollten die wirtschaftsrechtlichen Bestimmungen in einem Kapitel zusammengefasst werden.

- Die Koordinierung der interdependenten Bereiche Wirtschaft, Arbeit, Umwelt und Soziales sollte als Gemeinschaftsinstrument kodifiziert werden. Dabei muss diese Koordinierung auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die Beschäftigungsleitlinien, den Stabilitäts- und Wachstumspakt und das Verfahren der multilateralen Überwachung angewandt werden. Die Rolle der Kommission muss dadurch gestärkt werden, dass sie Vorschläge und nicht Empfehlungen vorlegt wie in einem EG-Gesetzgebungsverfahren.

- Als weiteres Gemeinschaftsinstrument sollte ein Investitions- und Wachstumspakt entwickelt oder in den Stabilitäts- und Wachstumspakt integriert werden.

- Die Ziele der EU im wirtschaftlichen Bereich sollten präziser gefasst werden.

- Die wirtschaftlichen Bestimmungen sollten in einem Kapitel zusammengefasst werden

Darüber hinaus hat eine EU-Wirtschaftsverfassung folgende Elemente besonders zu berücksichtigen:

- Binnenmarkt und die vier Grundfreiheiten: Auch wenn die legislative Phase als abgeschlossen angesehen werden kann, so muss doch ein System von Kontroll- und Überwachungsmethoden errichtet werden.

- Öffentliche Daseinsvorsorge: Sie muss gleichwertig zur Wettbewerbspolitik integriert werden, damit sie ihre gesellschaftliche Funktion erfüllen kann.

- Finanzdienstleistungen: Die Anforderungen und Maßnahmen müssen an die Umsetzung des Finanzaktionsplanes angepasst werden. Finanzstabilität sollte als öffentliches Gut in die Verfassung aufgenommen werden.

- Wettbewerbspolitik und staatliche Beihilfen: Die Europäische Kommission tritt hier als einziger Akteur auf. Das Verfahren muss dahingehend geändert werden, dass dem Parlament im Gesetzgebungsverfahren mehr Kompetenz eingeräumt wird. Zudem sollten Art. 81 und 82 EG-Vertrag um die Anforderung an Vollbeschäftigung und der Missbrauchstatbestand um den möglichen Schaden für Beschäftigte ergänzt werden.

- Eigenmittel: Zu einer Wirtschaftsverfassung gehört auch auf mittlere Sicht eine Finanzverfassung mit eigenen Einnahmen der Union. Die Union muss das Recht zur Kreditaufnahme erhalten, so dass transnationale Infrastrukturmaßnahmen finanziert werden können. Dazu gehört auch, dass die bestehenden Finanztrans-

fersysteme zusammengeführt werden.

- **Steuern:** Eine Angleichung sowohl der direkten wie der indirekten Steuern im Binnenmarkt sollte verstärkt werden. Dies gilt insbesondere für die Unternehmensbesteuerung, die nicht zu einem unfairen Wettbewerb und einer Verzerrung des Binnenmarktes führen darf. Insoweit sollte Art. 94 EG-Vertrag um die Definitionen des Primarolo-Berichts ergänzt werden.
- **Europäische Zentralbank:** Die Regelungen zum ESZB sollten in den Teil „Wirtschaftsverfassung“ integriert werden und im Hinblick auf die Erweiterung dem Rotationssystem der amerikanischen Notenbank vergleichbar angepasst werden. Ferner sollte die Bestimmung aufgenommen werden, dass die Mitglieder des Direktoriums durch das Europäische Parlament zu bestätigen sind. Die Aufsicht über die Europäische Investitionsbank ist der EZB zuzuschreiben.

Unabhängig hiervon sollte die Parlamentarisierung den Wirtschafts- und Währungsbereich erfassen. Das Europäische Parlament sollte in jedem Gesetzgebungsverfahren, in dem der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt, Mitentscheidungskompetenz haben. Die Mitentscheidungskompetenz sollte auf die Bereiche der Wettbewerbspolitik, der staatlichen Beihilfen sowie auf den Bereich der

Harmonisierung der Kapitalsteuer ausgeweitet werden. Um eine Kompetenzstärkung des Europäischen Parlaments dauerhaft zu erreichen, ist es unumgänglich, die Unterschiede zwischen der ersten und der zweiten Lesung zu beseitigen und ein so genanntes „callback“ Verfahren in der Verfassung aufzunehmen.

Effizientere Koordinierung

Zur effizienteren Koordinierung im Bereich der Wirtschaftspolitik sollten der gesamte Inhalt des ersten Kapitels der Wirtschaftspolitik sowie Art. 202 EG-Vertrages geändert werden. Art. 202 EG-Vertrag sollte klarstellen, dass die Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten und der EU effizienter miteinander koordiniert werden sollen. Grundlage hierfür müssen die wirtschaftspolitischen Leitlinien sein, deren Ziel neben einer effizienteren Koordinierung wirtschaftspolitischer Aspekte die Erhöhung der demokratischen Legitimation der EU sein muss. Die wirtschaftspolitischen Richtlinien sollten zusammen mit den europäischen Beschäftigungsleitlinien zeitlich koordiniert in die Verfassung aufgenommen werden. Im Hinblick auf die Interdependenz wirtschaftlichen Handels in den EU-Mitgliedstaaten sollte die Akzeptanz von multilateralen Überwachungsmethoden bei den EU-Mitgliedstaaten erhöht werden und zu einem effizienteren Frühwarnsystemen weiterentwickelt werden. Der Rat sollte

dem Europäischen Parlament den jährlichen Frühjahrsbericht über die wirtschaftliche und soziale Situation präsentieren. Darüber hinaus sollte im Rahmen der Ausgestaltung effizienterer Koordinierungsmethoden die Beteiligung der zukünftigen Beitrittskandidaten garantiert werden.

Mit einer effizienteren wirtschaftlichen Koordinierung sowie der angestrebten Parlamentarisierung der EU müssen institutionelle Veränderungen einhergehen. Nur so lässt sich die europäische Wirtschaftspolitik optimieren sowie eine erhöhte demokratische Legitimation der EU erreichen. Das Initiativrecht der Kommission sollte bekräftigt werden. Es ist wichtig, ein Organ zu haben, das die Gemeinwohlinteressen im Bereich der Wirtschaft über einen langen Zeitraum im Blick hat. Ferner sollte die Kommission internationalen Organisationen gegenüber als Repräsentant der Eurozone auftreten.

Schlussfolgerungen

Die EU-Integrationsgeschichte hat gezeigt, dass Friede, Freiheit, Wettbewerb, soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Kohäsion gemeinsame Wege sein können. Aber es bleibt eine Herausforderung für die Union, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt nachhaltig zu organisieren und das europäische Modell zu bewahren, das gleichzeitig auf Wettbewerb und Wohlstand setzt.

Rolf Caesar

Eine neue Finanzverfassung für die EU?

Geld ist nicht alles, aber ohne Geld ist alles nichts“ - das gilt auch und gerade für die Europapolitik. So rücken immer wieder

Fragen in den Kern der EU-Debatte, die die finanzwirtschaftlichen Beziehungen und die Kompetenzverteilungen sowohl zwischen der

EU und den Mitgliedstaaten als auch diejenige auf der EU-Ebene selbst – d.h. kurz: die europäische Finanzverfassung - betreffen. Teil-

weise geht es dabei um bereits traditionelle Auseinandersetzungen, die heute freilich neue Aktualität gewinnen. Das gilt insbesondere für den Streit um die Verteilung der finanziellen Nutzen und Belastungen aus dem EU-Budget („Nettozahler-Debatte“), der im Rahmen der „Agenda 2000“-Debatte vor drei Jahren heftig wieder aufgeflammt ist; eine weitere Neuauflage wird spätestens 2006 bei den dann anstehenden Verhandlungen über den Finanzrahmen der Union für 2007-2013 unvermeidlich sein. Auch die seit Gründung der EWG immer wieder aufgeworfene Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Form die EU ein eigenes Besteuerungsrecht erhalten sollte, wurde im vergangenen Jahr wieder von der EU-Haushaltskommissarin Schreyer ins Gespräch gebracht.

Neben solche „Dauerbrenner“ der EU-Finanzdebatte sind mit der Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion neue Themen getreten, die derzeit heftig und kontrovers diskutiert werden. Hierbei geht es ebenso um erweiterte Kompetenzen der europäischen Organe gegenüber den Mitgliedstaaten wie um die Machtverteilung zwischen den europäischen Institutionen selbst. Hingewiesen sei insbesondere auf die jüngsten Auseinandersetzungen, die der für die EWWU zuständige Kommissar Solbes vor einigen Wochen mit mehreren Vorschlägen ausgelöst hat. So soll die Kommission (im Verhältnis zum Rat) größere Rechte bei der Multilateralen Überwachung derart erhalten, dass der Rat eine Initiative der Kommission nur noch einstimmig (anstatt wie bisher mit qualifizierter Mehrheit) stoppen könnte; auch will Solbes der EU-Ebene (im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten) insofern mehr Kompetenzen verschaffen, als die bislang unverbindlichen Richtlinien

durch verbindliche „Standards“ für die nationalen Haushaltspolitiken ersetzt werden sollen.

Zudem reißen die Kontroversen um den „Stabilitätspakt“ und mögliche Aufweichungen dieses Regelwerks nicht ab, so im Kontext des von Deutschland mit massivem politischem Druck abgewendeten „Blauen Briefes“ im Februar 2002 sowie im Mai 2002 anlässlich der - in ihrer Form und Schärfe durchaus ungewöhnlichen - Attacke von Bundesfinanzminister Eichel auf den französischen Staatspräsidenten Chirac wegen dessen Ankündigung, von der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich 2004 abzurücken.

Schließlich gerät im Zusammenhang mit den laufenden Beratungen des europäischen „Konvents zur Zukunft Europas“ nicht zuletzt auch die Frage nach der Zweckmäßigkeit und dem möglichen Reformbedarf der EU-Finanzverfassung zwangsläufig auf die europapolitische Agenda.

Die derzeitige EU-Finanzverfassung

Allgemein formuliert, umfasst eine „Finanzverfassung“ alle rechtlichen Vorschriften, die für die öffentliche Finanzwirtschaft im Ganzen, in Einnahmen und Ausgaben, gelten. Im Mittelpunkt stehen die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung (d.h. die Regelungen des so genannten Finanzausgleichs i.w.S.), das Haushaltsrecht, die Grundlagen der Besteuerung und die Bestimmungen für die öffentliche Kreditaufnahme. Der Begriff Finanz-„Verfassung“ ist dabei insofern etwas missverständlich, als hierzu keineswegs nur solche Vorschriften zählen, die ausdrücklich in Verfassungstexten verankert sind, sondern darüber hinaus auch alle einschlägigen einfachen Gesetze und Verordnungen

sowie durch die Rechtsprechung geregelten Rechte und Pflichten von Gebietskörperschaften oder auch Parafisken.

Legt man dieses weite Begriffsverständnis zugrunde, so besitzt die Europäische Union bereits eine umfangreiche Finanzverfassung. Zunächst enthalten die europäischen Vertragswerke - d.h. insbesondere der EGV und der EUV - eine Reihe von Vorschriften zur Verteilung der Aufgaben zwischen der europäischen und der nationalen (bzw. gegebenenfalls subnationalen) Ebene. Der EU-Haushalt mit seiner Dominanz der Agrarausgaben und der strukturpolitischen Ausgaben ist der finanzielle Spiegel dieser Aufgabenverteilung. Die Finanzierung der EU-Aktivitäten ist allerdings nicht im EUV selbst geregelt, sondern in gesonderten Rechtsakten des Rates. Hierzu zählen vor allem spezifische „Eigenmittelbeschlüsse“ (1970, 1985, 1988, 1992, 1994) und die Beschlüsse zur „Finanziellen Vorausschau“ (zuletzt im Rahmen der „Agenda 2000“).

Aus diesen Beschlüssen ergibt sich, dass die EU bislang (abgesehen von den Zolleinnahmen sowie der Montan-Umlage im Rahmen der EGKS und einer Abgabe auf die Einkünfte der EU-Bediensteten) nicht über ein eigenes Besteuerungsrecht verfügt. Auch die so genannten Mehrwertsteuer-Eigenmittel stellen de facto nicht eigene Steuereinnahmen der EU, sondern Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten dar. Allerdings sind die Grundlagen für die Mehrwertbesteuerung in EU-Richtlinien einheitlich geregelt worden.

Einen wichtigen Bereich der EU-Finanzverfassung bildet schließlich das Haushaltsrecht mit den für die Gemeinschaft geltenden Haushaltsgrundsätzen und dem

Prozess der Haushaltsaufstellung, in dessen Mittelpunkt die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen EU-Organen (Kommission, Rat, EP) steht. Aus den Haushaltsgrundsätzen ergibt sich implizit (nämlich aus dem Gebot des Haushaltsausgleichs) auch das Fehlen eines Verschuldungsrechts für die allgemeine Haushaltsfinanzierung. In der Haushaltspraxis der EU sind freilich mancherlei Varianten einer „versteckten“ Verschuldung praktiziert worden, die zumindest dem Geiste nach dem Verschuldungsverbot zuwiderlaufen¹. Zudem findet regelmäßig eine beträchtliche längerfristige Verschuldung für Zwecke der Investitionsfinanzierung statt, die teils durch die EU selbst (über so genannte „Anleihe- und Darlehensoperationen“ außerhalb des eigentlichen EU-Haushalts), teils über ausgegliederte Institutionen (Europäische Investitionsbank) abgewickelt wird.

Anforderungen an eine EU-Finanzverfassung

Jede Finanzverfassung ist zwangsläufig ein „Spiegel der Staatsverfassung“ (G. Schmolders). Infolgedessen ist die Frage nach der „richtigen“ Finanzverfassung der EU nicht davon zu trennen, welches politische (Selbst-) Verständnis für die Europäische Union zugrunde gelegt wird. Eine Antwort wird demnach zweifellos unterschiedlich ausfallen, wenn man etwa von der Zielvorstellung eines europäischen Bundesstaates ausgeht oder aber lediglich das Konzept eines lockeren Staatenbundes mit eng begrenzten Funktionen unterstellt. Da - trotz des im Maastrichter Vertrag deklarierten Fernziels einer „Politischen Union“ - keinerlei Konsens über die künfti-

ge politische Struktur Europas besteht², sei darüber hier nicht weiter spekuliert. Aus ökonomischer Perspektive lassen sich immerhin einige allgemeine Anforderungen an eine zweckmäßige Finanzverfassung für die EU formulieren. Dabei ist allerdings das zugrunde gelegte Staatsbild von entscheidender Bedeutung.

Staatsbild der Wohlfahrtsökonomik

Geht man vom Staatsbild der Wohlfahrtsökonomik aus, so verfolgen die politischen (und bürokratischen) Akteure lediglich das Ziel der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung, dagegen keine eigennützigen Ziele. Dieses optimistische Bild eines „wohlwollenden Diktators“ liegt den normativen Empfehlungen der Theorie des Fiskalföderalismus zugrunde, die rationale Kriterien für einen zweckmäßigen Staatsaufbau und eine entsprechende Durchführung staatlichen Handelns zu entwickeln versucht hat. Ausschlaggebendes Beurteilungskriterium ist die „allokative Effizienz“.

Für eine EU-Finanzverfassung wäre danach die Frage zu beantworten, welche „öffentlichen Aufgaben“ - deren Katalog man z.B. auf der Basis der Theorie der öffentlichen Güter und unter Zugrundelegung der Musgraveschen „Triade“ (Allokation, Distribution, Stabilisierung) bestimmen könnte - zweckmäßigerweise auf die europäische Ebene zu übertragen wären bzw. welche effizienter auf der nationalstaatlichen (oder sogar subnationalen) Ebene erfüllt würden. Das in Art. 3b EGV verankerte Subsidiaritätsprinzip scheint in seinem Wortlaut die-

sem Kerngedanken der ökonomischen Föderalismustheorie zu entsprechen, doch entbehrt Art. 3b EGV jeglicher Konkretisierung und stellt damit letztlich nur eine leerformelhafte Absichtserklärung ohne juristische Bindewirkung dar. Zudem wird das Subsidiaritätsprinzip in der politischen Realität keineswegs einheitlich, sondern vielmehr geradezu gegensätzlich interpretiert. Während manche darin primär eine Vorschrift zur Beschränkung von EU-Kompetenzen sehen, interpretieren Befürworter erweiterter EU-Kompetenzen das Subsidiaritätsprinzip als willkommenes Einfallstor für eine Ausdehnung des Aufgabenbereichs der europäischen Ebene.

Leitlinie für die Zuweisung finanzpolitischer Kompetenzen an die „richtige“ Staatsebene ist aus fiskalföderalistischer Sicht das Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ (bzw. „Korrespondenzprinzip“), demzufolge die Bereitstellungskompetenzen (d.h. die Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenzen) für bestimmte öffentliche Aufgaben auf derjenigen gebietskörperschaftlichen Ebene angesiedelt werden sollen, auf der Entscheider, Nutzer und Kostenträger zusammenfallen (M. Olson).

Nach dem „Dezentralisierungstheorem“ (W.E. Oates) hat prinzipiell eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter Vorrang, da auf diese Weise die unterschiedlichen Präferenzen der Bürger optimal berücksichtigt werden können. Wesentlich ist hierbei die Unterstellung von Informationsvorsprüngen der dezentralen Ebene. Auch die vermuteten positiven Wirkungen eines innovations- und leistungsfördernden fiskalischen Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften sprechen für eine dezentrale Verantwortung.

¹ Vgl. im Einzelnen R. Caesar: Kreditoperationen im Finanzsystem der EG, in: K.H. Hansmeyer (Hrsg.): *Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen*, Berlin 1992, S. 115 ff.

² Für einen Diskussionsüberblick vgl. etwa W. Wessels: Die Europapolitik in der politikwissenschaftlichen Debatte, in: W. Wessels, W. Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Bonn, S. 25 ff.

Eine Zentralisierung von Bereitstellungskompetenzen sollte erst dann erwogen werden, wenn erhebliche räumliche Externalitäten vorliegen. Als zusätzliches Argument für eine Zentralisierung kommen Skaleneffekte im Konsum in Frage. Diese ökonomischen Kriterien der Wohlfahrtstheorie sind im Grundsatz auf alle föderativen Systeme und im EU-Fall auch auf unterschiedliche Integrationskonzepte anwendbar.

Im konkreten Einzelfall allerdings werden die Schlussfolgerungen darüber, ob eine öffentliche Aufgabe der EU übertragen oder weiterhin auf nationaler Ebene erfüllt werden sollte, teilweise auch von der angestrebten Integrationsstufe mit bestimmt. Die Finanzverfassung der EU kann daher als eine „Wandelverfassung“ (H.P. Ipsen) charakterisiert werden, die auch Regeln für die institutionelle Fortentwicklung im Zuge einer voranschreitenden Integration enthalten sollte. Besonders deutlich wird dies etwa bei der Frage einer möglichen Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik oder auch der (personellen) Umverteilungspolitik, worauf noch einzugehen sein wird.

Staatsbild der Neuen Politischen Ökonomie

Grundlegend andere Anforderungen an eine Finanzverfassung ergeben sich, wenn das Staatsbild der Neuen Politischen Ökonomie zugrunde gelegt wird. Den politischen Akteuren wird hier keine Orientierung am Ziel der gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung, sondern vielmehr ein Streben nach Eigennutzmaximierung als dominante Handlungsmaxime unterstellt. Danach sind Politiker primär an der Maximierung der Wählerstimmen, Bürokraten an der Maximierung ihres Budgets und Interessengruppen an der Erlangung

funktionsloser Einkommen über den politischen Prozess (rent seeking) interessiert. Aus dieser Perspektive ist es die Hauptaufgabe einer Finanzverfassung, die Rechte der Bürger/Steuerzahler vor staatlicher Willkür und Ausbeutung durch „konstitutionelle“ Restriktionen zu schützen. Effizienz wird hier nicht als alloкатive Effizienz (wie in der wohlfahrtsökonomischen Perspektive), sondern als „konstitutionelle Effizienz“ verstanden, d.h. im Sinne möglichst wirksamer Beschränkungen für die politischen Akteure, um diese (als politische „Agenten“) zu einem Handeln im Sinne der Bürger/Steuerzahler (als „Prinzipale“) zu zwingen.

Eine Finanzverfassung, die an diesen Gedanken ausgerichtet ist, hat einerseits die Spielräume auf der Einnahmenseite zu minimieren, d.h. vor allem durch Setzung enger Grenzen für eventuelle steuerliche Diskriminierungen und scharfe Restriktionen für die öffentliche Verschuldung. Andererseits sind auf der Ausgabenseite des Budgets dauerhafte Vorkehrungen gegen eine Ausweitung der Staatstätigkeit im Allgemeinen und gegen interessengruppenbezogene Ausgaben im Besonderen zu treffen. Alle diese politökonomischen Kriterien gelten im Grundsatz für jedes politische Gemeinwesen und damit auch für die EU auf jeder denkbaren Integrationsstufe. Sie gewinnen freilich in dem Maße an konkreter Bedeutung, wie der europäischen Ebene zusätzliche Aufgaben übertragen werden und damit ein wachsender Finanzbedarf einhergeht.

Reform der Aufgabenverteilung

Seit den Römischen Verträgen hat sich der Katalog der Aufgaben der europäischen Ebene permanent ausgedehnt. Neben die

zunächst dominierenden Bereiche der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes sowie einer Gemeinsamen Agrarpolitik ist eine Vielzahl weiterer EU-Verantwortlichkeiten getreten - von der europäischen Sozial- und Strukturpolitik über Forschungs- und Industriepolitik, Bildungspolitik, Umweltpolitik bis hin zur gemeinsam betriebenen Geldpolitik und zur wirtschaftspolitischen, insbesondere finanzpolitischen Überwachung im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Diese Ausweitung der EU-Kompetenzen hat sich teils offen vollzogen, d.h. durch explizite Änderungen der Verträge, teilweise jedoch - trotz des scheinbar restriktiven Wortlauts des „Subsidiaritätsprinzips“ im EGV - auch schleichend und in versteckter Form. Damit einhergegangen ist in vielen der so genannten „neuen Politiken“ eine zunehmende Vermischung der Aufgaben zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene, wobei jedoch eindeutige Kriterien für die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten (von wenigen Ausnahmen wie etwa der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Geldpolitik abgesehen) meist fehlen.

Dem nunmehr einberufenen „Konvent zur Zukunft Europas“ ist u.a. die Aufgabe zugewiesen worden, eine solche Abgrenzung zu erarbeiten. Realistischerweise ist zwar anzunehmen, dass am Ende der Beratungen des „Konvents“ Ergebnisse stehen dürften, die weniger ökonomischen Kriterien als vielmehr politischen Kompromisslösungen entsprechen werden. Gleichwohl dürfte es im Hinblick auf notwendige Änderungen der EU-Finanzverfassung hilfreich sein, sowohl das gegenwärtige Aufgabenspektrum der EU als auch Vorschläge für neue EU-Aufgaben aus der Sicht der ökonomischen Theorie kritisch zu überprüfen.

Sicht des Fiskalföderalismus

Aus der Sicht des Fiskalföderalismus erscheint bereits der derzeitige Aufgabenkatalog der Gemeinschaft nur zum geringen Teil ökonomisch gerechtfertigt zu sein. In einem Gemeinsamen Markt - bzw. in neuerer Terminologie: im Einheitlichen Binnenmarkt - sind zwar alle Politikfelder, die zum reibungslosen Funktionieren dieses Marktes notwendig sind, als Kompetenzbereiche der zentralen Ebene (d.h. also der EU) zuzuordnen. Neben der Außenwirtschaftspolitik zählt dazu auch die Wettbewerbspolitik einschließlich der Subventionskontrolle. Dagegen gibt es weder für eine EU-Agrarpolitik noch für die regionale Strukturpolitik der EU stichhaltige ökonomische Argumente. Diese EU-Kompetenzen wären aus ökonomischer Perspektive sinnvoller an die nationale (oder sogar subnationale) Ebene zurückzuverweisen und sind eher integrationsgeschichtlich - als Kompensationsinstrumente zur „Entschädigung“ von Integrationsverlierern bzw. als Mittel zur Erzielung von Integrationsfortschritten - zu erklären. Eine „Renationalisierung“ wäre auch bei großen Teilen der EU-Bildungspolitik, in der allenfalls die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen als Flankierung des Binnenmarktes einzustufen ist, der EU-Forschungspolitik und der EU-Sozialpolitik sinnvoll³.

Darüber hinaus erscheinen in einer Reihe anderer Politikbereiche, in denen die EU bereits in gewissem Umfang Verantwortung an sich gezogen hat, im politischen Raum erhobene Vorschläge für Kompetenzerweiterungen der Gemeinschaft ökonomisch frag-

würdig. Das gilt vor allem für die Umweltpolitik, wo nur wenige Probleme eine Lösung auf EU-Ebene nahe legen, vielmehr entweder Ansätze auf internationaler oder gar weltwirtschaftlicher Ebene (z.B. Klimaschutz) oder auf enger begrenzter zwischenstaatlicher Ebene (bei nur wenigen betroffenen Ländern, wie z.B. beim Gewässerschutz).

Andere Aufgabenbereiche gelten zwar aus ökonomischer Sicht als typische vom Zentralstaat bereitzustellende öffentliche Güter und kommen insofern als neue Kompetenzbereiche für eine EU als weiter entwickelte „Politische Union“ in Frage - so vor allem die Außen- und Sicherheitspolitik sowie Teilbereiche der Innen- und Rechtspolitik. Eine umfassende Vergemeinschaftung dieser - im Maastrichter Kontext unter den Überschriften „Zweite“ bzw. „Dritte Säule“ diskutierten - Politikbereiche dürfte freilich in absehbarer Zeit angesichts massiver politischer Widerstände verschiedener EU-Mitgliedstaaten scheitern und damit ebenfalls in einer neuen EU-Finanzverfassung kaum als EG-Kompetenz in Betracht kommen.

Ähnliches trifft auf die Frage zu, ob der EU die Aufgabe einer interpersonellen Umverteilungspolitik zugewiesen werden sollte. Aus fiskalföderalistischer Sicht lautet die Antwort regelmäßig, dass eine effiziente interpersonelle Umverteilungsfunktion am effizientesten von der zentralen Staatsebene wahrzunehmen ist. Voraussetzung ist allerdings, dass in dem betreffenden Gemeinwesen eine „Umverteilungssolidarität“ besteht, d.h. die Umverteilungsaufgabe als gesamtgesellschaftliches Problem dieses Gemeinwesens bejaht wird.

Für den Fall der EU dürfte diese Voraussetzung nicht nur beim gegenwärtigen Integrationsstand,

sondern auch für die absehbare Zukunft kaum gegeben sein. Auf längere Sicht freilich könnte man durchaus erwarten, dass sich in einer EU als „Politische Union“ auch eine europäische „Umverteilungssolidarität“ herausbilden könnte, die dann eine entsprechende verteilungspolitische Kompetenz der Union begründen würde. Lediglich am Rande erwähnt sei, dass auch die häufig erhobene Forderung, der EU auch eine weiterreichende stabilisierungspolitische Aufgabe (über die bereits vergemeinschaftete Geldpolitik hinaus) zuzuweisen, ökonomisch auf erhebliche Bedenken stößt⁴.

Politökonomische Überlegungen

Eine restriktive Interpretation des künftigen Aufgabenkatalogs der Gemeinschaft wird zusätzlich durch politökonomische Überlegungen gestützt. Hierbei sind es insbesondere die Eigeninteressen der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofes, die eine Zentralisierungstendenz begünstigen⁵. Dass das Subsidiaritätsprinzip eine wirksame juristische Schranke hiergegen bilden kann, erscheint höchst fraglich. Zu denken wäre deshalb an zusätzliche verfahrensmäßige Restriktionen, wie sie etwa die European Constitutional Group unterbreitet hat⁶. So sollte zum einen die Besitzstandsklausel des *Acquis Communautaire* beseitigt werden, um

⁴ Vgl. R. Caesar: Haushalts- und Steuerpolitik in der EU, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 222 (2002), S. 143 f.

⁵ Vgl. dazu vor allem R. Vaubel: Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen, München 2001.

⁶ European Constitutional Group: A European Constitutional Settlement, London 1993.

⁷ F. Heinemann: Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht. Eine finanzwissenschaftliche Soll-Ist-Analyse, Baden-Baden 1997, S. 188.

³ Vgl. dazu auch M. Teutemann: Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration: Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin 1992.

der „Einbahnstraßen-Interpretation“⁷ im europapolitischen Denken vorzubeugen.

Noch größere Wirkung hätte vermutlich ein zweiter Vorschlag der European Constitutional Group. Danach sollten der europäischen Ebene sämtliche Kompetenzen nicht mehr unbefristet (und damit wegen des Einstimmigkeitserfordernisses de facto irreversibel) übertragen werden, sondern nur noch in befristeter Form als „Sunset“-Kompetenzen. Die Zuständigkeiten der EU müssten dann in bestimmten Zeitabständen durch die Mitgliedstaaten erneuert werden, was die europäischen Instanzen unter ständigen Bewährungsdruck setzen würde, weil bei unbefriedigender Wahrnehmung von Befugnissen die EU-Zuständigkeit verloren ginge.

Eine eigene EU-Steuer?

Einen zentralen Bestandteil einer künftigen EU-Finanzverfassung bilden zwangsläufig die Regelungen über die Finanzierung der EU-Aktivitäten, d.h. insbesondere die Frage, ob (und gegebenenfalls in welcher Form) der Gemeinschaft eine eigene Besteuerungshoheit sowie möglicherweise eine allgemeine Verschuldungskompetenz eingeräumt werden sollte. Wie erwähnt, sieht das gegenwärtige Finanzierungssystem mit seiner De-facto-Beitragsfinanzierung weder die eine noch die andere Möglichkeit vor. Allerdings sind in der Vergangenheit – vor allem seitens der Europäischen Kommission und des EP, aber vereinzelt auch von Vertretern der Wirtschaftswissenschaft – immer wieder entsprechende Vorstöße unternommen worden.

Legt man die von der Theorie des Fiskalföderalismus entwickelten Kriterien für die Zuweisung von Besteuerungskompetenzen

an die EU-Ebene zugrunde⁸, so fällt es allerdings beim derzeitigen Integrationsstand schwer, eine erweiterte Besteuerungshoheit der EU zu begründen. Weder das Äquivalenzargument noch der mögliche instrumentale Einsatz von Steuern noch die Internalisierung externer Effekte infolge von Migration können eine eigene Steuergesetzgebungs- und Steuerertragshoheit der EU überzeugend rechtfertigen. Stichhaltig erscheint allenfalls das Kriterium unterschiedlicher interregionaler Verteilung der Bemessungsgrundlagen, demzufolge die Einnahmehoheit für die Zölle der Gemeinschaftsebene zustehen sollte. Die derzeitige Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten ist insoweit angemessen.

Werden ergänzend politökonomische Aspekte berücksichtigt, so sprechen auch diese dafür, der EU kein eigenes Besteuerungsrecht zuzugestehen. Dieses liefe nämlich auf eine wesentliche Lockerung der Budgetrestriktion für die verantwortlichen EU-Akteure hinaus. Demgegenüber wirkt eine Finanzierung der Gemeinschaft durch Finanzaufweisungen der Ausbeutungsgefahr der Bürger durch einen „EU-Leviathan“ und der Entstehung eines „institutionalisierten Steuerkartells“⁹ entgegen.

Das derzeit geltende System der Beitragsfinanzierung scheint somit nicht nur kurzfristig, sondern durchaus auch auf mittlere Sicht für die EU angemessen und sollte

⁸ Vgl. P.B. Spahn: The Community Budget for an Economic and Monetary Union, Houndsmill u.a. 1993; sowie R. Caesar: Zur Reform des Einnahmesystems der Europäischen Union, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor „Maastricht II“, Berlin 1996, S. 145 ff.

⁹ Vgl. J.M. Buchanan, D.R. Lee: On a Fiscal Constitution for the European Union, in: Journal des Économistes et des Études Humaines, Vol. 5 (1995), S. 219 ff.

in einer reformierten EU-Finanzverfassung ausdrücklich verankert werden. Auf eine genauere Betrachtung der verschiedenen Alternativen, die für eine eigene EU-Steuer vorgeschlagen worden sind – etwa eine EU-Umweltsteuer, eine EU-Körperschaftsteuer, ein EU-Zuschlag zur nationalen Einkommen- oder Umsatzsteuer¹⁰ –, sei deshalb an dieser Stelle verzichtet. Darüber hinaus sollte das implizite Verschuldungsverbot für konsumtive Zwecke explizit festgeschrieben werden. Allenfalls könnte, um die praktizierten versteckten Formen der Kreditfinanzierung entbehrlich und die EU-Finanzwirtschaft zugleich transparenter zu machen, die Möglichkeit eines kurzfristigen Überziehungskredits in Erwägung gezogen werden, für den freilich hinsichtlich Höhe und Anwendungsvoraussetzungen enge und präzise Grenzen zu formulieren wären.

Pro und Contra finanzpolitische Zentralisierung

Im Prinzip in die gleiche Richtung wie der Vorschlag für eine eigene EU-Steuer, nämlich auf eine Ausweitung der finanzpolitischen Kompetenzen der EU, zielen ebenfalls immer wiederkehrende Forderungen, die Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken zu verstärken und durch Zuweisung von umfassenderen Kontrollrechten an EU-Institutionen verbindlicher zu gestalten. Bei diesen vor allem im Kontext der EWWU-Debatte vorgebrachten – gerne auch mit dem Etikett „Europäische Wirtschaftsregierung“ garnierten – Ideen scheint

¹⁰ Vgl. dazu auch das Forum „Does the EU Need a Tax of Its Own?“ in: INTERECONOMICS, Vol. 36, Nr. 5 (September/October 2001), S. 223 ff., mit Beiträgen von M. Schreyer (The Own Resources System Needs Rethinking), J. Haug (More Fairness, Democracy and Transparency!), L. Mutén (The Case for an EU Tax Is Not Convincing) und R. Caesar (An EU Tax? – Not a Good Idea).

es auf den ersten Blick nur um die (angeblich notwendige) makropolitische Flankierung der Währungsunion im Bereich der Finanzpolitik zu gehen. Tatsächlich stehen aber hinter den divergierenden Positionen fundamental unterschiedliche ordnungspolitische Auffassungen über die Vor- und Nachteile einer wirtschaftspolitischen, insbesondere finanzpolitischen, Zentralisierung auf EU-Ebene¹¹. Insofern handelt es sich in Wirklichkeit um eine ordnungspolitische Kernfrage, die in einer EU-Finanzverfassung möglichst unmissverständlich beantwortet werden sollte.

Die unterschiedlichen Urteile über Sinn und Unsinn einer finanzpolitischen Zentralisierung sind letztlich ein Spiegelbild der Kontroverse über Nutzen und Kosten des Systemwettbewerbs im Allgemeinen und des fiskalischen Wettbewerbs im Besonderen. Diese Debatte ist zwar auch im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum noch keineswegs abgeschlossen. Im Grundsatz herrscht jedoch - vor allem unter Einbeziehung der politökonomischen Dimension - Einmütigkeit darüber, dass eine vorschnelle Bejahung zentraler Lösungen in der Finanzpolitik eher das Risiko von Wohlfahrtsverlusten birgt als eine A-priori-Vermutung zugunsten einer Vielfalt politischer Lösungen im Zuge eines (finanz-) politischen Wettbewerbs, für den freilich gewisse Spielregeln gelten müssen. Analoges gilt für einen weiteren wichtigen (und ebenfalls umstrittenen) Bereich einer künftigen EU-Finanzverfassung, der hier nur erwähnt sei, nämlich die Frage

¹¹ Vgl. dazu insbesondere den Beitrag von J. Starbatty (Es geht um die stabilitätspolitischen Spielregeln im Zeitgespräch „Bedarf die EU einer Wirtschaftsregierung?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 8, S. 435 ff., mit weiteren Beiträgen von C. Randzio-Plath (Eine wirtschaftspolitische Steuerung in der EU ist notwendig) und F. Franzmeyer (Keine Ansatzpunkte für eine Wirtschaftsregierung).

einer eventuellen Steuervereinlichung zwischen den EU-Mitgliedstaaten („Steuerharmonisierung“ versus „Steuerwettbewerb“?).

Konfliktträchtige Vorschläge

Durch den bereits erwähnten Vorstoß des Kommissars Solbes haben die Auseinandersetzungen über eine verstärkte finanzpolitische Zentralisierung auf der EU-Ebene in jüngster Zeit einen zusätzlichen, ebenso konfliktträchtigen Akzent erhalten. So zielten die ursprünglichen - vor allem von französischer Seite erhobenen - Forderungen nach einer Aufwertung bzw. Weiterentwicklung des Stabilitätsrates zu einer „Europäischen Wirtschaftsregierung“ primär darauf ab, einen politischen „Gegenpol“ zur Europäischen Zentralbank zu schaffen. Hauptsächlicher Streitpunkt (insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich) war daher die Sorge um die Unabhängigkeit der EZB. Demgegenüber laufen die Vorstöße von Solbes teils direkt (Erhöhung der Widerspruchsschwelle des Rates gegenüber Vorschlägen der Kommission bei Gefährdungen des Stabilitätspaktes), teils indirekt (verbindliche Leitlinien für die Finanzpolitiken der Mitgliedstaaten) auf eine Stärkung der Kommission zu Lasten des Rates hinaus. Es ist nicht verwunderlich, dass die EU-Finanzminister hierauf unisono mit empörtem Widerspruch reagiert haben¹².

Vorübergehend ist darüber sogar die seit langem anhaltende Diskussion über den Wert des Stabilitätspaktes insgesamt sowie über mögliche Änderungen der in ihm verankerten Vorschriften in den Hintergrund getreten. Allerdings stehen sich auch hier konträre Positionen gegenüber, die kaum auf einen Nenner zu bringen sein werden. Auf der einen Seite sind

verschiedene Varianten einer Aufweichung des Paktes - von einem Ersatz der Defizitgrenzen durch Ausgabenbegrenzungen (Bundesfinanzminister Eichel) bis zu einem Abstellen lediglich auf „strukturelle Defizite“ (Europäische Kommission, DIW) - ins Gespräch gebracht worden. Im Extremfall wird sogar der Pakt als „massives Hemmnis der Wirtschaftspolitik“ und „typischer Anfängerfehler der Gemeinschaft bei der Schaffung der Währungsunion“ eingestuft und für seine ersatzlose Abschaffung plädiert¹³.

Auf der anderen Seite werden die Erfahrungen mit dem „Blauen Brief“ für Deutschland im Frühjahr 2002 als Beleg dafür gewertet, dass das Regelwerk des Paktes dringend einer „Härtung“ bedürfe. Freilich dürften die immer wiederkehrenden Forderungen, den politischen Entscheidungsprozess doch noch durch einen Automatismus nach den ursprünglichen Vorstellungen von Ex-Finanzminister Waigel zu ersetzen, nicht nur an der allgemeinen politischen Realität

¹² Lediglich hingewiesen sei speziell in Bezug auf das Verhältnis zwischen den EU-Organen auf ein weiteres Problem der EU-Finanzverfassung, das sich auf die Haushaltsbefugnisse und den Umfang des EU-Haushalts bezieht: So hat der EG-Haushalt häufig als Ort von „Stellvertreterkriegen“ zwischen dem Rat als dem ursprünglich allein zuständigen Organ und dem EP gedient, wobei das Parlament sich bemüht hat, seine Haushaltsbefugnisse auszuweiten; Ausdruck hierfür war vor allem die Abgrenzung zwischen den so genannten obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben. Dabei ist es das Ziel des EP, über den gesamten EU-Haushalt gleichberechtigt - oder gar mit letzter Stimme - entscheiden zu können. In diesem Zusammenhang hat das EP auch immer wieder die Einbeziehung der Anleihe- und Darlehensoperationen in den EU-Haushalt verlangt. Letztlich geht es auch hierbei weniger um die (tatsächlich gegebenen) Verstöße gegen zentrale Haushaltsgrundsätze (wie vor allem diejenigen der Einheit und der Vollständigkeit) als um einen angestrebten Machtzuwachs für das EP.

¹³ L. Zeise: Fessel der Wirtschaftspolitik, in: Financial Times Deutschland vom 15.5.2002. Ähnlich bereits P. Doralt: Den Stabilitätspakt beerdigen, in: Financial Times Deutschland vom 12.2.2002

tät in der EU vorbeigehen, sondern speziell auch bei den derzeit verantwortlichen Finanzpolitikern in Deutschland kaum Gehör finden¹⁴.

Abschließende Bemerkungen

Insgesamt ist die aktuelle Debatte um eine neue „EU-Finanzverfassung“ damit auf mehreren Ebenen angesiedelt. Im Vordergrund stehen zwar die - im Grunde seit den Römischen Verträgen andauernden - Auseinandersetzungen um die Aufteilung der wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten, die vordergründig in divergierenden Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips zutage treten. Dahinter stehen allerdings fundamentale Auffassungsunterschiede über mögliche Nutzen und Kosten einer finanzpolitischen Zentralisierung.

Ob der „Konvent“ auf die damit verbundenen Fragen, die in ihrem Kern ordnungspolitischer Natur sind, eine aus ökonomischer Sicht abgewogene Antwort geben kann, mag angesichts des eher unscharfen Auftrags für dieses Gremium¹⁵

¹⁴ Vgl. dazu auch das Zeitgespräch „Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 3, S. 127 ff., mit Beiträgen von R. Peffekoven (Strikte Anwendung geboten - nationale Voraussetzungen schaffen), I. Linsenmann, W. Wessels (Weiche Koordinierung oder härtere Regeln? Zu institutionellen und prozeduralen Reformoptionen des Stabilitätspakts), R.H. Hasse (Der deutsche Beitrag zur Europäischen Wirtschaftspolitik - Konsequenz in der Demontage) und C. Hefeker (Stabilitätspakt und glaubwürdige Fiskalpolitik).

bezweifelt werden. Realistischerweise ist zu erwarten, dass die in der Europapolitik seit langem vorherrschende Tendenz einer teils offenen, teils schleichenden Kompetenzverlagerung auf die EU sich weiter fortsetzen wird. Die sich im Zuge der Osterweiterung abzeichnenden massiven Konflikte nicht nur zwischen den neuen Beitrittsländern und der EU-15, sondern auch zwischen den derzeitigen EU-Mitgliedern dürften diesen Zentralisierungsschub zusätzlich begünstigen.

Die Auseinandersetzungen zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene werden überlagert durch finanzpolitische Kompetenzkämpfe zwischen den verschiedenen EU-Organen, die in manchen Bereichen schon eine längere Tradition haben (Auseinandersetzungen zwischen Rat und EP über den EU-Haushalt), aber in anderen Feldern der Finanzpolitik auch neues Selbstbewusstsein und unübersehbaren Ehrgeiz der Kommission im Verhältnis zum Rat („Wirtschaftsregierung“) widerspiegeln. Folgt man den Ansätzen der Neuen Politischen Ökonomie, so fällt es nicht schwer, als Folge dieser Entwicklungen eine Tendenz zum weiteren Wachstum des EU-Budgets und damit auch des Finanzbedarfs der europäischen

¹⁵ Für einen Überblick vgl. W. Wessels: Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: Integration, 25. Jg. (2002), S. 83 ff.

Ebene zu prognostizieren. Entsprechende Empfehlungen des Konvents dürften spätestens in den 2006 anstehenden Beratungen über die Mittelfristige Finanzplanung ab 2007 ihren Niederschlag finden.

Umso wichtiger erscheint es, in einer künftigen EU-Finanzverfassung kompetitive Elemente zu verankern und zu stärken, die dem Fiskalwettbewerb und nationalstaatlicher Eigenständigkeit ausreichenden Raum geben. Dazu gehört erstens eine vorbehaltlose Überprüfung des derzeitigen Spektrums der EU-Aufgaben - einschließlich einer Diskussion über die bislang politisch tabuisierten Fragen einer „Renationalisierung“ vorhandener EU-Aktivitäten - und eine kritischere Distanz gegenüber der Zuweisung neuer Aufgaben an die Gemeinschaft.

Zweitens sollte den in jüngster Zeit wieder verstärkt vorgebrachten Ideen, der EU ein eigenes Besteuerungsrecht (und/oder ein allgemeines Verschuldungsrecht) zuzugestehen, energisch entgegengetreten werden. Erfahrungsgemäß sind enge und klare fiskalische Beschränkungen das wirksamste Mittel, um die Gefahr eines „EU-Leviathans“ in Grenzen zu halten. Diese ebenso einfache wie wichtige Erkenntnis sollte bei allen Überlegungen zur künftigen Finanzverfassung der EU Pate stehen.

Holger B. Friedrich

Eine Wirtschafts- und Finanzverfassung für Europa

Erfolg und Legitimation der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) hängen davon ab, dass die potentiellen Wachstumsimpulse aus dem Eu-

ro genutzt werden und sich der politische Entscheidungsprozess durch Kontinuität und Klarheit auszeichnet. Die gegenwärtig diskutierte Idee, eine europäische Wirt-

schaftsregierung zu schaffen, soll dazu einen Beitrag leisten. Während das grundsätzliche Ziel, den Abstimmungsprozess der im nationalen Hoheitsbereich verbliebenen

Wirtschaftspolitik zu verbessern, sinnvoll erscheint, sind Zweifel angebracht, ob das Konzept einer europäischen Wirtschaftsregierung dies zu leisten vermag.

Grundsätzlich steht dieser Vorschlag für einen Richtungsstreit zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung: Neben mehr Verbindlichkeit der gemeinsamen Zielsetzungen verspricht sich die EU-Kommission mit einer Ausweitung der Brüsseler Kompetenzen eine Stärkung der eigenen Machtfülle. Die Mitgliedstaaten wollen dies mit aller Kraft verhindern, weil sie darin nicht nur einen weiteren Verlust ihrer Souveränität, sondern auch einen Angriff auf die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie den Systemwettbewerb im Bereich der Wirtschaftspolitik befürchten¹. Angesichts des derzeit realisierten Integrationsstandes eine Wirtschaftsregierung zu fordern, ist jedoch aus mehreren Gründen irreführend:

Ein irreführendes Konzept

Erstens werden die zentralen Begriffe „Wirtschaftsregierung“ oder „Wirtschaftspolitik“ nicht näher definiert. Es ist lediglich klar, dass Befürworter einer europäischen Wirtschaftsregierung mehr Steuerungskompetenz von der nationalen auf die europäische Ebene verlagern wollen, wohingegen Kritiker hierin eine zu weitgehende Schwächung der politischen Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten befürchten. Was eine Wirtschaftsregierung ausmacht, welche Aufgaben und Ziele ihr übertragen werden sollen, bleibt jedoch unklar.

Zweitens widerspricht die Machtkonzentration auf ein einzel-

nes Gremium dem institutionellen Gefüge der WWU: Während der Europäische Rat die Leitlinien zur Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken vorgibt, treffen der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) und die darin untergeordnete Eurogruppe die Entscheidungen, wobei die Kommission über ihre einflussreichen Generaldirektionen einzelne Beschlüsse vorbereitet und deren Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsverträgen überwacht². Dieses ausgewogene Kräfteverhältnis macht den Handlungsrahmen der WWU aus: kein Gremium kann ohne das andere „regieren“, weshalb zwischenstaatliche und supranationale Zusammenarbeit einander ergänzen. Die Stärkung eines einzelnen Gremiums würde zu einer Schwächung der jeweils anderen Gremien führen sowie das Schattendasein des Europäischen Parlaments im Prozess der gesamtwirtschaftlichen Koordinierung manifestieren – eine Entwicklung, die angesichts des vorhandenen Demokratiedefizits der EU nicht wünschenswert ist.

Drittens orientiert sich der Diskurs am Status quo des derzeitigen Teilnehmerkreises der WWU. Die den europäischen Integrationsprozess kennzeichnende Erweiterungsfähigkeit der institutionellen Ordnung wird nicht mit bedacht. So entbehrt beispielsweise der Vorschlag, die Eurogruppe einseitig auf Kosten des Ecofin aufzuwerten und zum eigentlichen Beschlussorgan der Wirtschaftspolitik zu machen, jeglicher integrationspolitischer Logik und Tradition. Würde diese Option umgesetzt, blieben sämtliche Nichtmitglieder der WWU im politischen Entscheidungsprozess im Bereich

der Wirtschaftspolitik außen vor, obwohl sie zugleich Mitglieder des gemeinsamen Binnenmarktes wären – eine fatale Entwicklung, stellt dieser doch das Fundament der Währungsunion dar.

Radikaler Systemwechsel wenig ratsam

Vor diesem Hintergrund erscheint es zunächst wenig ratsam, mit „einer wie auch immer gearteten Wirtschaftsregierung“³ einen radikalen Systemwechsel herbeizuführen und womöglich die systemimmanenten Vorteile der WWU-Polity aufs Spiel zu setzen. Gemäß der asymmetrischen Konstruktionsweise der WWU sind die Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik verantwortlich, wohingegen die Sicherung der Preisstabilität ausschließlich Aufgabe der EZB ist. Der Funktionsweise der WWU liegt der Grundsatz einer klaren Regelbindung zugrunde, wodurch der Systemwettbewerb um die beste Politik eine gemeinsame Handlungsorientierung erhält⁴. Es gilt folglich nach einer Lösung zu suchen, die den Grad der Verbindlichkeit der gemeinsamen Absprachen stärkt, ohne den Wettbewerb der Ideen oder die Unabhängigkeit der EZB zu kompromittieren.

Im Folgenden wird die Neuordnung der Gemeinschaftsverträge vorgeschlagen, deren Ergebnis eine in sich konsistente Wirtschaftsverfassung darstellt. Durch sie erfolgt eine Klärung der Zuständigkeiten und eine Festschreibung der für die Wirtschaftspolitik relevanten Handlungsprinzipien. Innerhalb dieser reformierten Vertragsstruktur ließen sich zudem die wirtschaftspolitischen Entscheidungen

¹ Frankreich mag hier eine Sonderrolle einnehmen, weil es durchaus Gefallen an einem wirtschaftspolitischen Gegenspieler zur EZB findet, jedoch weniger bereit zu sein scheint, Handlungskompetenz nach Brüssel abzugeben.

² Aufgrund ihres informellen Status ist die Eurogruppe kein offizielles Beschlussorgan, sie bereitet allerdings die für den Euroraum maßgeblichen Entscheidungen vor.

³ Romano Prodi: Berichterstattung der Süddeutschen Zeitung vom 20.2.2002.

⁴ Gemeint sind hiermit insbesondere die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie die Leitlinien der Grundzüge der Wirtschaftspolitik.

prozesse über eine gemeinsame Interessenbündelung effektiver und demokratischer gestalten.

Grundzüge einer europäischen Wirtschaftsverfassung

Im Gesamtzusammenhang liegt der europäischen Wirtschaftsintegration das ordnungspolitische Leitbild einer markliberalen Wirtschaftsordnung zugrunde. So konstituieren die Gemeinschaftsverträge den Wirtschaftsraum der EU als offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.

Artikel 2 EUV legt die allgemeine Zielsetzung der europäischen Integration fest. Hiernach soll innerhalb eines Raums ohne Binnengrenzen und unter Wahrung der nationalen Identität der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt werden. Nach Art. 2 EGV ist es Aufgabe der Gemeinschaft, einen gemeinsamen Markt und eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten. Darin soll eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, ein nichtinflationäres Wachstum und ein hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen erreicht werden.

Artikel 4 EGV konkretisiert die allgemeinen Zielsetzungen, wonach die Mitgliedstaaten und deren Wirtschaftspolitik auf eine arbeitsteilige Wirtschaftsordnung und den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ verpflichtet werden. Auf diesem ordnungspolitischen Fundament stellt Artikel 3 EGV die dazu erforderlichen Politikfelder über verschiedene Zuständigkeitsebenen in einen funktionalen Zusammenhang. Darin ist vor allem die Binnenmarktpolitik auf der Basis der vier Marktfreiheiten, des Prinzips der Nichtdiskriminierung, der ge-

genseitigen Anerkennung und den Bestimmungen des europäischen Wettbewerbsrechts enthalten. Die Binnenmarktpolitik wird von der gemeinsamen Agrarpolitik, Struktur- und Industriepolitik ergänzt, deren Aufgaben und Ziele gemeinschaftlich wahrzunehmen sind. Für die Förderung von Forschung und Entwicklung, die Sozial-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik bleiben ausschließlich die Mitgliedstaaten verantwortlich, mit der Einschränkung, dass sie ihre gesamte Wirtschaftspolitik an den gemeinsamen Koordinierungsvorgaben auszurichten haben⁵.

Fehlende hierarchische Trennung

Das Problem der Vertragsgrundlagen ist, dass Ziele, Aufgabenfelder und Durchführungsbestimmungen nebeneinander stehen, ohne dass eine inhaltliche oder hierarchische Trennung erfolgt. Dadurch geht der Verfassungscharakter sowie eine für alle Mitgliedstaaten verbindliche und nachvollziehbare Zielrichtung verloren. Im Ergebnis behindert dies eine wirksame Koordinierung und gefährdet damit die wirtschaftspolitische Konvergenz. Eine Neuordnung der Gemeinschaftsverträge sollte diesen Defiziten Rechnung tragen und sie im Sinne von mehr Effizienz, Transparenz und Legitimation auflösen. Dies gelingt umso besser, je eindeutiger und nachvollziehbarer die Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames und verbindliches Regelwerk zurückgreifen können.

Mit der Neuordnung der europäischen Wirtschaftsverfassung wird beabsichtigt, den gemeinsamen Besitzstand ordnungspolitisch zu fundieren und die positiven Effekte der WWU konstitutionell zu sichern⁶. Elementar für eine Reform der konstitutionellen Bestimmun-

gen ist eine klare Kompetenzabgrenzung sowie eine einheitliche Zielsetzung für die nachgelagerten Politikbereiche.

Aufgabenkategorien

Den formalen Ansatzpunkt für eine Kategorisierung bietet die Aufgabenliste des Artikels 3 EGV, wodurch vor allem das ordnungsgemäße Funktionieren des gemeinsamen Marktes sowie der Währungsunion garantiert werden soll. Entlang ihrer Ermächtigungsgrundlage und Eingriffsintensität empfiehlt es sich, die derzeitigen Vertragsbestimmungen anhand der folgenden Aufgabenkategorien zu ordnen⁷:

- **Verbindliche ordnungspolitische Zielsetzung:** Hierunter fallen alle Bestimmungen, welche die europäische Wirtschaftsordnung mitsamt ihrer ordnungspolitischen Zielrichtung betreffen. Vertragsänderungen bedeuteten einen substantiellen Eingriff in die Grundlagen der europäischen Wirtschaftsordnung.
- **Ausschließliche Politiken:** Dies umfasst jene Politikbereiche, die zur Verwirklichung der Zollunion, zur Gewährleistung des Binnenmarktes sowie im Rahmen der Währungsunion vollständig auf die europäische Ebene übertragen worden sind.
- **Gemeinsame Politiken:** Hiermit sind Aufgabenfelder gemeint, die zur Umsetzung der elementaren

⁶ Durch die WWU ist ein wirtschafts- und währungspolitisches Umfeld entstanden, das der Sicherung von Preisstabilität und der Mobilisierung von Wachstumskräften förderlich ist und die Attraktivität Europas als Investitionsstandort erhöht. Die konkreten ökonomischen Vorteile sind Preistransparenz, Wegfall von Wechselkursrisiken und sinkende Transaktionskosten.

⁷ Die Kategorisierung ist in Anlehnung entstanden an Claus Giering: Arbeitsteilung in Europa. Modell für ein nachvollziehbares Zuständigkeitsprofil, C.A.P. Working-Paper, November 2001, veröffentlicht unter: www.cap.uni-muenchen.de.

⁵ Siehe Artikel 98-104 EGV.

Vertragsziele und zur Verhinderung grenzüberschreitender negativer externer Effekte gemeinsam ausgeübt werden (z. B. Vollendung des Binnenmarktes, Umweltpolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt).

- **Ergänzende Politiken:** Die EU wird in Bereichen wie Sozialpolitik, Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz, Industrie oder Forschung und Entwicklung unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar insoweit, wie eine EU-weite Regelung einen Mehrwert für die Mitgliedstaaten darstellt.
- **Koordinierte Bereiche:** Hinsichtlich dieser Aufgaben können die EU und ihre Organe lediglich unterstützend beteiligt werden, wobei letztlich die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich bleiben.

Neuordnung der Verträge

Eine Neuordnung der Verträge entlang dieser Systematik sorgt für mehr Transparenz, ohne dass dafür eine substantielle Umverteilung der heutigen Kompetenzbestände notwendig wäre. Anhand des oben dargelegten Schemas ergibt sich eine Neuordnung des gemeinsamen Rechtsbestandes sowie der sich daran anschließenden Aufgabenbereiche, wodurch eine in sich kohärente europäische Wirtschaftsverfassung entsteht⁸:

Verbindliche ordnungspolitische Zielsetzung: Aus den Artikeln 2 EUV sowie 2 und 4 EGV lässt sich ein ordnungspolitisches Leitbild einer offenen, dem Wettbewerb sowie der Sozialstaatlichkeit verpflichteten Marktwirtschaft gewinnen, das als Richtschnur zur Umsetzung der national verantworteten

Wirtschaftspolitik dient. Diesem Leitbild liegt das grundlegende Ziel der Konstituierung des europäischen Binnenmarktes zugrunde, in dem ein fairer und freier Wettbewerb sowie wirtschaftliche und soziale Kohäsion gleichermaßen verwirklicht sind. Aus Artikel 4 EGV leiten sich die ordnungspolitischen Grundprämissen ab: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz. Zusammen mit den grundlegenden gemeinschaftlichen Zielsetzungen entsteht ein „magisches Fünfeck“ der gesamtwirtschaftlichen Koordinierung⁹. Die übergeordnete ordnungspolitische Zielsetzung integriert die Sicherung der Geldwertstabilität in die Verfahren der multilateralen Überwachung, ohne den für die wirtschaftspolitische Koordinierung wichtigen Systemwettbewerb auszuschalten. Im Ergebnis bleiben damit die Vorzüge der Methode der offenen Koordinierung erhalten, was eine gesamtwirtschaftliche Stabilitäts- und Wachstumspolitik in den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft begünstigt.

Ausschließliche Politiken: Aufgrund ihres konstitutionellen Charakters sind die Bestimmungen zur Vollendung des Binnenmarktes in den Bereich der ausschließlichen Politiken einzugliedern. Die zentralen Aufgaben einer wettbewerbsorientierten und offenen Marktwirtschaft leiten sich aus Artikel 3 EGV ab. Sie umfassen den Bereich der Binnenmarktpolitik im Sinne der Erfüllung der vier Grundfreiheiten und das gemeinsame System zur Sicherung des gemeinschaftsweiten Wettbewerbs. Auch ist

die gemeinsame Währungs- und Geldpolitik hier einzuordnen, da die Mitgliedstaaten diesen Bereich vollständig auf die Gemeinschaftsebene übertragen haben.

Darüber hinaus sollte die gemeinsame Geldpolitik in den Bereich der ausschließlichen Aufgaben überführt werden, wodurch das Ziel der Sicherung der Preisstabilität zur grundlegenden Handlungsorientierung der national verantworteten Wirtschafts- und Finanzpolitik würde.

Gemeinsame Politiken: Die Aufgaben, Verfahren und Regeln, welche die Vollendung des Binnenmarktes zum Ziel haben, gehören in den Bereich der gemeinsamen Politiken und sollten über die gemeinsamen Bestimmungen nach Artikel 98 und 99 EGV koordiniert werden. Nach Artikel 99 EGV sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitiken als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ zu betrachten und im Rat entsprechend zu koordinieren. Ausgehend von der gemeinsamen Handlungsorientierung kommt den Mitgliedstaaten die Aufgabe zu, eine den monetären Zielvorgaben gemäße Politik zu betreiben. Das heißt die noch immer national verantworteten Wirtschafts- und Finanzpolitiken haben weiterhin und vornehmlich der Musgraveschen Triade der Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsfunktion zu dienen, wobei der nationale Policy-mix nicht das Ziel der Wahrung der Preisstabilität im Euroraum unterminieren sollte.

Ergänzende Politiken: Die im Zuge der EU-Wachstumsstrategie von Lissabon¹⁰ noch stärker zum

⁸ Vgl. ausführlich Holger B. Friedrich: Grundzüge einer europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung, C.A.P. Working-Paper, Februar 2002, veröffentlicht unter: www.cap.uni-muenchen.de.

⁹ Dieses ergibt sich aus der Schnittmenge der Art. 2 EUV, 2 EGV und 4 EGV: Prinzip der offenen und sozialen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen, ausgeglichene Zahlungsbilanz und ein hohes Beschäftigungsniveau.

¹⁰ Der Europäische Rat von Lissabon stellte die Förderung von sozialer Integration und Beschäftigung als gleichwertige Ziele neben marktwirtschaftliche Strukturreformen. Siehe Europäischer Rat von Lissabon (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 23./24.03.2001, in: Bull. EU 3-2001.

Tragen kommenden Gemeinschaftsaufgaben in den Bereichen Sozial- und Industriepolitik sowie der Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung sollten in jedem Fall in Einklang mit den Binnenmarktbestimmungen stehen. Die Gemeinschaft wird hier primär unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, um die gemeinsame Marktintegration zu fördern.

Koordinierte Bereiche: Diese Kategorie umfasst Politikbereiche, die explizit in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen, dennoch durch europäische Koordinierungsverfahren wie den Köln-Prozess¹¹ mit Blick auf die Lissabon-Strategie in einem besonderen Abstimmungsverhältnis stehen. Auch hier ist die gemeinschaftliche Zielrichtung maßgebend, obwohl die Mitgliedstaaten weiterhin die alleinige Handlungskompetenz besitzen. Die Gemeinschaft wird lediglich über spezifische Verfahren unterstützend tätig.

Grundzüge einer europäischen Finanzverfassung

Seit dem europäischen Rat von Lissabon steht die EU unter massivem Reformdruck: Spätestens bis zum Jahr 2010 soll der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten abgeschlossen sein, die politische Gestalt der Union Formen eines leistungsfähigen und legitimierten Gemeinwesens annehmen und die Wirtschafts- und Währungsintegration soweit konsolidiert sein, dass Europa zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Gemeinwesen aufsteigt. Mehr Mitglieder bedeutet aber auch eine steigende Heterogenität der wirtschaftlichen Entwicklung, was sich negativ auf das störungsfreie Funktionieren von Binnenmarkt und Währungsunion

auswirken kann. Zugleich werden die gemeinsame Währung und das europäische Bekenntnis zu Marktwirtschaft und freiem Wettbewerb die innergemeinschaftliche Standortkonkurrenz erhöhen, wodurch soziale Ungleichgewichte eher noch verstärkt als gelindert werden.

In einer immer offeneren und heterogener werdenden Union können diese Folgekosten nicht von den Mitgliedstaaten allein getragen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es logisch, den mit der europäischen Integration beschrittenen Weg des Ausbaus gemeinschaftlicher Problemlösungsfähigkeit fortzusetzen. Die historisch notwendige Erweiterung der Union darf nicht an mitgliedstaatlichen Egoismen scheitern. Ferner ist eine politische Vertiefung der Union ohne den Transfer weiterer Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene nicht vorstellbar. Vertiefung und Erweiterung der Union stellen daher die Frage nach der zukünftigen Finanzausstattung der EU. Zur sachgerechten Erfüllung gemeinschaftlicher Gestaltungskompetenz und zur Linderung sozialer Entwicklungsdisparitäten sind effiziente und solidarische Strukturen erforderlich.

Eine Beibehaltung des Status quo würde die verteilungspolitische Ineffizienz manifestieren, zumal die Agrar- und Strukturpolitik damit kaum finanzierbar wären. Darüber hinaus würde eine Renationalisierung der primären Ausgabenbereiche den bisherigen Integrationsstand gefährden und dem Kohäsionsziel der Gemeinschaftsverträge zuwiderlaufen¹². In einer größeren und heterogeneren Union bedeutet wirtschaftliche und

soziale Kohäsion nicht nur einen möglichen Zuwachs an Kompetenz und Verantwortung, sondern auch die Erhöhung finanzieller Mittel. Damit stellt sich die Frage nach der Zusammensetzung des EU-Haushalts und der Erhebung und Verwendung eigener Finanzmittel in einem neuen Licht¹³. Um die Handlungsfähigkeit in einer erweiterten EU zu gewährleisten und um leistungsfähige Transfermechanismen vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung bedürftiger Mitgliedsländer bereitstellen zu können, ist daher eine Neujustierung europäischer Solidarität notwendig.

Neujustierung der europäischen Solidarität

In einem ersten Schritt bietet sich eine grundlegende Reform der distributiven Aufgabenfelder wie der Agrar- und Strukturpolitik an¹⁴. In einer europäischen Finanzverfassung wären beide Politiken der Kategorie der „gemeinsamen Politiken“ zuzuordnen. Handlungsleitend für einen Systemwechsel sollten sowohl die elementaren Grundzüge der gemeinsamen Wirtschaftsverfassung als auch die in Zukunft zu erwartenden Herausforderungen sein. In der Konsequenz ist in der Agrarpolitik der Übergang zu einem echten Agrarbinnenmarkt erforderlich, was bedeuten würde, dass produktionsbezogene Subventionen und direkte Einkommensbeihilfen langfristig abgeschafft werden müssten. Transferzahlungen müssten primär zur Überwindung der vorherrschenden Entwicklungsunterschiede eingesetzt und auf

¹¹ Verfahren zur Koordinierung der Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik.

¹² Vgl. ausführlich hierzu Thea Emmerling: Von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich?, C.A.P. Working-Paper, Juni 2002, veröffentlicht unter: www.cap.uni-muenchen.de.

¹³ Zur Stärkung von Legitimation und Akzeptanz europäischer Politik wäre es allerdings ratsam, wenn damit keine Erhöhung der absoluten Abgabenbelastung der Bürger einhergehen würde.

¹⁴ Vgl. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Europas Reform denken, Diskussionspapier zum Karlspreis-Europa-Forum in Aachen 2002, veröffentlicht unter: www.cap.uni-muenchen.de.

die förderbedürftigsten Regionen begrenzt werden.

In einem zweiten Schritt sind die bereits vorhandenen Transferleistungen in einem kohärenten Finanzausgleich zusammenzufassen. Dies würde keine Abkehr von der bisherigen Integrationslogik bedeuten, sondern die Strukturen der gegenwärtigen Aufgabenfelder in eine vertikale Finanzordnung überführen.

Von diesem Ansatzpunkt ausgehend könnte die Frage nach der Zusammensetzung des EU-Haushalts und nach der Höhe eigener Finanzmittel der EU beantwortet werden. So macht die Stärkung europäischer Solidarität die Erschließung neuer Einnahmequellen, z.B. über eine EU-Steuer erforderlich.

Bei einem solchen Schritt wären allerdings die Kompetenzen des Europäischen Parlaments auszuweiten, damit es als direkt demokratisch-legitimiertes Forum die Mittelherkunft und -verwendung kontrollieren kann. Dies wäre ein weiterer Schritt in Richtung Vollendung der politischen Integration, der mit der Entwicklung einer effizienten und solidarischen EU-Finanzverfassung angestoßen werden könnte.

Verbesserten Interessenwahrnehmung der WWU

Neben der notwendigen Konstituierung der europäischen Wirtschafts- und Finanzordnung sollten die Entscheidungsprozesse effizienter werden. Dafür ist zunächst eine eindeutige Interessenvertretung notwendig, um die Transparenz in der WWU sowie die Legitimation des gemeinsamen Geldes zu stärken.

Eine Formalisierung der Eurogruppe ist keine gemeinschaftsverträgliche Lösung, da der Ecofin-Rat

das eigentliche Beschlussorgan der Wirtschafts- und Finanzpolitik darstellt. Dies käme einer Spaltung in Mitglieder und Nichtmitglieder der WWU innerhalb der wirtschaftspolitischen Abstimmungsprozesse gleich und würde die Kohärenz der Binnenmarktpolitik gefährden. Darüber hinaus gingen die praktischen Vorzüge eines kleinen und informellen Gremiums verloren, dessen informeller Status einen beträchtlichen Gruppenzwang auszulösen vermag. Allerdings ist eine Vertretung der Interessen des Euroraums durch ein Nichtmitglied ebenso wenig praktikabel wie vorstellbar.

Eine Lösung besteht darin, den Sprecher der Eurogruppe durch den Ecofin-Rat wählen zu lassen, wobei dieser aus einem Teilnehmerland der WWU kommen müsste. Aus Kontinuitätsgründen bietet sich eine Amtszeit von mindestens zwei Jahren an. Eine Wahl durch den Ecofin-Rat könnte zudem eine Brücke zu den Nichtteilnehmern schlagen und die Verbindlichkeit der wirtschaftspolitischen Absprachen erhöhen, indem die gemeinsame Politikkoordination insgesamt mehr Legitimation erfahren würde.

Darüber hinaus könnte der gemeinsam gewählte Sprecher der Eurogruppe auch die Vertretung der WWU auf dem internationalen Parkett wahrnehmen, womit die Interessenwahrnehmung nach innen und außen deckungsgleich wäre¹⁵. Eine solche Bündelung der Interessenwahrnehmung würde für mehr Klarheit und Verlässlichkeit innerhalb des wirtschaftspolitischen Gefüges der WWU insgesamt sorgen.

¹⁵ Eine solche Interessenbündelung wäre auch einer effektiveren makroökonomischen Koordinierung der großen Wirtschafts- und Währungsräume förderlich. In diesem Fall sind die USA, Japan und EU gemeint.

Schlussbemerkung

Von dem Gelingen der WWU hängt der materielle und ideelle Erfolg der europäischen Einigung ab. Angesichts eines politischen Gemeinwesens sui generis bilden Reformen, die auf mehr Transparenz und Effektivität in der WWU abzielen, eine elementare Voraussetzung für die Vertiefung der politischen Integration. Um dies zu erreichen, sollte zunächst das ordnungspolitische Regelwerk der Gemeinschaft so angepasst werden, dass es den Spannungsbogen einer kontinuierlich erweiterten WWU konstruktiv aufzulösen vermag. Dieser reicht von der Intensivierung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit, der schrittweisen Erweiterung und Vertiefung der WWU bis hin zur Schaffung einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung.

Die letzte Etappe rückt allerdings erst in den Bereich des Machbaren, wenn die politische Integration auf gleicher Augenhöhe mit der wirtschaftlichen Integration angelangt ist. Bis dahin sollten in sich stimmige Wirtschafts- und finanzpolitische Vertragsgrundlagen garantieren, dass im weiteren Verlauf der Wirtschafts- und Währungsintegration der Grundsatz der gleichen Wettbewerbsbedingungen sowie das Prinzip der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion garantiert sind.

Der EU-Konvent sollte sich daher der Neuordnung der Gemeinschaftsverträge im Sinne der Schaffung einer konsistenten Wirtschafts- und Finanzverfassung sowie der Interessenbündelung in der Wirtschaftspolitik annehmen. Auf dieser Grundlage können dann die Gemeinschaftsstrukturen sukzessive in Richtung einer gemeinsamen (Wirtschafts-)Regierung ausgebaut werden.