

Grundzüge einer europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung

Von Holger B. Friedrich

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
am Centrum für angewandte Politikforschung, München

Mai 2002

Ansprechpartner:
Holger B. Friedrich
Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
Centrum für angewandte Politikforschung
Maria-Theresia-Straße 21
81675 München

Centrum für angewandte Politikforschung
(C·A·P)

Direktor: Prof. Dr. Dr. h.c.
Werner Weidenfeld

Maria-Theresia-Str. 21
81672 München

Tel: 089 - 2180 1300
Fax: 089 - 2180 1329

Web: www.cap.uni-muenchen.de

Ludwig-Maximilians-Universität München

Tel.: +49-89-21801325
Fax: +49-89-21801329
E-Mail: holger.friedrich@lrz.uni-muenchen.de

Grundzüge einer europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung

1. EINFÜHRUNG

Mit der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist der Europäischen Union ein entscheidender Integrationsschritt gelungen. Bisher ist die Einführung des Euro ein voller Erfolg: steigende Preistransparenz, der Wegfall von Wechselkursrisiken und sinkende Transaktionskosten intensivieren den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Währungsraums. Der vertiefte Finanzbinnenmarkt erhöht zudem Europas Attraktivität als Investitionsstandort. In der Summe entsteht durch die Währungsunion mehr Planungssicherheit und monetäre Verlässlichkeit. Der Euro ist zugleich eine entscheidende Antwort Europas auf die Internationalisierung der Weltwirtschaft und auf die immer härter werdende Standortkonkurrenz im globalen Wettbewerb. Die WWU ist auch ein Ausdruck des politischen Willens der Mitgliedstaaten, den Weg der Stärkung gemeinsamer politischer Handlungsfähigkeit fortzusetzen. Dies gelingt um so besser, je leistungs- und anpassungsfähiger die gemeinsamen Regeln und Verfahren sind. Mit Blick auf die Vollendung der WWU zeigt sich jedoch, dass der gegenwärtige Handlungsrahmen der Gründungsgemeinschaft immer weniger eine ausreichende Gestaltungs- und Regierungsfähigkeit auf europäischer Ebene gewährleisten kann.

Es ist folglich zu fragen, wie zukunftsfähig die gegenwärtigen Vertragsgrundlagen sind. Sie müssen garantieren, dass im weiteren Verlauf der Wirtschafts- und Währungsintegration das Prinzip der gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle Mitgliedstaaten Bestand hat. Darüber hinaus muss das ordnungspolitische Regelwerk der Gemeinschaft in der Lage sein, den Spannungsbogen einer kontinuierlich erweiterten WWU konstruktiv auflösen zu können. Dieser reicht von der Intensivierung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit, der schrittweisen Erweiterung und Vertiefung der WWU bis hin zur Schaffung einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung.

Als ersten Schritt gilt es daher zu prüfen, welche Aufgabenfelder und Bestimmungen der Materie der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsintegration zuzurechnen und dementsprechend in eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzordnung zu überführen sind. Dazu müssten die elementaren Grundzüge einer europäischen Wirtschaftsverfassung aus den bisherigen Vertragsbestandteilen herausgearbeitet werden. Daraus lassen sich in einem zweiten Schritt klare Kategorien für die politischen Aufgabenfelder sowie die Zuständigkeitsverhältnisse ableiten. In einem dritten Schritt sollten diese Kategorien die Neuordnung der wirtschaftspolitischen Bestandteile der Gemeinschaftsverträge ermöglichen. Im Ergebnis entsteht eine stringente Ordnung mit klaren Zuständigkeiten und einer übergeordneten ordnungspolitischen Zielrichtung.

***Euro ist Beweis
gemeinsamer Hand-
lungsfähigkeit***

***Leistungsfähiges
Regelwerk garantiert
Erfolg der WWU***

***Vollendung der WWU
bedingt Neuordnung
der Verträge***

2. MANGEL AN KLARHEIT UND STRINGENZ DER DERZEITIGEN WIRTSCHAFTSORDNUNG

Die Gemeinschaftsverträge konstituieren die Europäische Union als eine auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie sowie der Achtung des Prinzips der Menschenrechte verpflichtete Rechtsgemeinschaft. Darüber hinaus definieren sie den Wirtschaftsraum der Union als offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Artikel 2 EUV legt die allgemeine Zielsetzung der europäischen Integration fest. Mit Bezug auf die WWU soll hiernach innerhalb eines Raums ohne Binnengrenzen und unter Wahrung der nationalen Identität der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt werden. Nach Art. 2 EGV ist es daher die Aufgabe der Gemeinschaft, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion in der ganzen Gemeinschaft eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, ein nichtinflationäres Wachstum und einen hohen Grad an Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Artikel 4 EGV liefert die Ausrichtung auf eine arbeitsteilige Wirtschaftsordnung, da die nationalen Wirtschaftspolitiken im Ganzen “dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb” verpflichtet sind.

Auf dieser Basis stellt Artikel 3 EGV die dazu erforderlichen Aufgabenfelder über verschiedene Zuständigkeitsebenen in einen mehr oder minder funktionalen Zusammenhang. Der Erfolg der europäischen Wirtschaftsintegration ist insbesondere durch die in Artikel 3 dargelegte gemeinsame Binnenmarktpolitik auf Grundlage der vier Marktfreiheiten, des Prinzips der Nichtdiskriminierung, der gegenseitigen Anerkennung sowie den Bestimmungen des europäischen Wettbewerbsrechts möglich geworden. Diese Prinzipien tragen in besonderer Weise dem Grundsatz der Subsidiarität nach Artikel 5 EGV Rechnung. Durchführungsbestimmungen und Ausnahmeregelungen vom Binnenmarktrecht finden sich in Artikel 14 EGV sowie Artikel 16 und 30 EGV. Der Grundsatz der Errichtung einer Zollunion ist bereits in Artikel 3 dargelegt und wird in den Artikeln 23-31 EGV konkretisiert.

Darüber hinaus leitet sich die Binnenmarktpolitik und besonders das Prinzip der Nichtdiskriminierung von dem gemeinsamen Wettbewerbsrecht (Artikel 81-89 EGV) sowie dem Verfahren zur gemeinsamen Rechtsangleichung ab (Art. 94-97). Eine ordnungspolitische Ausrichtung auf wirtschaftspolitische Zielsetzungen erfahren die Mitgliedstaaten durch die Koordinierungsbestimmungen nach Artikel 98-104 EGV. Die gemeinsame Währungspolitik markiert diesbezüglich eine weitreichendere Verdichtung der wirtschaftspolitischen Handlungszusammenhänge, die in ihrer Anwendung nach Art. 105-124 EGV besonders für die Teilnehmer der Währungsunion relevant ist.

Einen die Binnenmarktpolitik ergänzenden Charakter haben Aufgabenfelder wie die Agrarpolitik (Art. 32-38 EGV), die Industriepolitik (157 EGV) und die Strukturpolitik (158-162 EGV). Sie

Offene Marktwirtschaft ist europäische Wirtschaftsordnung

Artikel 3 EGV definiert die Aufgabenfelder

Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht sind Kern der europäischen Wirtschaftsordnung

alle werden von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeführt. Im Bereich der Förderung von Forschung und Entwicklung (Art 163-173 EGV) der Sozial- und Bildungspolitik (136-150 EGV) sowie der Beschäftigungspolitik (125-135 EGV) tragen die Mitgliedstaaten die alleinige Verantwortung und unterliegen allenfalls gemeinsamen Koordinierungsvorgaben.

Im Gesamtzusammenhang liegt der europäischen Wirtschaftsintegration das ordnungspolitische Leitbild einer marktliberalen Wirtschaftsordnung zugrunde. Dies wird vor allem an den grundlegenden Zielsetzungen und den zentralen Bestimmungen des Binnenmarktrechts deutlich. Dieser Wesenszug soll mit der geplanten Aufnahme der Charta der Grundrechte im Zuge der bevorstehenden Vertragsrevision noch verstärkt werden. Die politische Rechtsordnung und die wirtschaftliche Ordnung sollen sich demnach gegenseitig ergänzen.¹

Das Hauptproblem der Vertragsgrundlagen ist, dass Ziele, Aufgabefelder und Durchführungsbestimmungen nebeneinander stehen, ohne dass eine Kontext bezogene beziehungsweise hierarchische Trennung erfolgt. Dadurch geht der direkte vertragliche Bezug sowie die gemeinsame und für alle Mitgliedstaaten und Bürger verbindliche und nachvollziehbare Zielrichtung verloren. Insbesondere wenn es um die Umsetzung der allgemeinen Zielsetzungen geht, finden sich Widersprüche und nicht näher definierte Zuständigkeitsverhältnisse zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Dies führt soweit, dass explizite Gemeinschaftsaufgaben und -ziele definiert werden, die dazugehörigen Aufgabenumschreibungen allerdings kaum für gemeinschaftliche Problemlösungen sprechen (z.B. Industrie, Sozial- und Beschäftigungspolitik). Die inhaltliche Verknüpfung einzelner Aktionsfelder wird dadurch erschwert, dass nicht nur Zielsetzungen, sondern auch Zuständigkeiten widersprüchlich geregelt sind. Hinsichtlich der zunehmend erforderlichen politikfeldübergreifenden Koordinierungsprozesse innerhalb der WWU-Verfahren kann sich dies als nachteilig erweisen. Eine Systematisierung der Grundzüge einer europäischen Wirtschaftsverfassung, die auf Basis des Artikels 3 EGV ansetzt und mit einer gemeinsamen ordnungspolitischen Zielrichtung zu verbinden wäre, sollte diesen Defiziten Rechnung tragen und sie im Sinne von mehr Effizienz, Transparenz, Legitimation und Bürgernähe auflösen.

***Mangelnde
Transparenz und
Zielsetzung verhindern
eindeutige Ordnungs-
politik***

3. VERTRAGLICHE STRUKTURIERUNG UND NEUORDNUNG DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSVERFASSUNG

Elementar für eine Reform der konstitutionellen Bestimmungen der europäischen Wirtschaftsverfassung ist eine einheitliche Kompetenzabgrenzung sowie eine klar nachvollziehbare Zielsetzung für die nachgelagerten Politikbereiche. Auf der Grundlage dieser, für die weitere Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsintegration

***Klare Kompetenzen
bedürfen eindeutiger
Ziel-Mittel-Bestimmungen***

¹ Für eine tabellarische Übersicht der Vertragsbestimmungen siehe Anhang 1.

maßgeblichen ordnungspolitischen Zielrichtung und Kompetenzzuweisung sollten die Ziel-Mittel-Bestimmungen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten eindeutig sein. Dabei sollte die jeweilige Intention und Reichweite europäischer Eingriffsbefugnisse in den Blick genommen werden. Es wäre daher besser, eine Neuordnung der Politikfelder anhand klar definierter Aufgabenkategorien zu erreichen als nach dem bisherigen Prinzip der Einzelermächtigung. Es gilt, die vorhandenen Aktionsfelder und Entscheidungsbefugnisse entlang ihrer unterschiedlichen Ermächtigungsgrundlage beziehungsweise Eingriffsintensität fünf Hauptkategorien zuzuordnen:²

1. *Verbindliche ordnungspolitische Zielsetzung*: Hierunter fallen alle Bestimmungen, welche die europäische Wirtschaftsordnung mitsamt ihrer ordnungspolitischen Zielrichtung betreffen. Vertragsänderungen auf diesen Gebieten bedeuten einen substantiellen Eingriff in die Grundlagen der europäischen Wirtschaftsordnung.
2. *Ausschließliche Politiken*: Dies sind die Politikbereiche, die zur Verwirklichung der Zollunion, im Rahmen der Währungsunion sowie zur Gewährleistung des Binnenmarktes vollständig auf die europäische Ebene übertragen worden sind.
3. *Gemeinsame Politiken*: Hier handelt es sich um jene Aufgabenfelder, die zur Umsetzung der elementaren Vertragsziele – wie der Vollendung des Binnenmarktes und den vier Marktfreiheiten, einer nachhaltigen Umweltpolitik, des Diskriminierungsverbots oder des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – auf Grund eines grenzüberschreitenden Bezuges gemeinsam ausgeübt werden.
4. *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 ergibt.
5. *Koordinierte Bereiche*: Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Europäische Union und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber letztlich nicht in der politischen Verantwortung.

Fünf Kategorien definieren wirtschaftspolitische Kompetenzordnung

Eine Neuordnung der Verträge entlang dieser Systematik würde erheblich mehr Transparenz schaffen, ohne dass dafür eine substantielle Umverteilung der heutigen Kompetenzbestände notwendig wäre. Zudem bleibt die Weiterentwicklung des politisch-institutionellen Gefüges auf dieser Grundlage möglich – sei es durch die Überführung spezifischer Aufgaben von einer in eine andere Kategorie, sei es durch die Zuordnung bestimmter Entscheidungsverfahren zu den einzelnen Kategorien. Den formalen Ansatzpunkt für die Kategorisierung der europäischen

Systematisierung führt zu Neuordnung der Verträge

² Dieses Schema geht auf eine bereits früher entwickelte Systematisierung der Aufgabenteilung zurück, die von Claus Giering im Kontext des gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung und dem Centrum für angewandte Politikforschung getragenen Projektes "Systemwandel in Europa" entwickelt wurde. Siehe Giering, Claus (2001): Arbeitsteilung in Europa. Modell für ein nachvollziehbares Zuständigkeitsprofil, C'A'P Working-Paper, November 2001; ebenfalls unter: www.cap.uni-muenchen.de.

Wirtschaftsverfassung bietet die Aufgabenliste des Artikels 3 EGV. Dadurch soll eine Fokussierung auf das ordnungsgemäße Funktionieren des gemeinsamen Marktes erreicht werden. Auf Basis dieses Ansatzes wird im Folgenden eine Systematisierung der bisherigen Vertragsgrundlagen vorgenommen. Dies geschieht unter Anwendung des oben dargelegten Schemas der fünf Hauptkategorien auf die vertraglichen Bestimmungen der europäischen Wirtschaftsordnung. Daraus ergibt sich folgende Neuordnung der europäischen Wirtschaftsverfassung:³

Verbindliche ordnungspolitische Zielsetzung

Das aus den Artikeln 2 EUV, 2 EGV und 4 EGV zusammengesetzte ordnungspolitische Leitbild einer offenen, dem Wettbewerb sowie der Sozialstaatlichkeit verpflichteten Marktwirtschaft sollte als Richtschnur einer effektiven Vertragsreform im Sinne einer Vereinfachung der europäischen Wirtschaftsverfassung dienen. Diesem Leitbild liegt das zentrale Ziel der Gewährleistung und Vollendung des europäischen Binnenmarktes zugrunde, in dem ein freier Wettbewerb sowie die Bewahrung wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion gleichermaßen verwirklicht sind. Ferner sind die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft entsprechend der zentralen Zielrichtung der europäischen Wirtschaftsordnung für die Durchführung einer Wirtschaftspolitik verantwortlich, die auf einer engen Koordinierung der dezentral verwalteten Wirtschaftspolitik, dem gemeinsamen Binnenmarkt sowie der Einhaltung gemeinsamer Ziele beruht. Aus den Zielbestimmungen des Artikels 4 EGV leiten sich neben dem Leitbild einer auf Wettbewerb basierten Marktwirtschaft weitere ordnungspolitische Grundsätze ab: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz. Dieses Zielbündel ist maßgebend für sämtliche wirtschaftspolitischen Tätigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten. Werden diese Zielsetzungen um die eines hohen Maßes an Beschäftigung und sozialem Schutz aus Artikel 2 EUV ergänzt, so resultiert daraus eine ganz konkrete Handlungsorientierung für eine gesamtwirtschaftliche Stabilitäts- und Wachstumspolitik in den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. In der Summe spiegelt sich darin die Besonderheit des europäischen Gesellschaftsmodells wider, da die Mitgliedstaaten nicht nur zu einer freien marktwirtschaftlichen Grundordnung, sondern ebenfalls auf den Wert europäischer Solidarität verpflichtet werden.

***Art. 2 EUV sowie 2
und 4 EGV als
ordnungspolitisches
Leitbild***

Ausschließliche Politiken

Aufgrund ihres konstitutionellen Charakters wären die Bestimmungen zur Gewährleistung des Binnenmarktes in den Bereich der ausschließlichen Politiken einzugliedern. Die für die Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Wirtschaftsordnung sowie für die Funktionsweise des Binnenmarktes und der WWU maßgeblichen Politikfelder haben sich an dem gemeinsamen ordnungspolitischen Leitbild zu orientieren. Die

***Binnenmarkt- und
Wettbewerbsrecht als
ausschließliche Politik***

³ Für eine tabellarische Übersicht der Neuordnung der wirtschaftspolitischen Vertragsbestimmungen siehe Anhang 2.

zentralen Bestimmungen einer offenen auf freiem Wettbewerb basierenden Wirtschaftsordnung leiten sich bereits aus Artikel 3 EGV ab. Sie umfassen in erster Linie die ausschließlichen Politiken und damit den Bereich der Binnenmarktpolitik im Sinne der Erfüllung der vier Grundfreiheiten des Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs. Die Binnenmarktpolitik und ihre Handlungsprinzipien dienen somit als Bezugspunkt der gemeinschaftlichen und nationalen Aufgabenteilung. Demnach wäre das System der Wettbewerbssicherung den Bestimmungen der Binnenmarktpolitik zuzurechnen. Denn diese Bestimmungen erhalten erst durch die europäische Wettbewerbsaufsicht ihre gemeinschaftsweite Geltungsreichweite. Entsprechend ist auch die gemeinsame Währungs- und Geldpolitik hier einzuordnen, da die Mitgliedstaaten diesen Bereich mit der Währungsunion vollständig auf Gemeinschaftsebene übertragen haben.

Geldpolitik als ausschließliche Politiken definieren

Gemeinsame Politiken

Anknüpfend an die ausschließlichen Politiken lässt sich die in dezentraler Verantwortung verbliebene Wirtschaftspolitik zielführend an den konstitutionellen Vorgaben der zusammengeführten Bestimmungen aus Artikel 2 EUV, den Artikeln 2 EGV und 4 EGV sowie den gemeinsamen Binnenmarktbestimmungen ausrichten. Denn gerade 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 ff. 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. Eine klare Ausrichtung an den Grundsätzen der europäischen Wirtschaftsordnung würde das gemeinschaftliche Zielbündel – stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine ausgeglichene Zahlungsbilanz und ein hohes Beschäftigungsniveau – zum "magischen Fünfeck" der gesamtwirtschaftlichen Koordinierung machen.

Wirtschaftspolitik ist gemeinsame Politik

Dadurch, dass die gemeinsame Geldpolitik in den Bereich der ausschließlichen Aufgaben fiel, würde mit Blick auf die Mitgliedstaaten der WWU das Ziel der Sicherung der Preisstabilität zur grundlegenden Handlungsorientierung. Der finanz- und wirtschaftspolitische Aktionsradius würde dementsprechend um eine für alle gleich verbindliche monetäre Zielgröße verstetigt, ohne dass damit gleichermaßen ein Verlust an fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit seitens der an der WWU teilnehmenden Staaten verbunden wäre. Den Mitgliedstaaten fiel dann die Aufgabe zu, eine den durch die EZB gesetzten monetären Zielvorgaben gemäße Politik zu betreiben.⁴ Darüber hinaus würde eine stärkere Berücksichtigung dieser Handlungsrichtung im Rahmen der multilateralen Überwachung die Wirkungsweise des

⁴ Um dies zu verdeutlichen: Die noch immer national verantwortete Wirtschafts- und Finanzpolitik haben weiterhin und vornehmlich der Musgrave'schen Triade der Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsfunktion zu dienen, gleichzeitig sollte aber der nationale Policy-mix nicht das Ziel der Wahrung der Preisstabilität im Euroraum unterminieren.

Stabilitäts- und Wachstumspaktes nachhaltig stärken, ohne zugleich den für die gesamtwirtschaftliche Koordinierung so wichtigen Systemwettbewerb auszuschalten.

Die Aufnahme der Sonderbestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in die Kategorie der gemeinsamen Aufgaben würde die multilaterale Haushaltsüberwachung vereinfachen. Die grundsätzliche Zielsetzung im Rahmen des "magischen Fünfecks" zur Herstellung "gesunder öffentlicher Finanzen" würde zugleich greifbarer und erhielte einen für alle Teilnehmer der Währungsunion höheren Stellenwert. Insgesamt käme dies der Vertiefung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit der WWU-Staaten zugute. Unbeschadet der restlichen vertraglichen Bestimmungen könnten die Mitgliedstaaten somit die finanzpolitische Koordinierung im Rahmen der für sie geltenden Sonderbestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verbessern. Gleichzeitig bliebe davon die gesamtwirtschaftliche Koordinierungsvorschrift für alle EU-Staaten nach Art. 99 EGV unberührt. Handlungsleitend und für den nationalen Politikformulierungsprozess ausschlaggebend wären in jedem Fall die konstitutionellen Bestimmungen des Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts, welche dem Bereich der "ausschließlichen Politiken" zugeordnet wären.

Dem europäischen Gesellschaftsmodell entsprechend, wird der Grundsatz einer freien Marktwirtschaft zusätzlich um das Leitbild sozialer und wirtschaftlicher Kohäsion ergänzt. Diesbezügliche Grundlagen sind in Artikel 3 EGV sowie den daraus abgeleiteten Gemeinschaftsaufgaben enthalten. Daher sollten distributive und regulierende Aufgabenfelder wie beispielsweise die Strukturpolitik und die Agrarpolitik sowie die Durchführungsbestimmungen ebenfalls in den Bereich der gemeinsamen Aufgaben übernommen werden. Dabei dienen das Prinzip der Subsidiarität (Artikel 5 EGV), das Verfahren der gemeinsamen Rechtsangleichung (Art. 94-97) sowie der Nichtdiskriminierung als Richtschnur für die allgemeinen Durchsetzungsbestimmungen. In den Bereich der gemeinsamen Aufgaben könnten zudem die gemeinschaftlichen Ausnahmeregeln nach Artikel 16 EGV und 30 EGV aufgenommen werden, da sie ausschließlich die Materie der Binnenmarktvollendung betreffen und nur aufgrund nationaler wirtschaftspolitischer Besonderheiten geltend gemacht werden können. In der Summe entstünde somit eine transparentere und aus den Zielbestimmungen der Binnenmarktvollendung ableitbare europäische Wirtschaftsordnung, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindlich wäre und zugleich eine verbesserte wirtschaftliche Konvergenz ermöglichen würde.

Ergänzende Politiken

Die im Zuge der EU-Wachstumsstrategie hinsichtlich der Förderung von sozialer Integration und Beschäftigung noch stärker zum Tragen kommenden Gemeinschaftsaufgaben in den Bereichen Sozial-, und Industriepolitik sowie der Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung sollten in Einklang mit den Binnenmarktbestimmungen stehen. Sie besitzen primär unterstützenden und flankierenden Charakter der gemeinsamen Marktintegration, weshalb sie im Gefüge einer

Stabilitäts- und Wachstumspakt als Sonderbestimmung der Wirtschaftspolitik

Durchführungsbestimmungen sind gemeinsame Aufgaben

Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung haben ergänzenden Charakter

europäischen Wirtschafts- und Währungsordnung als nachgelagerte “Ergänzungsaufgaben” beziehungsweise “ergänzende Politiken” angesehen werden können. Auch wenn sie aufgrund der Querschnittsverzahnung von Zielsetzungen an Bedeutung gewinnen werden, bleiben für unbestimmte Zeit die Mitgliedstaaten in letzter Instanz für ihre Umsetzung verantwortlich.

Koordinierte Bereiche

In die Kategorie der “koordinierten Bereiche” sind solche Politikbereiche aufzunehmen, die explizit in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen, dennoch durch europäische Koordinierungsverfahren wie den Köln-Prozess sowie die Lissabon-Strategie in einem besonderen Abstimmungsverhältnis stehen und eine gemeinsame Zielrichtung erfahren. Auch hier ist die gemeinschaftlich vorgegebene grundlegende Zielrichtung maßgebend, wobei die Mitgliedstaaten alleinige Handlungskompetenz besitzen. Die Gemeinschaft wird hier über spezifische Verfahren und Organe allenfalls unterstützend tätig. Derzeit ist die Beschäftigungspolitik der gemeinschaftlichen Koordinierung zuzurechnen.

4. AUSBLICK

Die Europäische Union steht unter massivem Reformdruck, denn sie hat sich große Ziele gesetzt: Bis zum Jahr 2010 soll der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten abgeschlossen sein, die politische Gestalt der Union feste Konturen annehmen und der Erfolg der Wirtschafts- und Währungsunion soweit konsolidiert sein, dass in ihrer Sogwirkung Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum aufsteigt. Misslingen diese Integrationsvorhaben, könnte die Fortschreibung des bisherigen Musters der europäischen Integration bestehend aus „Vertiefung und Erweiterung“ auf dem Spiel stehen. Die Mitgliedstaaten haben die Wahl zwischen der Vertiefung der gemeinschaftlichen Handlungsfähigkeit und der Stärkung zwischenstaatlicher Kooperation. Angesichts immer komplexer werdender Handlungszusammenhänge in Politik und Wirtschaft sowie Aufgaben, die grenzüberschreitender Problemlösungen bedürfen, ist die Intensivierung der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit sicherlich die zukunftsweisendere Variante.

Ein Mehr an politischer Integration bedeutet allerdings auch, dass so fundamentale Fragen wie die Neuordnung der europäischen Finanzverfassung nicht an mitgliedstaatlichen Widerständen und Egoismen scheitern dürfen. Eine vertiefte politische Zusammenarbeit bedingt gerade den Transfer weitere Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene. Ein Zuwachs an Kompetenz und Verantwortung heisst aber auch, dass die Europäische Union über mehr Mittel zur Gestaltung originärer Gemeinschaftsaufgaben verfügen sollte. Über diesen Weg ist eine Ausweitung gemeinschaftlicher Gestaltungskompetenz denkbar, wenn nicht sogar notwendig. Allerdings sollte dabei immer bedacht werden, dass zwecks verstärkter Legitimation

Reformdruck zwingt zur Neuordnung der Verträge

Finanzverfassung als Bestandteil der Wirtschaftsverfassung

und Akzeptanz europäischer Politik, dieser Schritt nicht mit einer Erhöhung der absoluten Abgabenbelastung der Bürger einhergehen sollte. Eine Umverteilung von Finanzmitteln sollte je nach dem zu regelnden Politikfeld vertikal von regionaler, nationaler und europäischer und umgekehrt erfolgen.

Ein erster Schritt in diese Richtung wäre die Neuausrichtung der bisher Ausgaben intensivsten Politikbereiche: eine Reform der gemeinsamen Agrar- und Strukturpolitik. Handlungsleitend für einen Systemwandel in diesen Aufgabenbereichen sollten sowohl die elementaren Grundzüge der gemeinsamen Wirtschaftsverfassung sein als auch die in Zukunft zu erwartenden Herausforderungen, welche in einem großen Europa an diese beiden Politikfelder gestellt werden. In der Konsequenz wären nicht nur die ordnungspolitische Ausrichtung, sondern auch die Struktur und der Umfang der dabei zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu überdenken.

In einem zweiten Schritt könnten die bereits vorhandenen Transferleistungen in einem kohärenten europäischen Transfersystem zusammengefasst werden. Darauf aufbauend wäre die Frage nach der Zusammensetzung des EU-Haushalts sowie nach der Erhebung und Verwendung eigener Finanzmittel neu zu stellen. Diese Aspekte könnten beispielsweise konstruktiv mit der Vertragsrevision im Jahr 2004 verbunden werden. Dabei erscheint es angeraten, die bisherige Strukturpolitik in einem vertikalen Finanzausgleich zusammenzufassen. Dies würde nicht nur der Effektivierung der Strukturpolitik zugute kommen, sondern zugleich einen entscheidenden Schritt in Richtung Neuausrichtung der konstitutionellen Kompetenzordnung bedeuten. Mit der Entwicklung einer effizienten und solidarischen EU-Finanzverfassung würde sich die gemeinschaftliche Handlungsfähigkeit sichtlich erhöhen – ein Reformerfordernis, das sich angesichts einer größeren und heterogeneren Union der 27+ Mitgliedstaaten mit nie dagewesener Dringlichkeit stellt.

Die Neuordnung der Verträge sollte die Frage nach der Zukunft der europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung berücksichtigen. In diesem Sinne sollte der Entwurf einer europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung als elementarer Bestandteil eines Grundvertrages für die Europäische Union angesehen werden und in die Arbeit des Konvents zur Revision der Gemeinschaftsverträge mit einfließen.

***Zusammenführung
bisheriger Transfer-
mechanismen***

***Wirtschafts- und
Finanzverfassung als
Teil des europäischen
Grundvertrages***

Anhang 1

Der Status Quo der wirtschaftspolitischen Grundsätze der Gemeinschaftsverträge

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

Anhang 2

Neuordnung der europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung

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