

# Wirtschafts- und finanzpolitische Weichenstellungen im Verfassungsentwurf des EU-Konvents

*Roman Maruhn*

*Diese Analyse ist Bestandteil der CD-ROM „Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003“ (ISBN 3-89204-747-2). Die CD-ROM ist im Rahmen des Projekts „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München, durchgeführt wird, entstanden.*

*Die Seitenzahlen dieses Beitrags entsprechen den Angaben in der Gesamtanalyse.*

# Wirtschafts- und finanzpolitische Weichenstellungen im Verfassungsentwurf des EU-Konvents

*Roman Maruhn*

## **Ergebnisse:**

- Das Europäische Parlament erhält auf der Ausgabenseite das Letztentscheidungsrecht über den Haushalt der EU – die Trennung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Mitteln soll entfallen.
- Der Realität der differenzierten Integration in der Währungsunion folgt in der Verfassung die formale Verankerung eigener Institutionen und Entscheidungsstrukturen für den Euro-Raum.

## **Bewertung:**

- Trotz mancher Fortschritte kann der Verfassungsentwurf nicht zufrieden stellen, da gerade auf dem Gebiet der Wirtschaft und Finanzen die Erwartungen an eine substanzielle Weiterentwicklung in Richtung einer politischen Union nicht erfüllt wurden.

## **Schlüsseldokumente:**

- Schlussbericht der Arbeitsgruppe VI „Ordnungspolitik“ (CONV 357/02)
- Zusammenfassende Darstellung der Reaktionen auf den Entwurf der Artikel 38 bis 40 des Verfassungsvertrags (Die Finanzen der Union) (CONV 643/03)

## **Problemlage und Bearbeitung durch den Konvent**

Die Wirtschafts- und Finanzverfassung der Europäischen Union (EU) bezieht sich auf Politikbereiche, die sehr unterschiedlich und gleichzeitig hoch konfliktreich sind. Ihnen gemeinsam ist, dass sie für Existenz und Zielsetzung der EU essenziell sind. Dies nicht zuletzt, da der vom Europäischen Konvent ausgearbeitete Verfassungsentwurf in der Fortschreibung der Vertragsgeschichte und aufgrund der gemeinsam organisierten Politikbereiche überwiegend eine Wirtschaftsverfassung konstitutionell festschreibt.

Da die Verträge von Amsterdam und Nizza keine Neuerungen der Grundbestimmungen des Maastrichter Vertrags erreicht hatten, stand eine Beschäftigung des Konvents mit dem Globalthema „Ordnungspolitik“ trotz der Brisanz des Themas auf der Agenda der europäischen Verfassungsgebung, Denn nach der erfolgreichen Einführung des Euro besteht besonders im Bereich der institutionellen Fragen Reformbedarf: Mit den an der Währungsunion teilnehmenden Staaten und solchen, die außerhalb des Euro bleiben, ist mittlerweile eine dauerhafte Teilung der Mitgliedsländer der EU in der Währungspolitik erfolgt. Der entsprechende Differenzierungsbedarf im Ecofin, dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister, und die am 1. Mai 2004 stattfindende Erweiterung der Europäischen Union um zehn zusätzliche Staaten erfordern eine institutionelle Anpassung nach Kriterien der Effizienz, der Legitimation, der Souveränität und der Autonomie von Entscheidungsprozessen

und Institutionen innerhalb der Währungsunion.

Die vorliegende Analyse stellt die im Europäischen Konvent erarbeiteten Veränderungen gegenüber dem Vertrag von Nizza dar, zeichnet Ausgangs- und Problemstellungen nach und resümiert den Ausgleich unterschiedlicher Verhandlungspositionen. Dabei werden Beiträge der Arbeitsgruppen VI „Ordnungspolitik“ und IX „Vereinfachung“, der Arbeitskreise „Haushaltsverfahren“ und „Eigenmittel“ und schließlich des Konventspräsidiums und des Plenums berücksichtigt. Die Einteilung und Bearbeitung der Themen folgt weitgehend dem Mandat (CONV 76/02) der Arbeitsgruppe VI „Ordnungspolitik“ (Economic Governance):

- Wirtschaftspolitik;
- Währungspolitik;
- institutionelle Fragen;
- Finanzen.

## **Wirtschaftspolitik**

Im Rahmen eines Verfassungsgebungsprozesses ist generell zu überprüfen, ob die für die Wirtschafts- und Finanzpolitik relevanten Bestimmungen auch Verfassungsrang erhalten. Dem ist der Europäische Konvent weitgehend nachgekommen, indem er in den Zielen der Union (vgl. Art. I-3 EVE) den „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“, die nachhaltige „Entwicklung auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ sowie den „wirtschaftlichen (...) Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ festschreibt.

Kennzeichnend für die Hürden, die die Arbeitsgruppe VI „Ordnungspolitik“ zu überwinden hatte und an denen sie – setzt man das Ziel eines einheitlichen und konstruktiven Konsensergebnisses voraus – letztendlich weitgehend scheiterte, ist die konfliktreiche Entstehung des Schlussberichts. In den Arbeitsgruppen-Dokumenten 14, 19, 20 und dem Schlussbericht (CONV 357/02) lassen sich die verhärteten Fronten und unterschiedlichen Philosophien zwischen den Befürwortern und Gegnern einer Übertragung von mehr wirtschaftspolitischen Kompetenzen an die Europäische Union nachvollziehen.

Die Europäische Union hat gemäß Konventsentwurf die ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln. Darüber hinaus ist sie auch in den Bereichen Währungspolitik der Euro-Staaten, gemeinsame Handelspolitik und Zollunion ausschließlich zuständig. Normative Grundlage dafür ist Art. I-3 EVE, der unter dem Schlagwort des „Zusammenhalts der Mitgliedstaaten“ der EU eine fördernde Rolle zugesteht und diese in Art. I-12 EVE durch einen Katalog der ausschließlichen Politikbereiche eingrenzt.

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken steht, wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, außerhalb dieses Kompetenzkatalogs. Der Konvent hat diesem Politikfeld in Art. I-14 EVE eine eigene, nicht näher dem Verhältnis mit den Mitgliedstaaten unterworfenen Zuständigkeit zugeordnet. Dem ersten Absatz („Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik“) werden als Neuerung die besonderen Regelungen für die Länder zur Seite gestellt, die den Euro eingeführt haben.

Diese die Eurogruppe betreffenden Regeln wurden in buchstäblich letzter Sekunde im formal eigenständigen Abschnitt 3A (Teil III, Titel III, Kapitel II) den institutionellen Bestimmungen der Währungspolitik beigelegt. Damit erlangt das Euro-Währungsgebiet nicht nur eine inhaltliche Stärkung, sondern auch eine hervorgehobene Positionierung in der Verfassung sowie gleichzeitig eine Trennung von den allgemeinen Bestimmungen der Währungspolitik. In dem neuen Art. III-88.1b EVE ist die Ausarbeitung von für die Euro-Staaten exklusiven Grundzügen für die Wirtschaftspolitik niedergelegt, wobei diese nicht den allgemeinen Grundzügen widersprechen dürfen.

Das Prinzip der Exklusivität für die Euro-Zone erstreckt sich in institutioneller Dimension auch auf entsprechende Beschlussfassungen im Ministerrat. Art. III-89 EVE verweist auf das dem Teil IV folgende „Protokoll betreffend die Euro-Gruppe“. Dieses Protokoll legt unter dem Vorsatz der Förderung einer immer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet und der Interimsklausel – „bis alle Mitgliedstaaten der EU dem Euro-Währungsgebiet beigetreten sein werden“ – einerseits informelle Sitzungen der Minister der Staaten der Euro-Gruppe unter Einschluss von Kommission und Europäischer Zentralbank (EZB) sowie andererseits die Wahl eines Präsidenten der Minister des Euro-Währungsgebiets auf zweieinhalb Jahre fest.

Art. III-90 EVE stärkt die Stellung des Euro im internationalen Währungssystem durch die Festlegung gemeinsamer Standpunkte des Ministerrats der Euro-Staaten in Währungsfragen bis hin zu einer einheitlichen Vertretung innerhalb der internationalen Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich, wie dem Internationalen Währungsfonds oder der Weltbank. Dies kann einerseits der gemeinsamen Währung zu mehr Identität – auch als internationale Handels- und Reservewährung – verhelfen und andererseits das internationale Gewicht der Euro-Zone vergrößern.

Art. III-91 EVE, der massiv umgearbeitete Art. 122 EGV, stellt in einer Negativliste die Ausnahmeregelungen für die Mitgliedsländer der EU auf, die den Euro noch nicht eingeführt haben und ist damit ein anschauliches Beispiel für die weit reichende politische Verbindlichkeit in der Währungsunion.

Der Konvent hat im Rahmen seiner Möglichkeiten auf die Diskussion um den Wachstums- und Stabilitätspakt reagiert. Auch vor dem Hintergrund des Gerangels um einen „Blauen Brief“ an Deutschland kann die Europäische Kommission in Zukunft – ohne den Umweg über den Rat – bei der Gefahr der Überschreitung der Defizitgrenze von drei Prozent direkt den Mitgliedstaat warnen. Dies bedeutet eine Stärkung des Gemeinschaftsprinzips, da auch der für Wirtschaft und Währung zuständige Kommissar weiter an Gewicht gewinnt und sich stärker vom zwischenstaatlich geprägten Rat emanzipieren kann. Diese Verfahrensweise wird in Wirtschaftsfragen die Möglichkeit für politische Einflussnahme der Mitgliedstaaten schwächen und gleichzeitig die objektive Feststellung einer möglichen Verletzung des Wachstums- und Stabilitätspakts automatisieren (Art. III-71.4 EVE).

In der Steuerpolitik verharrt die Europäische Union auf dem Status quo: Besonders das Vereinigte Königreich war gegen den von Deutschland und Frankreich unterstützten Vorschlag der Einführung von qualifizierten Mehrheitsabstimmungen. Somit behalten die Mitgliedsländer der EU ihr Vetorecht in Steuerfragen. Ein europäischer Standortwettbewerb bleibt damit zumindest in fiskalischer Hinsicht gewahrt, da lediglich die Mehrwertsteuer und andere indirekte Steuern EU-weit angeglichen werden dürfen, wenn dies notwendig für das Funktionieren des Binnenmarkts ist (Art. III-62.1 EVE).

## **Währungspolitik**

Aufgrund der herausragenden Bedeutung für das Funktionieren der Währungsunion und die Stabilität des Euro verdienen Position und Verankerung der EZB im Konventsentwurf besondere Aufmerksamkeit: Die EZB wird Organ der EU und erhält damit eine verfassungsrechtlich prominente Stellung, aber im Vergleich zu nationalstaatlichen Verfassungen auch ungewohnt starke Verfassungsbindung als Zentralbank (vgl. Art. I-29 EVE). In Absatz 2 dieses Artikels bleibt ihre „vorrangige“ Grundaufgabe die Sicherung der Preisstabilität, auch wenn sie darüber hinaus die allgemeine Wirtschaftspolitik unterstützen soll, um so zur Umsetzung der entsprechenden Unionsziele beizutragen (vgl. Art. I-3 EVE). Dies ist eine deutliche Politisierung, die – im Gegensatz zur Rolle der Deutschen Bundesbank im Grundgesetz – die EZB unter dem Aspekt der politischen Verantwortung zumindest formal in das Tagesgeschäft der Europäischen Union einbindet und damit ihre Unabhängigkeit beschränken kann. Im Endergebnis könnte die Zentralbank über die Kontrolle der Geldpolitik hinaus wirtschaftspolitisch in die Pflicht genommen werden.

## **Institutionelle Fragen**

Der Änderungsbedarf bei den Institutionen lässt sich durch die folgende Konstellation begründen: Die Einführung des Euro in nur 12 von 15 Mitgliedstaaten hat mittlerweile eine dauerhafte währungspolitische Differenzierung der EU nach sich gezogen. Gleichzeitig wird die Erweiterung der EU zum 1. Mai 2004 von 15 auf 25 Mitgliedsländer dazu führen, dass die Staaten der Euro-Zone institutionell betrachtet von einer Position der überwiegenden Mehrheit (12 gegenüber 3) in eine Position der knappen Minderheit (12 gegenüber 13) geraten. Dieser Zustand wird – ohne Einbeziehung des Ausgangs des Referendums zum Euro in Schweden – bis mindestens 2007, dem frühest möglichen Beitritt eines neuen Mitgliedstaats zur gemeinsamen Währung, andauern.

Damit würde sich die Euro-Gruppe bei der Planung der EU-Wirtschaftspolitik im Ecofin-Rat in einer Minderheitenposition befinden, obwohl ihre Integrationstiefe aufgrund der eingeführten Gemeinschaftswährung höher ist. Insofern steht die formale Institutionalisierung der Euro-Gruppe in der Logik differenzierter Integration, wonach lediglich die betreffenden Länder über politische Maßnahmen entscheiden dürfen, die auch an diesem Politikfeld teilnehmen.

Im Ergebnis wird es einen eigenen Euro-Ecofin-Rat, in dem nur die Euro-Staaten vertreten sein werden, geben, der die Funktion der wirtschaftspolitischen Abstimmung für die Euro-Länder weitgehend vom allgemeinen Ecofin-Rat übernehmen wird. Die Euro-Länder können dabei aufgrund ihrer größeren Kohäsion durch die Gemeinschaftswährung über die im Kreis der 25 Finanzminister vereinbarten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ hinausgehen und die Wirtschafts- und Währungsunion politisch flankieren (vgl. Abschnitt zu Wirtschaftspolitik).

## **Finanzen**

In der Frage des Haushalts der Europäischen Union kam der Diskussion um die Eigenmittel erhebliche Bedeutung zu. Allerdings kommt der Begriffswahl (vgl. Abschlussbericht des

Arbeitskreises „Eigenmittel“, CONV 730/03) – wie bereits in den Vorläuferverträgen – besonderes Augenmerk zu. Dass der Konvent am Begriff der Eigenmittel festhält, ist ein Politikum, um den Anspruch auf Finanzmittel und deren Verwendung im EU-Rahmen gegenüber den Mitgliedstaaten zu behaupten. In ihrer großen Mehrheit sind die Einnahmen der Union nämlich keine klassischen Eigenmittel. Viel relevanter sind hier Zuweisungen bzw. Umlagen der Mitgliedstaaten, wie der Bruttosozialprodukt-Anteil.

Zu den prominentesten Verfechtern einer EU-Steuer – nicht zuletzt aus Gründen der Transparenz gegenüber den Bürgern – gehörte Frankreichs Außenminister Dominique de Villepin (vgl. CONV 668/03 und „Reaktionen auf den Entwurf der Art. 38 bis 40 des Verfassungsvertrags (Die Finanzen der Union) - Zusammenfassende Darstellung“, CONV 643/03). Das Thema einer europäischen Steuer belastet die öffentliche Diskussion, weil fälschlicherweise immer eine Mehrbelastung der Steuerzahler befürchtet wird. Dass eine EU-Steuer mit einer Entlastung bei den nationalen Steuern einhergehen muss, ist Grundvoraussetzung für jede entsprechende Diskussion.

Inwieweit die Möglichkeit, in der Zukunft eine EU-Steuer einzuführen, im Konventsentwurf tatsächlich enthalten ist, bleibt interpretationsfähig. Art. I-53.3 EVE besagt sybillinisch: „Die Obergrenze für die Finanzmittel der Union wird in einem Europäischen Gesetz des Rates festgelegt, durch das auch neue Mittelkategorien eingeführt und bestehende Kategorien abgeschafft werden können.“

Eine Neuerung im Haushaltsverfahren liegt darin, dass die Kommission nun einen „echten“ Entwurf des Haushaltsplans vorlegt. Darüber hinaus kommt es zu einer Vereinfachung des Verfahrens: Die Trennung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben wird aufgehoben. Zudem wird das gesamte Verfahren beschleunigt (je nur noch eine Lesung in Rat und Parlament). Bei Nichtzustandekommen eines Kompromisses im Rahmen des Vermittlungsausschusses schlägt der Konvent eine finale Entscheidung über den Haushaltsplan im Parlament mit einer verstärkten Mehrheit (Mehrheit der Mitglieder des EP und 3/5 der abgegebenen Stimmen) vor (Art. III-310.8 EVE).

## **Bewertungen und Perspektiven**

Als Fazit ist festzuhalten, dass der EU-Konvent hinsichtlich der Wirtschaftspolitik nicht mehr erreicht hat, als die bereits bestehenden Regelungen innerhalb der EU im Verfassungsdokument zu kodifizieren. Generell ist hier der Qualitätssprung eher gering, da auch in Zukunft die „Koordination der Wirtschaftspolitik“, also die Vorgabe eines Generalrahmens durch die Erstellung eines unverbindlichen Wirtschaftsplans, das Leitmotiv der Arbeit der Europäischen Kommission bleiben wird. Das Thema einer europäischen Wirtschaftsregierung ist bereits vor der Regierungskonferenz vom Tisch. Die Regierungen der Mitgliedstaaten werden auch in Zukunft die Kontrolle über Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie ein Veto in der Steuerpolitik behalten.

In ersten Kommentaren zeigen sich die Anhänger eines europäischen Standortwettbewerbs beruhigt. Die Befürchtungen einer Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Kommission sind ausgeräumt. Dennoch wird das Konventsergebnis auch als versäumte Chance für eine mögliche Rückführung von Kompetenzen von der europäischen auf die nationale Ebene betrachtet. Damit wurde zumindest auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Finanzverfassung ein Punkt der Erklärung von Laeken – die Frage nach der möglichen

Rückgabe von Aufgaben an die Mitgliedstaaten – negativ entschieden. Mag dieser Einwand auf den ersten Blick für „Integrationisten“ nicht zählen, so könnte eine europäische Verfassung auch durch die Rückübertragung von Kompetenzen (Politikziele, die man als weitgehend umgesetzt definieren könnte) und die Konzentration auf zukunftsfähige Kompetenzen (neue Ziele und Aufgaben im Rahmen einer Zukunftsagenda) der Europäischen Union einen entscheidenden Modernisierungsimpuls verleihen.

Der vorliegende Verfassungsentwurf kann aber auch die „Integrationisten“ nicht zufrieden stellen, da auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Finanzpolitik die Erwartungen einer substanziellen Weiterentwicklung in Richtung einer politischen Union, in diesem Fall einer europäischen Wirtschaftsregierung, nicht erfüllt wurden. Unterm Strich stellt sich Europas Wirtschafts- und Finanzverfassung im Konventsentwurf wie folgt dar:

- Das (vage) Leitbild einer sozialen Marktwirtschaft wird auch für die Europäische Union übernommen;
- „European Economic Governance“ ist als Prinzip bestätigt, zieht allerdings keine tatsächliche europäische Wirtschaftsregierung nach sich;
- der europäische Standortwettbewerb über das Instrument direkter Steuern bleibt weitgehend gewahrt;
- die Frage der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank ist nicht vollständig geklärt – bedenklich scheint eine sehr starke Verfassungsbindung;
- die Staaten der Euro-Zone erhalten die nicht zuletzt durch die Erweiterung bedingte Möglichkeit zu einer geschlosseneren Begleitung der Währungsunion durch ein Mehr an Zusammenarbeit in der Wirtschaftspolitik – die Methode der differenzierten Integration wird quasi-institutionell festgeschrieben;
- der Verfassungsentwurf hält die Möglichkeit bereit, in der Zukunft eine einheitliche europaweite Steuer einzurichten und damit der EU neben der konstitutionellen Verankerung auch die notwendige Finanzautonomie zu verschaffen;
- das Europäische Parlament nähert sich mit dem Letztentscheidungsrecht dem essenziellen parlamentarischen Privileg des „Budgetrechts“ an.