

Berthold Busch

# Zur Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union

Grundlagen, Entwicklung und Perspektiven

# Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik  
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Berthold Busch

## Zur Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union

Grundlagen, Entwicklung und Perspektiven

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24128-6

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2008 Deutscher Instituts-Verlag GmbH  
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln  
Postfach 51 06 70, 50942 Köln  
Telefon 0221 4981-452  
Fax 0221 4981-445  
[div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)  
[www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	4
<b>2</b>	<b>Wirtschaftsverfassung als Rahmen für die wirtschaftliche Tätigkeit</b>	8
<b>3</b>	<b>Die Wirtschaftsverfassung der EU in den Verträgen</b>	10
3.1	Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	10
3.2	Die wesentlichen Elemente der EU-Wirtschaftsverfassung	11
3.3	Exkurs: Wirtschaftsverfassung in der Charta der Grundrechte	16
<b>4</b>	<b>Aktuelle Entwicklungen in der Wirtschaftsverfassung der EU</b>	17
4.1	Schwächung der ordnungspolitischen Orientierung	17
4.2	EU-Zielkatalog ohne Wettbewerb	19
4.3	Kampf um das Ziel der Preisniveaustabilität	23
4.4	Eine Wirtschaftsregierung für die EU?	25
4.5	Daseinsvorsorge	29
4.6	Die Offene Methode der Koordinierung	32
4.7	Erweiterte Abrundungskompetenz	34
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung</b>	35
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	37
	<b>Literatur</b>	39
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	43
	<b>Der Autor</b>	44

# 1

## Einleitung

Die Europäische Verfassung ist tot, es lebe der Reformvertrag. So könnte man plakativ das Ergebnis des Treffens der Staats- und Regierungschefs in Brüssel am 21. und 22. Juni 2007 zusammenfassen. Die Gipfelteilnehmer konnten sich auf ein Mandat für eine Regierungskonferenz einigen, deren Aufgabe es war, den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) zu ändern. Letzterer wird überdies in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ umbenannt. Die Regierungskonferenz konnte aufgrund der detaillierten Vorgaben im Verhandlungsmandat ihre Arbeit so rechtzeitig abschließen, dass sich die Staats- und Regierungschefs bereits im Oktober 2007 beim Herbstgipfel in Lissabon auf den neuen Vertragstext einigten, der dann im Dezember dort unterzeichnet wurde (vgl. dazu Übersicht 1). Ziel ist die Ratifizierung des Vertrags<sup>1</sup> durch die Mitgliedstaaten vor der nächsten Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2009.

Mit dem Vertrag von Lissabon endet die Reflexionsperiode, die der EU-Gipfel im Juni 2005 ausgerufen hatte, nachdem kurz zuvor in Frankreich und den Niederlanden der Entwurf für einen Verfassungsvertrag in Volksabstimmungen abgelehnt worden war. Dem Europäischen Rat gelang dabei ein Ausgleich verschiedener Interessen. Auf der einen Seite stand die überwiegende Mehrheit jener Länder, die den Text des Verfassungsvertrags schon ratifiziert hatten<sup>2</sup> – immerhin war er im Oktober 2004 von allen Staats- und Regierungschefs der damals 25 Mitgliedstaaten unterzeichnet worden – und die daher möglichst viel davon in den neuen Vertrag übernehmen wollten, auch wenn er nicht mehr den Namen „Verfassung“ trägt. Auf der anderen Seite standen nicht nur Frankreich und die Niederlande, sondern auch weitere Länder wie zum Beispiel Polen, Tschechien und das Vereinigte Königreich, denen die Regelungen im Verfassungsvertrag zu weit gingen und die den jeweiligen nationalen Ratifizierungsprozess nach den ablehnenden Volksabstimmungen offengelassen hatten. Der Kompromiss bestand im Wesentlichen darin, möglichst viele Bestimmungen des Verfassungsvertrags zu erhalten, aber auf jene Bestandteile zu verzichten, die an eine Verfassung er-

---

<sup>1</sup> Die Terminologie war nicht immer ganz einheitlich. Neben dem Begriff „Grundlagenvertrag“ wurde auch von „Änderungsvertrag“, „Reformvertrag“ oder vom „Vertrag von Lissabon“ gesprochen (siehe Übersicht 1). Letztere Bezeichnung hat den Charme, dass es in der Tradition der EU steht, Verträge nach dem Unterzeichnungsort zu benennen: Römische Verträge, Vertrag von Maastricht, von Amsterdam und von Nizza.

<sup>2</sup> Das waren 18 von 27 Mitgliedstaaten: <http://www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/index.php> [Stand: 2007-11-02].

# Zur Unterscheidung der Verträge und wichtiger Entwürfe

Übersicht 1

Kurzbezeichnung	Name	Unterzeichnung	Inkrafttreten	Anmerkungen
EWG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	25. März 1957	1. Januar 1958	Einer der Römischen Verträge (neben dem Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft)
Einheitliche Europäische Akte		17./28. Februar 1986	1. Juli 1987	Änderung der Römischen Verträge, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, Binnenmarktziel und -datum aufgenommen
EU-Vertrag (EUV), Vertrag von Maastricht	Vertrag über die Europäische Union	7. Februar 1992	1. November 1993	Dach- oder Mantelvertrag über die drei Säulen der EU: Europäische Gemeinschaften (u. a. Wirtschafts- und Währungsunion); Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP); Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZ)
EG-Vertrag (EGV)	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft			Vertrag über eine der drei Säulen der EU, Teil des EU-Vertrags
Vertrag von Amsterdam	Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte	2. Oktober 1997	1. Mai 1999	Überführung der Schengen-Regelungen in Gemeinschaftsrecht, institutionelle Änderungen, neue Nummerierung der Vertragsartikel
Vertrag von Nizza	Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte	26. Februar 2001	1. Februar 2003	U. a. institutionelle Reformen zur Vorbereitung auf die Osterweiterung
Konventionentwurf	Entwurfvertrag über eine Verfassung für Europa			Vom Konvent unter Leitung von Valéry Giscard d'Estaing erarbeitet, im Juli 2003 vorgelegt
Verfassungsvertrag	Vertrag über eine Verfassung für Europa	29. Oktober 2004	–	Nach ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert; Europäischer Rat beschloss im Juni 2007 Regierungskonferenz zu Änderungsvertrag
Vertrag von Lissabon	Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	13. Dezember 2007	1. Januar 2009 (geplant)	Mantelvertrag aus 7 Artikeln: Artikel 1 ändert den EU-Vertrag, Artikel 2 den EG-Vertrag und benennt ihn um in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; die Artikel 3 bis 7 enthalten Schlussbestimmungen

Eigene Zusammenstellung

innern und damit eine „Staatlichkeit“ der Europäischen Union andeuten könnten. Ausdrücklich heißt es in dem vom Europäischen Rat beschlossenen Mandat für die Regierungskonferenz, dass der EU-Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der Union keinen Verfassungscharakter haben (Rat der Europäischen Union, 2007, 16). Gleichwohl ist festzuhalten, dass viele Bestimmungen und Elemente des Verfassungsvertrags erhalten geblieben sind (Weidenfeld, 2007, 3; Wessels/Schäfer, 2007, 7).

Das Gipfeltreffen in Brüssel im Juni 2007 wurde – jedenfalls in der Außenwirkung – dominiert von der vehement vertretenen polnischen Forderung nach Änderung der im Verfassungsvertrag vorgesehenen Abstimmungsregelungen bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat. Im Verfassungsvertrag war eine doppelte Mehrheit vorgesehen, die aus einem Quorum aus 55 Prozent der Mitgliedstaaten und 65 Prozent der Bevölkerung bestehen sollte. Polen wollte die bevölkerungsproportionale Gewichtung durch eine Wägung ersetzen, der die Quadratwurzel aus der Bevölkerungszahl eines Landes zugrundeliegt. Denn diese auf den britischen Mathematiker Lionel Penrose zurückgehende Formel garantiere, dass jeder EU-Bürger einen gleich großen Einfluss auf Entscheidungen im Ministerrat habe, unabhängig davon, ob er in einem kleinen oder großen Land lebe (Pukelsheim, 2007).

Wie auf den Tagungen des Europäischen Rates nicht unüblich, wurde nach schwierigen und langwierigen Verhandlungen doch noch ein Kompromiss gefunden, dem alle Teilnehmer zustimmen konnten. Bei der Frage nach der Stimmengewichtung konnte Polen einen Teilerfolg verbuchen. Zwar wurden die Abstimmungsregeln nicht gemäß den polnischen Forderungen angepasst; das Land konnte aber durchsetzen, dass die Stimmengewichtung, die im Vertrag von Nizza (2001) vereinbart worden war und die Polen deutlich mehr Einfluss einräumt, noch bis zum 1. November 2014 angewendet wird. Und für eine weitere Übergangszeit bis zum 31. März 2017 kann ein Mitgliedstaat die Anwendung der Nizza-Regelungen beantragen. Nach dem Verfassungsvertrag von 2004 sollte die doppelte Mehrheit ab dem 1. November 2009 gelten. Da Kampfabstimmungen im Ministerrat aber eher selten sind, war die öffentliche Resonanz auf die polnische Quadratwurzel-Forderung möglicherweise umgekehrt proportional zur tatsächlichen Bedeutung dieser Frage.

Ein weiterer Erfolg für Polen ist, dass der sogenannte Kompromiss von Ioannina<sup>3</sup> als Erklärung in den künftigen Vertrag Eingang findet. Danach kann ein

---

<sup>3</sup> Der Kompromiss von Ioannina wurde im Vorfeld der Erweiterung der EU von zwölf auf 15 Mitgliedstaaten am 1. Januar 1995 vereinbart, dem Vernehmen nach in der Praxis bislang aber noch nicht angewendet.

Mitgliedstaat, wenn er wesentliche Interessen gefährdet sieht, bei einer Entscheidung mit knapper Mehrheit verlangen, dass die Entscheidung noch einmal geprüft wird. Konkret heißt es dazu in der Erklärung: „Wenn Mitglieder des Rates, die mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder mindestens drei Viertel der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, ... erklären, dass sie die Annahme eines Rechtsakts durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit ablehnen, so wird die Frage vom Rat erörtert. Der Rat wird im Verlauf dieser Erörterungen alles in seiner Macht Stehende tun, um innerhalb einer angemessenen Zeit ... eine zufrieden stellende Lösung für die ... vorgebrachten Anliegen zu finden.“ Ab dem 1. April 2017 wird diese Schwelle dann bei mindestens 55 Prozent der Bevölkerung oder mindestens 55 Prozent der Anzahl der Mitgliedstaaten liegen.

Aus der Perspektive der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaftsverfassung sind andere Entwicklungen und Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Verfassungsvertrag und dem Vertrag von Lissabon von größerer Bedeutung. An prominenter Stelle zu erwähnen ist die Entscheidung des Europäischen Rates, aus dem Katalog der Ziele der Europäischen Union (Artikel I-3 des Verfassungsvertrags) die Passage vom „freien und unverfälschten Wettbewerb“ zu streichen. Dass den geänderten Verträgen ein „Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“ beigefügt werden soll, mag die Streichung zwar juristisch kompensieren. Die Bedeutung des Wettbewerbs in der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung der EU wird dadurch jedoch vermindert (Basedow, 2007b).

Erschwerend kommen weitere Anzeichen dafür hinzu, dass wichtige Grundprinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung auf europäischer Ebene anscheinend an Bedeutung verlieren. Zu erinnern ist an die Auseinandersetzung um die Aufnahme des Ziels der Preisniveaustabilität in den Zielkatalog des Verfassungsvertrags. Der von einem Konvent unter dem Vorsitz des früheren französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing im Juli 2003 vorgelegte Entwurf eines Vertrags für eine Verfassung für Europa enthielt das Ziel nicht mehr. Erst die daran anschließende Regierungskonferenz hat das Ziel stabiler Preise wieder in den Vertragstext aufgenommen.

Dazu passen immer wiederkehrende Forderungen, oftmals von französischen Politikern erhoben, quasi als Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank (EZB) eine Wirtschaftsregierung für die Eurozone zu bilden. Diese Vorschläge gehen oft mit unverblühten Angriffen auf die Unabhängigkeit der EZB einher.<sup>4</sup> Wenn überdies angemahnt wird, die EZB solle sich stärker um den Außenwert der

---

<sup>4</sup> Handelsblatt vom 11. September 2006, Seite 6: „Sarkozy fordert Wende in der EU-Geldpolitik“.



Währung kümmern, weil der starke Euro zunehmend zu einer Belastung für europäische Unternehmen werde,<sup>5</sup> ist der Weg nicht mehr weit zu einem neu erwachenden wirtschaftlichen Nationalismus, der auch „Wirtschaftspatriotismus“ genannt wird, den man aber ebenso als Industriepolitik oder Protektionismus bezeichnen kann. Hinzu kommen Bestrebungen, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zunehmend dem Einfluss des europäischen Rechts zu entziehen und in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zurückzuverlagern. Dies könnte auf eine Schwächung der Wettbewerbsregeln und der Grundsätze des Binnenmarktes in der Union hinauslaufen.

In Anbetracht all dieser Entwicklungen muss man sich ernsthaft die Frage stellen, ob der Europäischen Union die ordnungspolitische Orientierung verloren zu gehen droht. Bevor auf die aktuellen Entwicklungen im Zusammenhang mit den Vertragsreformen näher eingegangen wird, soll als Rahmen oder als Referenzmaßstab für die Diskussion mit einigen Strichen ein Bild der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union gezeichnet werden.

## 2

## Wirtschaftsverfassung als Rahmen für die wirtschaftliche Tätigkeit

Der Begriff der Wirtschaftsverfassung wird in der Literatur nicht einheitlich und eindeutig gebraucht. Aus den verschiedenen Verwendungen lässt sich als eine umfassende Definition die von Egon Tuchtfeldt heranziehen, wonach eine Wirtschaftsverfassung der Inbegriff des ökonomisch relevanten Normengefüges ist, wobei man zwischen den durch den Staat gesetzten Normen und gewachsenem Recht unterscheiden kann (Tuchtfeldt, 1988, 329). Ähnlich, wenn auch einschränkend, verwendet Thomas Oppermann (2005, 283) den Begriff. Er beschränkt die Frage nach der Wirtschaftsverfassung auf die vertraglichen Grundlagen im primären Gemeinschaftsrecht sowie auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, „die als Eckwerte zusammengesehen das wirtschaftsrechtliche Leitbild der EG ergeben“. Damit schließt er das Sekundärrecht (zum Beispiel Richtlinien und Verordnungen) als Quelle der Wirtschaftsverfassung aus.

Europarechtler vertreten die Auffassung, dem Primärrecht der EU – also dem EU- und dem EG-Vertrag – Verfassungsrang zuzubilligen. So hat der Europäische

---

<sup>5</sup> Handelsblatt vom 25. Juni 2007: „Sarkozy: Euro muss der Wirtschaft helfen“.

Gerichtshof den EWG-Vertrag von 1957 als „die grundlegende Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft“ (Hector, 2006, 481, Fußnote 30) bezeichnet.<sup>6</sup> Folgt man dieser Auffassung, ähnelt die Definition von Oppermann der von Jürgen Schwarze, welcher den Begriff der Wirtschaftsverfassung im formellen Sinn auf die in einer Verfassungsurkunde enthaltenen wirtschaftsrelevanten Normen beschränkt (Schwarze, 2004, 136). Wirtschaftsverfassung im materiellen Sinn bezieht dagegen auch für die Wirtschaft grundlegende Normen außerhalb der Verfassung ein (ebenda, 136) – dies wären die EU betreffend die Regelungen im sogenannten Sekundärrecht (siehe oben). Bezogen auf eine marktwirtschaftliche Ordnung lässt sich demnach sagen, dass die Wirtschaftsverfassung die Gesamtheit der verbindlichen, in der Verfassung, aber auch in anderen Rechtsakten enthaltenen Regelungen ist, mittels derer eine marktmäßige Koordinierung und wettbewerbliche Kontrolle der privaten Wirtschaftstätigkeit gewährleistet werden sollen (Streit, 2005, 35). Die folgende Analyse beschränkt sich auf die Entwicklung in den Verträgen; das Sekundärrecht soll hier außer Acht gelassen werden. Allerdings ist es erforderlich, auch die Einflüsse der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) auf die Wirtschaftsverfassung der EU zu berücksichtigen.

Der Begriff der Wirtschaftsverfassung ist enger als der der Wirtschaftsordnung. Letzterer umfasst auch theoretisch-ordnungspolitische Vorstellungen über die grundlegende Regulierung und Steuerung des Wirtschaftsprozesses (Oppermann, 2005, 283 f.). Nach Streit (2005, 35) besteht die Wirtschaftsordnung aus der Wirtschaftsverfassung sowie den für das Wirtschaften ebenfalls relevanten internen Institutionen, „die im Gewohnheitsrecht, den Konventionen und Sitten angelegt sind“.

Aufgabe der Wirtschaftsverfassung ist die Begrenzung staatlicher wie privater Macht mit den Mitteln des Rechts (Mussler, 1998, 27). Es geht dabei um die funktionale Differenzierung (also die Gewalten- und Machtteilung zwischen staatlichen Hoheitsträgern und privaten Wirtschaftssubjekten) sowie um den Schutz des Wettbewerbs und der Privatautonomie durch den Staat und auch vor dem Staat (ebenda, 84, 190). Im Bereich der Wirtschaftsverfassung der EU sind freilich nicht nur zwei, sondern drei Akteure von Bedeutung: die privaten Wirtschaftssubjekte, die Mitgliedstaaten und die Ebene der EU (ebenda, 1998, 86).

---

<sup>6</sup> Diese Frage wird kontrovers diskutiert. Mussler (1998, 113) zitiert den Verfassungsrechtler Dieter Grimm: Im Hinblick auf die Gemeinschaftsorgane sei unstrittig, dass die Gemeinschaftsverträge „gegenüber der öffentlichen Gewalt der Europäischen Union wesentliche Funktionen übernehmen, die innerstaatlich der Verfassung zukommen“.

# 3

## Die Wirtschaftsverfassung der EU in den Verträgen

### 3.1 Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Die für den europäischen Integrationsprozess sicherlich wichtigste Grundlage bildet der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) von 1957. In der Präambel bringen die Vertreter der Mitgliedstaaten ihren Entschluss zum Ausdruck,<sup>7</sup> „durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen“. Ferner verweisen sie darauf, dass zur „Beseitigung der bestehenden Hindernisse ein einverständliches Vorgehen erforderlich ist, um eine beständige Wirtschaftsausweitung, einen ausgewogenen Handelsverkehr und einen redlichen Wettbewerb zu gewährleisten“. Artikel 2 des EWG-Vertrags zählt die Ziele der Gemeinschaft auf; der Vertragstext spricht von „Aufgabe“. Die wirtschaftlichen Ziele sind: „eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität und eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung“. Diese Ziele sollen durch zwei Mittel erreicht werden – zum einen durch „die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes“ und zum anderen durch „die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“.

Artikel 3 führt die Mittel der Integration näher aus. Dazu zählen unter anderem „die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung“ und „die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten“. Mit diesen Voraussetzungen für einen Gemeinsamen Markt wird den Funktionsprinzipien der Marktwirtschaft grenzüberschreitend Geltung verschafft (Mussler, 1998, 85). Neben den vier Grundfreiheiten ist vor allem die wirtschaftsverfassungsrechtliche Entscheidung für die „Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt“ (Artikel 3 f.), von Bedeutung. Wichtig ist schließlich die Bestimmung des Artikels 7, wonach in der Gemeinschaft jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten ist.

---

<sup>7</sup> Hinweise bei Mussler (1998, 95).

## 3.2 Die wesentlichen Elemente der EU-Wirtschaftsverfassung

Die wirtschaftliche und die politische Integration sollen gemäß den Bestimmungen des EWG-Vertrags vorrangig durch den Abbau staatlicher Beschränkungen, die Öffnung und Offenhaltung von Märkten und die Sicherung des Wettbewerbs erfolgen. Hier wird die grundsätzlich marktwirtschaftliche Ausrichtung des EWG-Vertrags deutlich (Mussler, 1998, 96). Dem Vertrag liegt „ein relativ klares wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept zugrunde“ (Behrens, 1994, 79).

Artikel 2 EWG-Vertrag besticht durch seine eindeutige ordnungspolitische Ausrichtung. Demnach ist es Aufgabe der Gemeinschaft, ihre Ziele durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu erreichen. Die Verwirklichungswege „Gemeinsamer Markt“ und „schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik“ sind somit eindeutig vorgegeben. „Damit ist der Preismechanismus als Organisationsprinzip für die Wirtschaft von vornherein in das Zentrum des Integrationsprozesses gestellt worden“ (Behrens, 1994, 79).

Der Abbau von Beschränkungen durch die Garantie der vier Grundfreiheiten (freier Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital), die als tragende Säulen des Binnenmarktes verstanden werden können, und die Öffnung von Märkten reduzieren den Einfluss der Mitgliedstaaten und verringern ihre Möglichkeiten zu Interventionen in das (grenzüberschreitende) Wirtschaftsgeschehen (Behrens, 1994, 80). Diese Einschränkung ihrer Regelungskompetenz ist übrigens von den Mitgliedstaaten bei Vertragsabschluss so gar nicht vorhergesehen worden (Mussler, 1998, 93). Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat hierbei eine wichtige Rolle gespielt.

Die vier Grundfreiheiten sind zunächst einmal als Forderungen an die Mitgliedstaaten gerichtet und verbieten ihnen, den Warenverkehr, den Dienstleistungsverkehr, den Kapitalverkehr und den Personenverkehr (einschließlich Niederlassungsfreiheit) in der Gemeinschaft zu beschränken. Der Gerichtshof hat diese völkerrechtlichen Verpflichtungen zu subjektiven Freiheitsrechten weiterentwickelt, die sich von den Bürgern und Unternehmen in der Gemeinschaft vor den Gerichten einklagen lassen (Mussler, 1998, 99 f.). Dazu war es notwendig, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten zu postulieren und die nationalen Gerichte an das Gemeinschaftsrecht zu binden (Mussler, 1998, 99; Behrens, 1992, 146 f.).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Im Entwurf für einen Verfassungsvertrag wurde der Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht in Artikel I-6 verankert, im Vertrag von Lissabon wird es hierzu nur noch eine Erklärung der Regierungskonferenz geben.

Zwei Entwicklungen sind in diesem Zusammenhang aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht von besonderer Bedeutung. Erstens: Ursprünglich wurden die wirtschaftlichen Freiheiten des EWG-Vertrags im Sinne eines Verbots der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit interpretiert. Das bedeutet, dass die Einfuhren von Produkten und Dienstleistungen aus einem anderen Mitgliedstaat nicht deshalb beschränkt werden dürfen, weil sie aus dem Ausland stammen. Dies wäre Diskriminierung und auch mit dem Diskriminierungsverbot nach Artikel 7 EWG-Vertrag nicht vereinbar gewesen. Es gilt das Prinzip der Inländergleichbehandlung. Bei dieser Sichtweise blieb aber immer noch das Problem der nicht diskriminierenden nationalen Beschränkungen. Beispiele dafür waren das Reinheitsgebot für Bier in Deutschland und die Vorschriften für einen Mindestalkoholgehalt für Liköre nach dem deutschen Branntweinmonopolgesetz, die gemäß Europäischem Gerichtshof nicht mit EU-Recht vereinbar waren. Die erste Vorschrift verbot die Einfuhr von Bier nach Deutschland, das nicht nach dem Reinheitsgebot gebraut worden war. Das deutsche Biersteuergesetz bestimmte nämlich, dass untergäriges Bier nur aus Gerstenmalz, Hopfen, Hefe und Wasser hergestellt werden durfte. Die zweite Vorschrift verbot die Einfuhr eines französischen Cassis-Likörs, dessen Alkoholgehalt unter dem Mindestwert des deutschen Gesetzes lag.<sup>9</sup> Es gibt weitere Beispiele. Auch das italienische Gesetz über Teigwaren enthielt versteckte Handelshemmnisse. Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit fand dabei nicht statt, gleichwohl wurde gegen den freien Warenverkehr im Binnenmarkt verstoßen. Diese Hindernisse für den Warenverkehr ergaben sich aus der Unterschiedlichkeit nationaler Rechtsordnungen (Behrens, 1992, 148). Der Europäische Gerichtshof hat mit verschiedenen Urteilen die Warenverkehrsfreiheit und auch den freien Dienstleistungsverkehr vom Prinzip der Inländergleichbehandlung gelöst, indem er das Diskriminierungsverbot zu einem allgemeinen Beschränkungsverbot weiterentwickelt hat (Behrens, 1992, 149 f.). Ausnahmen gelten nur zum Schutz wichtiger Interessen des Allgemeinwohls, wie im Urteil Cassis de Dijon herausgestellt wurde. Diese werden jedoch in Bezug auf ihre Zielsetzung gemeinschaftsrechtlich kontrolliert und dürfen nicht unverhältnismäßig sein (Behrens, 1992, 149). Bereits 1974 hatte der EuGH in seiner sogenannten Dassonville-Entscheidung ausgeführt, dass „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“ als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige

---

<sup>9</sup> Die deutsche Bundesregierung argumentierte unter anderem mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit. Ein Mindestalkoholgehalt solle verhindern, dass zu viele alkoholische Getränke mit einem niedrigen Alkoholgehalt angeboten würden, deren Genuss leichter zur Gewöhnung führe als der Genuss höherprozentiger Alkoholika.

Beschränkung anzusehen ist. Handelsregelungen dürften „weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen“ (EuGH, 1974).

Zweitens: Eng verbunden mit dieser Entwicklung war die „Entdeckung“ (Mussler, 1998, 104) des Ursprungslandprinzips durch den Europäischen Gerichtshof, das von der Europäischen Kommission zu einer tragenden Säule des von ihr 1985 initiierten Programms zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes gemacht wurde. Inländergleichbehandlung bedeutet, dass auch ausländische Produkte und Dienstleistungen nach den Regeln des Bestimmungslandes behandelt werden (Behrens, 1992, 156). Diesem Bestimmungslandprinzip hat der Europäische Gerichtshof das Ursprungslandprinzip entgegengestellt, das dem Binnenmarktkonzept entspricht und das besagt, dass die Vorschriften und Kontrollen eines Produkts im Herkunftsland auch vom Bestimmungsland anerkannt werden müssen (ebenda, 156 f.). Demzufolge durfte Deutschland die Einfuhr von Bier, das nicht nach dem Reinheitsgebot gebraut wird, nicht mehr verbieten. Das Herkunfts- oder Ursprungslandprinzip erwies sich für die weitere EU-Integration als sehr hilfreich, weil man damit auf die gemeinschaftsweite Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Regulierungen zu einem großen Teil verzichten konnte.

Dieses Prinzip war auch die Basis dafür, dass die verminderten Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf die grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Beziehungen in der EU nicht einfach durch Interventionen der Gemeinschaft ersetzt worden sind. Der Kompetenzverzicht der Mitgliedstaaten ist nicht durch entsprechende Marktregulierungskompetenzen der Gemeinschaft abgelöst worden (Behrens, 1994, 84). Hier wirken neben dem oben beschriebenen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung auch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und später das Subsidiaritätsprinzip.

Aufgabe der Wirtschaftsverfassung ist aber nicht nur die Beschränkung staatlicher Macht und die Akzeptanz der Eigengesetzlichkeit des Ökonomischen (Behrens, 1994, 84). Sie muss auch Regelungen enthalten, um die Entstehung privater wirtschaftlicher Macht zu verhindern. Andernfalls könnte die von staatlichen Instanzen geschützte Privatautonomie dazu führen, dass der Wettbewerb beschränkt wird, was letztlich wieder die Privatautonomie einschränken würde. Dieses Problem löst der EWG-Vertrag dadurch, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft die Errichtung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs umfasst. Aus dieser Aufgabe resultieren nicht nur die für Unternehmen geltenden Wettbewerbsvorschriften der Artikel 81 bis 86 EG-Vertrag, sondern auch das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen, das im EG-Vertrag im zweiten Abschnitt des Kapitels zu Wettbewerbsregeln behandelt wird.

Trotz dieser grundsätzlich marktwirtschaftlichen Orientierung des EWG-Vertrags (Mussler, 1998, 114) darf nicht übersehen werden, dass er mit der Gemeinsamen Verkehrspolitik, vor allem aber mit der Gemeinsamen Agrarpolitik auch interventionistische Elemente enthält. Der bereits 1952 in Kraft getretene Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl<sup>10</sup> sah staatliche Eingriffe in die Montanindustrie vor. Spätere Vertragsergänzungen sind unter dem Aspekt der Wirtschaftsverfassung differenziert zu beurteilen.

Der EWG-Vertrag wurde mehrfach geändert, zunächst 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte, 1992 mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union (außerdem Umbenennung des EWG-Vertrags in Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft), mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 und dem Vertrag von Nizza 2001 (Übersicht 1). Diese Änderungen betrafen zum einen die Institutionen, Organe, Arbeitsweisen und Abstimmungsregeln der Gemeinschaft und später der Union. Zum anderen wurden die Kompetenzen der EU ausgedehnt – auf wirtschaftlichem, aber auch auf politischem Gebiet.

Die Erweiterungen der Kompetenzen der Gemeinschaft betreffen Bereiche, die eine besondere Affinität zu staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft haben. Die Einheitliche Europäische Akte etwa brachte der EG Zuständigkeiten in der Forschungs- und Technologiepolitik. Der Vertrag von Maastricht schuf Gemeinschaftskompetenzen in der Industriepolitik; außerdem erweiterte er den Katalog der Tätigkeiten der Gemeinschaft in Artikel 3 um die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft“. Der Vertrag von Amsterdam ergänzte den Zielkatalog in Artikel 2 um das Ziel eines hohen Grades an Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Übersicht 2). Dies könnte so interpretiert werden, dass die EU die Unternehmen in den Mitgliedstaaten besonders unterstützen und fördern solle. Kritiker sprachen daher von einem ordnungspolitischen Paradigmenwechsel, weil die wettbewerbliche Orientierung der EU-Wirtschaftsverfassung zugunsten einer industriepolitischen Ausrichtung geschwächt worden sei (Schmidt, 2001, 392 f.). Zu erwähnen sind ferner die Ausdehnung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft in der Sozial- und der Beschäftigungspolitik. „Sieht man zunächst von der Währungsunion ab, so haben die Verträge von Maastricht und Amsterdam die ordnungspolitischen und marktwirtschaftlichen Elemente des Gemeinschaftsrechts nicht gestärkt“ (Mestmäcker, 2003, 294).

Andererseits wird aber auch darauf hingewiesen, dass durch den Vertrag von Maastricht die Dominanz des Wettbewerbsprinzips noch verschärft worden sei (Tomuschat, 2006, 41; Möschel, 2004, 183). Der neue Artikel 3a (beziehungs-

---

<sup>10</sup> Der Vertrag endete am 23. Juli 2002.

# Die Erweiterung der Ziele der Europäischen Gemeinschaft/Union

Übersicht 2

**Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag 1957) (Artikel 2)**

„Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehung zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.“

**Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV 1992) in der Fassung des Vertrags von Nizza (Artikel 2)**

„Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes *und einer Wirtschafts- und Währungsunion* sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, *einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit* und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“

**Vertrag von Lissabon (2007); Neufassung von Artikel 2 des EU-Vertrags (Umnummerierung in Artikel 3)**

„1. Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.  
 2. Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.  
 3. *Die Union errichtet einen Binnenmarkt.* Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, *eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt*, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.  
 4. Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.  
 5. In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und rechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.  
 6. Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind.“

Eigene Zusammenstellung; Hervorhebungen (kursiv) durch den Autor



weise später Artikel 4) verpflichtete die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion auf den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.

Nach Oppermann (2005, 284) weist die Wirtschaftsverfassung der EG/EU eine Mischung aus liberalen und dirigistischen Elementen auf, es ergebe sich das Gesamtbild einer gemischten Ordnung. „Insgesamt bietet sich auch auf europäischer Ebene ein durch Ambivalenz gekennzeichnetes Bild, wenn man nach der Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaftsverträge fragt“ (Möschel, 2004, 188).

### **3.3 Exkurs: Wirtschaftsverfassung in der Charta der Grundrechte**

Auch die Charta der Grundrechte enthält Bestimmungen, die unter dem Aspekt der Wirtschaftsverfassung der Union von Bedeutung sind. Die von einem Konvent unter Leitung des früheren deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog erarbeitete Charta der Grundrechte von 2000 war Bestandteil des Verfassungsvertrags; im geänderten EU-Vertrag ist sie hingegen nicht mehr enthalten. Allerdings wird im geänderten Artikel 6 EU-Vertrag über die Grundrechte ein Querverweis auf die Grundrechtecharta enthalten sein, sodass diese damit Rechtsverbindlichkeit erhält (Rat der Europäischen Union, 2007, 17). Polen und das Vereinigte Königreich haben sich Ausnahmen ausbedungen. Beide Länder haben im Mandat für die Regierungskonferenz ein „Opt-out“ durchgesetzt. Das bedeutet, dass sich ein Kläger vor britischen und polnischen Gerichten nicht auf die Charta berufen kann (Badenhausen et al., 2007, 3).

Wirtschaftsverfassungsrelevant sind die Bestimmungen in den Artikeln 15 bis 17 der Charta. Nach Artikel 15 hat jede Person das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben. Artikel 15 gewährt zudem die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, dort zu arbeiten, sich dort niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen. Im Grunde entsprechen diese Grundrechte zwei der Binnenmarktfreiheiten, also der Freizügigkeit (einschließlich Niederlassungsfreiheit) und der Dienstleistungsfreiheit. Das Recht zu arbeiten ist nicht identisch mit einem Recht auf Arbeit im Sinne eines subjektiven Leistungsrechts, da die EU weder in der Lage wäre noch die Regelungszuständigkeit hätte, einen Anspruch Einzelner auf die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes zu erfüllen (Folz, 2007, 279). Auch juristische Personen können sich auf diese Grundrechte berufen (ebenda, 279).

Artikel 17 gewährleistet das Eigentumsrecht. Danach hat jede Person das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Eigentum darf nicht entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses. Dies muss aber gesetzlich geregelt sein,

und es muss eine angemessene Entschädigung gezahlt werden. Ausdrücklich wird auch das geistige Eigentum erwähnt, für das ebenfalls die genannten Garantien gelten. Das geistige Eigentum umfasst das literarische und das künstlerische Eigentum, das Patent- und Markenrecht sowie verwandte Schutzrechte (Europäischer Konvent, 2003, 21).

Artikel 16 erkennt die unternehmerische Freiheit gemäß dem Unionsrecht sowie den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten an. Da verschiedene Aspekte des Rechts auf unternehmerische Betätigung auch durch die Berufsfreiheit und die Eigentumsgarantie gewährleistet werden, wird die Bestimmung von Artikel 16 als wirtschaftliches Auffangrecht für die von Artikel 15 und 17 nicht erfassten Aspekte verstanden, wie zum Beispiel für die Vertragsfreiheit (Folz, 2007, 281).

Die Charta der Grundrechte gilt gemäß Artikel 51 für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips; für die Mitgliedstaaten gilt die Charta ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Ausgeschlossen ist damit eine unmittelbare Drittwirkung von Grundrechten des Unionsrechts. Allerdings kann die Union gesetzgeberisch tätig werden, um Maßnahmen zum Schutz dieser Grundrechte zu ergreifen, sodass sich eine mittelbare Drittwirkung ergeben kann (Folz, 2007, 318).

Pessimistisch im Hinblick auf die Auswirkungen der Grundrechtecharta hat sich der Wirtschaftswissenschaftler Roland Vaubel<sup>11</sup> geäußert. Die Charta enthalte nicht nur Freiheits-, sondern auch Anspruchsrechte wie jenes auf gerechte Arbeitsbedingungen. Dies könne vom Europäischen Gerichtshof genutzt werden, um in die Vertragsfreiheit einzugreifen. Dadurch stiegen die Arbeitskosten und hierdurch wiederum die Arbeitslosigkeit.

## 4

# Aktuelle Entwicklungen in der Wirtschaftsverfassung der EU

## 4.1 Schwächung der ordnungspolitischen Orientierung

An der Grundstruktur der Ziel- oder Aufgabenbeschreibung in Artikel 2 EG-Vertrag und der Benennung der dafür vorgesehenen Mittel in Artikel 3 wurde bei den bisherigen Vertragsänderungen festgehalten. Allerdings muss hier auf eine

---

<sup>11</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Juni 2007, Seite 12: „Kritik an Zentralisierung in Europäischer Union“.

Neuerung in Artikel 2 durch den Vertrag von Maastricht (vgl. Vertragstext in Übersicht 2: Fassung von Nizza) hingewiesen werden: Nunmehr ist es Aufgabe der Gemeinschaft, ihre Ziele durch Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Durchführung bestimmter Politiken und Maßnahmen zu erreichen. Dabei hat „Wirtschafts- und Währungsunion“ die Formulierung „schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ (aus dem EWG-Vertrag, vgl. Übersicht 2) ersetzt. Aus dieser Ziel-Mittel-Beziehung folgt, dass die Verwirklichung der Ziele nicht irgendwie erfolgen kann. Vielmehr sind die genannten drei miteinander verbundenen Instrumente vorgegeben: „Zuvörderst die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, zum zweiten die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion und schließlich eine spezifizierte Gemeinschaftspolitik“ (Müller-Graff, 2000, 52). Damit ist die Europäische Union wirtschaftsverfassungsrechtlich auf Wettbewerb und Marktsteuerung festgelegt. Daraus folgt, dass auch die Einzelpolitiken der Gemeinschaft marktrechtlich gebunden sind (ebenda, 53). Nach dem EG-Vertrag (vgl. Übersicht 1) sind die Unionsziele nicht nur am besten mit marktwirtschaftlichen Instrumenten zu erreichen, die Gemeinschaft wird auf diese Instrumente sogar verbindlich festgelegt.

Anders dagegen im Verfassungsvertrag von 2004 und im Vertrag von Lissabon von 2007. Die Bindung der Union an bestimmte Instrumente zur Zielerfüllung wird dort aufgegeben. Damit fehlt nun die klare Festlegung auf den Binnenmarkt und das Wettbewerbssystem als verbindliche Elemente zur Erreichung der Unionsziele (Behrens, 2006, 151). Künftig sollen die EU-Ziele mit beliebigen geeigneten Mitteln verfolgt werden können, woraus sich das Risiko einer erheblichen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Akzentverschiebung ergibt (Behrens, 2006, 151). Insgesamt lassen die neuen Regelungen die klare ordnungspolitische Orientierung der vorhergehenden Verträge vermissen.

Dazu zwei weitere Hinweise: Während der EG-Vertrag in Artikel 2 ein hohes Beschäftigungsniveau als Ziel der Gemeinschaft nannte (vgl. Übersicht 2), soll die Union nach dem Verfassungsvertrag und dem neuen EU-Vertrag<sup>12</sup> auf das Ziel der Vollbeschäftigung hinwirken. Diese Zielsetzung birgt ordnungspolitische Fallen (Hasse, 2006, 234). Bei autonomen Tarifparteien verfügt der Staat gar nicht über das Instrumentarium, eine aktive Beschäftigungspolitik zu betreiben. Im Übrigen entspricht die Zuordnung der Beschäftigungspolitik auf den Staat auch nicht den Regeln des wirtschaftspolitischen Assignments, also

---

<sup>12</sup> Es sei daran erinnert, dass der Vertrag von Lissabon ein Mantelvertrag ist. Artikel 1 enthält die Änderungen des EU-Vertrags, Artikel 2 die Änderungen des EG-Vertrags und dessen Umbenennung in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Übersicht 1).

der Aufteilung der verschiedenen wirtschaftspolitischen Aufgaben auf die eigentlich zuständigen wirtschaftspolitischen Akteure.

Auch der Hinweis auf die (neu aufgenommene) Erwähnung einer „in hohem Maße wettbewerbsfähige(n) soziale(n) Marktwirtschaft“ im Zielkatalog der Verträge vermag die geäußerte Skepsis bezüglich der künftigen wirtschaftsordnungspolitischen Orientierung der Europäischen Union nicht zu vermindern. Es erscheint fraglich, ob den Initiatoren, die sich für die Aufnahme des Begriffs „Soziale Marktwirtschaft“ in den Vertrag eingesetzt haben, bewusst war, was die Väter dieses Konzepts darunter verstanden: dass nämlich die Marktwirtschaft aus sich heraus bereits sozial ist und dass darüber hinaus notwendige Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen mit marktkonformen Mitteln erfolgen sollen (Müller-Armack, 1956, 390 f.).

Dem Vernehmen nach ist der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft vom Präsidium des Konvents erst auf Drängen von Verfechtern eines sozialeren Europas in die zweite Fassung des Entwurfs aufgenommen worden (Rödl, 2005, 150). Damit ist also eher der Wunsch nach einer Stärkung der Politik des sozialen Ausgleichs auf EU-Ebene verbunden (ebenda, 155), letztlich geht es um eine Ausweitung sozialpolitischer Kompetenzen. Selbst wenn diese Schlussfolgerung als zu kühn erachtet wird, bleibt doch festzuhalten, dass mit dem Begriff der Sozialen Marktwirtschaft heute recht unterschiedliche und teils auch widersprüchliche Vorstellungen über das Verhältnis von freien Märkten und regulierenden Eingriffen des Staates verbunden sind (Behrens, 2006, 148 f.). Es sind daher verschiedene Auslegungsmöglichkeiten des Vertragstextes denkbar.

Problematisch ist zudem, dass die Marktwirtschaft laut geändertem EU-Vertrag nicht nur sozial, sondern auch wettbewerbsfähig sein soll (vgl. Übersicht 2). Wettbewerbsfähigkeit ist keine Eigenschaft von Wirtschaftsordnungen, sondern von Unternehmen, möglicherweise auch von Volkswirtschaften im Sinne des Konzepts eines Wettbewerbs um Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte. Die „Überlegenheit einer funktionsfähigen Marktwirtschaft im Systemwettbewerb bedarf nicht der Feststellung in einem Vertragstext“ (Behrens, 2006, 149). Zu befürchten sei vielmehr, dass diese Formulierung als Rechtfertigung für industriepolitisch motivierte Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen durch EU-Akteure missbraucht werde – so wie das Attribut „sozial“ als Rechtfertigung für mehr sozialpolitische Regulierung (miss)verstanden werde (ebenda, 149).

## 4.2 EU-Zielkatalog ohne Wettbewerb

Gemäß dem vom Europäischen Gipfel im Juni 2007 erarbeiteten Verhandlungsmandat für die Regierungskonferenz ist das Ziel eines freien und unver-

fälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt nicht mehr an prominenter Stelle in den Verträgen enthalten, sondern in ein Protokoll verbannt worden. Dies soll auf Initiative des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy geschehen sein, der damit Sorgen in seinem Heimatland zerstreuen wolle, die EU sei zu „angelsächsisch“ geworden.<sup>13</sup> Der Lissabonner Vertrag, den die Konferenz als Ersatz für den gescheiterten Verfassungsvertrag ausarbeitete, folgt der Vorgabe des Mandats.

Bislang war der Wettbewerb zwar in den Zielkatalogen oder Aufgabenbeschreibungen der EU ebenfalls nicht enthalten (Artikel 2 EG-Vertrag und 2 EU-Vertrag). Er wurde aber als Ziel in Artikel 3 Absatz 1 EG-Vertrag, der die Gemeinschaftstätigkeiten auflistet, unter litera g) erwähnt. Danach umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft „ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt“. Diese Zielbeschreibung, die schon im EWG-Vertrag von 1957 enthalten war, entfällt künftig, da Artikel 3 des EG-Vertrags in dieser Form nicht in den geänderten EU-Vertrag aufgenommen wurde.

Bei der Aufzählung der Tätigkeitsfelder der EU in Artikel 3 EG-Vertrag handelt es sich nicht nur um eine lediglich deklaratorisch wirkende Aufgabenbestimmung. Vielmehr sind die in den Einzelvorschriften enthaltenen Regelungen auch mithilfe der Aufgabenbereiche in Artikel 3 anzuwenden und auszulegen (Geiger, 2004, 166). Mestmäcker/Schweitzer (2004) nennen in ihrem Überblick über die Rechtsquellen des Wettbewerbsrechts in der Europäischen Gemeinschaft die genannte Bestimmung in Artikel 3 des EG-Vertrags an erster Stelle: Das System, das zum Ziel hat, den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen zu schützen, soll zur Verwirklichung der grundlegenden Ziele der EG beitragen (Mestmäcker/Schweitzer, 2004, 1 f.)

Während also der freie und unverfälschte Wettbewerb aus dem Zielkatalog entfernt wurde, bleibt es bei Zielen wie Vollbeschäftigung, sozialem Fortschritt, Umweltschutz, Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts, Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung, Förderung von sozialer Gerechtigkeit und sozialem Schutz, der Gleichstellung von Frauen und Männern, des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und dem Schutz der Rechte des Kindes (vgl. Übersicht 2). Kritiker sehen darin eine Abkehr von der Marktwirtschaft mit einer Hinwendung zum Interventionismus und erwarten eine harte ideologische Auseinandersetzung um die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik in der EU.<sup>14</sup> „Wir kommen ... nicht um den Befund einer politischen Aufwertung

---

<sup>13</sup> Financial Times vom 22. Juni 2007, Seite 1: „Key clause dropped from draft EU treaty“.

<sup>14</sup> Süddeutsche Zeitung vom 23. Juni 2007: „Markt gegen Staat“.

von Zielen herum, die mit der Vorstellung von selbsttätigen Wettbewerbskräften nur schwer zu vereinbaren sind“ (Basedow, 2007b). In der juristischen Kommentierung zu Artikel I-3 des Verfassungsvertragsentwurfs heißt es, aus der besonderen Stellung der Ziele am Anfang der Verfassung folge, dass die dort genannten Ziele im Zweifel Vorrang haben vor anderen in der Verfassung enthaltenen (Neben-)Zielen (Heintschel von Heinegg, 2007, 52). Daraus ist der Schluss zu ziehen, dass das Ziel eines freien und unverfälschten Wettbewerbs, das in einem Protokoll erwähnt wird, im Konfliktfall hinter den in Artikel 3 des geänderten EU-Vertrags genannten Zielen zurücktreten müsste.

Ob die Entfernung des Wettbewerbsziels aus dem Zielkatalog durch das „Protokoll (Nr. 6) über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“, das dem geänderten EU-Vertrag beigefügt ist, kompensiert werden kann, bleibt abzuwarten. Juristen haben freilich schon darauf hingewiesen, man könne argumentieren, dass ein Protokoll einen anderen rechtlichen Status habe als eine Bestimmung in den Verträgen. Überdies beziehe sich der Europäische Gerichtshof bei der Bewertung von Wettbewerbsfällen oft auf die Ziele der EU. Als Folge könnte es künftig für die Kommission schwieriger werden, gegen Protektionismus und staatliche Wettbewerbsverstöße durchzugreifen.<sup>15</sup> Die Erwähnung des Wettbewerbsziels am Anfang des bisherigen Vertrags wird als Fundament angesehen, auf dem die detaillierteren Wettbewerbsregeln gründen.<sup>16</sup> Ohne solche Regeln hingegen besteht die Gefahr der Wettbewerbsverfälschung. Der französische Staatspräsident Sarkozy wird in diesem Zusammenhang mit den Worten zitiert, „vielleicht werde sein Vorstoß zu einer anderen Rechtsprechung führen, zu einem Wettbewerb, der die Entstehung von europäischen Champions fördere“.<sup>17</sup> Hier lassen sich protektionistische Ansätze erkennen.

Auffallend ist die Analogie zur Preisniveaustabilität, die im Verfassungsentwurf des Konvents von 2003 nicht im Zielkatalog des Artikels 3 enthalten war. Kritikern wurde entgegnet, die Erwähnung der Preisniveaustabilität im Zusammenhang mit den Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion sei ausreichend. Anscheinend wurde dies aber dann doch nicht für ausreichend gehalten, denn während der späteren Regierungskonferenz, die den Konventsentwurf abänderte, wurde die Preisniveaustabilität wieder in den Zielkatalog aufgenommen (siehe dazu Abschnitt 4.3).

---

<sup>15</sup> Financial Times vom 23. Juni 2006, Seite 2: „Dismay over competition shift“.

<sup>16</sup> Financial Times vom 22. Juni 2006, Seite 2: „Dismay over competition threat“.

<sup>17</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 2. Juli 2007: „Brüssel bricht eine Lanze für den Wettbewerb“; The Economist vom 28. Juni 2007: „The Sarkozy show“ – „We have obtained a major reorientation of the union’s objectives. This meant the end of competition as an ideology and dogma.“

Gegen die Aufnahme eines freien und unverfälschten Wettbewerbs in den Zielkatalog der Europäischen Union könnte eingewendet werden (und so wird auch argumentiert), dass Wettbewerb nur ein Instrument, aber kein Ziel sei. Wettbewerb hat sicherlich Instrumentalcharakter, indem er zu einer effizienten Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen führt und damit die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt steigert. Daneben lässt sich Wettbewerb aber auch als ein eigenständiges Ziel ansehen. Erich Hoppmann (1968, 14 ff.) unterscheidet zwischen dem Ziel der ökonomischen Vorteilhaftigkeit, worunter man die Wohlfahrtswirkungen des Wettbewerbs einordnen kann, und dem Ziel der Wettbewerbsfreiheit. Bei Letzterem geht es um eine Wertsetzung, wonach die Marktteilnehmer „keinen übergeordneten Zweck, sondern lediglich ihre eigenen, frei gesetzten Zwecke verfolgen“ (ebenda, 17). Freilich erfüllt Wettbewerb hier auch eine Aufgabe – er verhindert oder begrenzt das Entstehen wirtschaftlicher Macht und trägt auf diese Weise eben zur wirtschaftlichen Freiheit bei. „Competition as an end in itself draws its justification from the desirability of limiting business power“ (Kaysen/Turner, 1959, 14). In diesem Zusammenhang spricht man auch von den gesellschaftspolitischen Funktionen des Wettbewerbs. Eine auf Privatautonomie und Eigentum aufbauende Ordnung kann nur dann zu allseits befriedigenden Ergebnissen führen, wenn es keinem Wirtschaftssubjekt gelingt, dauerhafte wirtschaftliche Macht zu erringen und so ein einseitiges Diktat an die Stelle eines interessenausgleichenden Vertragsmechanismus zu setzen (Emmerich, 2006, 4). „Privatautonomie, Privateigentum und Wettbewerb gehören daher unmittelbar zusammen. Sie sind die drei Säulen, auf denen jede funktionsfähige freie Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ruht“ (ebenda, 4). Wettbewerb darf jedenfalls nicht auf seinen Instrumentalcharakter und auf Effizienzgesichtspunkte verkürzt werden.<sup>18</sup>

Herbert Giersch bezeichnet „die Konkurrenz als Bedingung der Freiheit“: „Wo sie fehlt, ist auch in der ‚freien‘ Wirtschaft die Freiheit gering, denn jede Monopolisierung ... raubt den Marktpartnern Alternativen und erhöht so ihre Abhängigkeit“ (Giersch, 1961, 75). Auch in der Charakterisierung des Wettbewerbs durch Friedrich August von Hayek als Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen, die ohne ihn unbekannt blieben, klingt die Zieleigenschaft des Wettbewerbs durch.

Noch bedenklicher erscheint die Streichung des Ziels eines freien und unverfälschten Wettbewerbs aus Artikel 2 des geänderten EU-Vertrags, wenn man dies

---

<sup>18</sup> Der Vorsitzende der Monopolkommission, Jürgen Basedow, hat in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung auf die Frage, was wichtiger sei, Effizienz oder Wettbewerbsfreiheit, geantwortet, eine Hierarchie der Ziele lehne er ab, Wettbewerb diene auch der Wahrung der wirtschaftlichen Freiheit (Basedow, 2007a).

im Zusammenhang mit einer Ergänzung des Zielkatalogs sieht. Im Verfassungsvertrag heißt es: „in ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen“. Diese Passage wird im geänderten EU-Vertrag ergänzt um den Halbsatz: „... und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei“. Es ist nicht auszuschließen, dass mit dieser Formulierung Forderungen nach einem Schutz der Union vor den vermeintlich negativen Folgen der Globalisierung begründet werden sollen. Dabei muss es sich nicht allein um protektionistische Maßnahmen handeln.<sup>19</sup> Denkbar ist auch, dass eine Aufstockung des 2005 beschlossenen, umstrittenen Globalisierungsfonds gefordert wird, mit dem die EU unter bestimmten Bedingungen Arbeitnehmer unterstützen kann, die negativ von Globalisierungsfolgen betroffen sind. Derzeit ist der Fonds jährlich mit maximal 500 Millionen Euro ausgestattet, der Mittelabfluss ist allerdings schleppend.<sup>20</sup> Dies dürfte sich ändern, wenn die Auszahlungsbedingungen erleichtert würden – und hierfür könnte sich der hinzugekommene Halbsatz als hilfreich erweisen.

### 4.3 Kampf um das Ziel der Preisniveaustabilität

In Artikel 2 EG-Vertrag, der die Aufgaben der Gemeinschaft benennt, ist das Ziel der Preisniveaustabilität in Form eines Hinweises auf ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum enthalten (vgl. Übersicht 2). Im Entwurf des Konvents zum Verfassungsvertrag (2003) tauchte diese Formulierung nicht mehr auf, dort war im Grundlagenteil<sup>21</sup> in Artikel I-3 nur noch von einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum die Rede. Erst in Artikel I-29 wurde die Preisstabilität genannt – als vorrangiges Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), aber nicht mehr als Ziel der Europäischen Union. Die Bundesbank kritisierte dies mit dem Hinweis darauf, dass mit dem Vertrag von Maastricht die Preisniveaustabilität als Fundament der Währungsverfassung nicht nur für das ESZB, sondern für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten insgesamt verankert worden sei. Weil nach dem Konventsentwurf die Union und die Mitgliedstaaten im Grundlagenteil nicht mehr auf die Preisstabilität verpflichtet wurden, befürchtete die Bundesbank, dass Preisstabilität künftig nachrangig sei gegenüber anderen Zielen der Union (Stark, 2003, 8).

---

<sup>19</sup> Nach Ansicht eines Kommentators in der Neuen Zürcher Zeitung könnte damit der als ausgerottet betrachtete Bazillus „Festung Europa“ wieder virulent werden (Neue Zürcher Zeitung vom 14. Juli 2007: „Nicolas Sarkozy sichtbar Hand“).

<sup>20</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Juni 2007, Seite 12: „Zweifelhafte Hilfen der Europäischen Union“.

<sup>21</sup> Der Verfassungsvertrag besteht wie der Entwurf des Konvents aus vier Teilen: (I) die Grundlagen der Union, (II) die Grundrechtecharta, (III) die Politikbereiche und Arbeitsweise der EU und (IV) Allgemeine und Schlussbestimmungen.



Begründet wurde die Nichtberücksichtigung in Artikel I-3 mit dem Hinweis darauf, der Preisstabilität als richtungsweisendem Grundsatz sei genügend Rechnung getragen mit der Erwähnung in Teil III des Verfassungsvertrags in Artikel III-69 im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungspolitik (EZB, 2004, 63). Diese Beschwichtigungsversuche konnten jedoch nicht verhindern, dass das Fehlen der Preisstabilität an prominenter Stelle des Verfassungsentwurfs intensiv diskutiert wurde.

Die Initiative zur Formulierung des Artikels I-3 ohne das Ziel der Preisstabilität kam nicht vom Konvent selbst, sondern von dessen Präsidium, das die Arbeit der Versammlung dominierte. Der Entwurf des Präsidiums stieß in der zuständigen Arbeitsgruppe Ordnungspolitik auf heftigen Protest und wurde abgelehnt; Anträge zu einer Beibehaltung der Formulierung im bestehenden EG-Vertrag wurden aber vom Präsidium des Konvents ignoriert (Hasse, 2006, 232). Bemerkenswert ist, dass von der deutschen Politik keine vehementen Forderungen nach einer Berücksichtigung des Stabilitätsziels bei den Zielen der Union erhoben wurden.<sup>22</sup> Erst der irischen Regierung, die im ersten Halbjahr 2004 den Vorsitz im Rat innehatte, ist es zu verdanken, dass dies dann doch geschah (Caesar/Kösters, 2004, 294). In den amtlichen Dokumenten der Regierungskonferenz 2004 taucht das Ziel der Preisstabilität in Artikel I-3 erstmals im Mai 2004 in einem Papier der irischen Ratspräsidentschaft wieder auf.<sup>23</sup> Wäre die Preisniveaustabilität nicht wieder in den Zielkatalog des Verfassungsvertrags aufgenommen worden, wäre sie nur noch ein Ziel der Geldpolitik, nicht aber eine Aufgabe für die gesamte Union, sodass sie hinter den anderen Zielen im Aufgabenkatalog zurückgestanden hätte (Caesar/Kösters, 2004, 294).

Dem Verfassungsvertrag wurde überdies vorgeworfen, dass die Regelungen zum Status von Europäischer Zentralbank und zum Europäischen System der Zentralbanken unklarer ausfallen als zuvor (Caesar/Kösters, 2004, 298). Anders als noch im EG-Vertrag, in dem die EZB eine eigenständige Institution ist, wäre sie nach dem Verfassungsvertrag zu einem (sonstigen) Organ der Europäischen Union geworden. Der geänderte EU-Vertrag geht hier noch weiter: Artikel 13 Absatz 1 nennt die EZB an sechster Stelle der Auflistung der Organe der Union. Damit gilt für die EZB auch die Vorschrift aus Artikel 13 Absatz 2, wonach die

---

<sup>22</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 2007, Seite 1: „Generalangriff auf den Euro“ – „Nur mit allergrößter Mühe und mit öffentlichem Druck der EZB konnte damals verhindert werden, dass im politischen Gerangel die Unabhängigkeit der Bank und ihre Verpflichtung auf die Preisstabilität praktisch ausgehebelt wurden. Auf Deutschland war da übrigens kein Verlass. Die deutsche Delegation musste unter anderem von den Österreichern dazu gedrängt werden, den Vorstößen aus Italien und Frankreich hinter verschlossener Tür Widerstand entgegenzusetzen.“

<sup>23</sup> Vermerk des Vorsitzes vom 13. Mai 2004, CIG 76/04: <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/de/04/cg00/cg00076.de04.pdf> [Stand: 2007-11-05].

Organe der Union verpflichtet sind, loyal zusammenzuarbeiten. Dies ließe sich als ein Angriff auf die Unabhängigkeit der europäischen Notenbank interpretieren. Das Gebot der loyalen Zusammenarbeit impliziere nämlich die Notwendigkeit zu Kompromissen (Gramlich/Manger-Nestler, 2005, 193) und könnte damit zu Abstrichen beim Ziel der Preisniveaustabilität führen. Versuche der EZB, dies in letzter Minute zu verhindern, sind gescheitert. Eine entsprechende schriftliche Initiative des EZB-Präsidenten Jean-Claude Trichet (European Central Bank, 2007) an den portugiesischen Ratsvorsitz blieb ohne Ergebnis.<sup>24</sup>

Ferner wird es als kritisch angesehen, dass der EZB im Verfassungs- wie auch im Arbeitsweisevertrag (Artikel 282) zwar eine Unabhängigkeit bei der Ausübung ihrer Befugnisse und der Verwaltung ihrer Mittel zuerkannt wird. Den Mitgliedern des Europäischen Rechnungshofs, des Ausschusses der Regionen sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses wird dagegen zugestanden, dass sie ihre Aufgaben in „voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union“ ausüben. Hier stellt sich die Frage, ob es so etwas wie verschiedene Grade der Unabhängigkeit der Organe der Europäischen Union gibt, wobei die der EZB eingeschränkt wäre (Gramlich/Manger-Nestler, 2005, 193; Caesar/Kösters, 2004, 299).

Weiterhin fällt auf, dass im Arbeitsweisevertrag nur die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank erwähnt wird; die der nationalen Zentralbanken, die ebenfalls Bestandteile des Europäischen Systems der Zentralbanken sind, fehlt dagegen im neuen Artikel 282. Dies weicht markant vom EG-Vertrag ab, wo in Artikel 108 ausdrücklich sowohl die EZB als auch die nationalen Zentralbanken als unabhängig bezeichnet werden.

Für sich genommen mögen diese Änderungen nicht gravierend erscheinen. Zusammen betrachtet und unter besonderer Berücksichtigung der Absicht des Konventspräsidiums, die Preisniveaustabilität nicht mehr in den Zielkatalog der Union aufzunehmen, wird hier eine Tendenz deutlich – nämlich die Währungsverfassung der EU, wie sie mit dem Maastrichter Vertrag und späteren Ergänzungen durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt geschaffen wurde, zu verändern und Zielen wie dem der Preisniveaustabilität weniger Gewicht beizumessen. Diese Tendenz hat sich in jüngster Zeit noch verstärkt.

#### **4.4 Eine Wirtschaftsregierung für die EU?**

Schon lange vor der Errichtung der Europäischen Zentralbank am 1. Juni 1998 gab es Forderungen nach einer Wirtschaftsregierung für Europa, ohne dass allerdings immer klar zum Ausdruck gekommen wäre, welche Aufgaben diesem

---

<sup>24</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Oktober 2007, Seite 15: „EU-Reformvertrag behält kritische Passagen“.

Gremium übertragen werden sollten. Der erste öffentliche Aufruf zu einer europäischen Wirtschaftsregierung wird dem früheren französischen Staatspräsidenten François Mitterrand zugeschrieben – anlässlich einer Rede beim französisch-deutschen Gipfel im Oktober 1990.<sup>25</sup>

Die Kompetenz für die Wirtschaftspolitik liegt auch in der Währungsunion in erster Linie bei den Mitgliedstaaten. Die gegenseitige Abhängigkeit der Volkswirtschaften durch Binnenmarkt und Währungsunion macht allerdings eine wirtschaftspolitische Koordinierung notwendig. Dementsprechend verpflichtet Artikel 98 EG-Vertrag die Mitgliedstaaten, die Wirtschaftspolitik so auszurichten, dass sie zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft beiträgt. Überdies gibt Artikel 99 vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und sie koordinieren. Dies erfolgt mithilfe der sogenannten Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Koordinierungsorgan ist der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN), der diese Grundzüge als Hauptinstrument der wirtschaftspolitischen Koordinierung formuliert und verabschiedet (Europäischer Rat, 1997, 3). Weitere Elemente der wirtschaftspolitischen Koordinierung sind der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Bereich der Fiskalpolitik sowie die beschäftigungspolitischen Leitlinien im Bereich der Beschäftigungspolitik.

Mit der Entschließung des Rates über die wirtschaftspolitische Koordinierung vom Dezember 1997 wurde aber auch vereinbart, dass die Minister aus den Ländern der Eurozone sich in einem informellen Rahmen treffen können, „um Fragen zu erörtern, die im Zusammenhang mit ihrer gemeinsam getragenen besonderen Verantwortung für die gemeinsame Währung stehen“ (Europäischer Rat, 1997, 3). Aufgrund der gemeinsamen Währung wird ein engerer wirtschaftspolitischer Koordinierungsbedarf zwischen den Teilnehmerstaaten der Währungsunion gesehen. Eingeladen werden zu den Treffen auch der Präsident der EZB sowie der für Währungsfragen zuständige Kommissar. Da ausdrücklich der informelle Charakter erwähnt wird, ist auch nicht von einem Rat, sondern von einer „Gruppe“ die Rede (Glomb, 1999, 59). In der Regel tritt die Eurogruppe unmittelbar vor den Sitzungen des ECOFIN-Rates zusammen. Die Eurogruppe hat kein eigenes Sekretariat; ihre Sitzungen bereitet der Währungsausschuss vor, dem auch die Nichtmitglieder der Währungsunion angehören (ebenda, 59). Diskutiert werden die wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen in der Eurozone, die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten – auch im Lichte des Stabilitäts- und Wachstumspakts –, das Verhältnis von Geld- und Fiskalpolitik sowie die Entwicklung des Außenwertes des Euro (Bini Smaghi/Tabellini, 2003, 3).

---

<sup>25</sup> The Economist vom 14. Juli 2007, Seite 34: „The lessons of history“.

Die Eurogruppe geht auf einen französischen Vorschlag im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zurück. Frankreich fürchtete die Kombination aus dem Monopol der EZB für die Geldpolitik und den Restriktionen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (Kempf, 2006). Die Absicht war, ein Forum zu schaffen, um die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und den Dialog mit der EZB zu stärken. Gegen den ursprünglichen französischen Vorschlag gab es Widerstände, unter anderem weil in ihm eine Gefahr für die Unabhängigkeit der EZB gesehen wurde. Die Kritiker lenkten ein, nachdem man sich auf den informellen Charakter des Gremiums geeinigt hatte (Bini Smaghi/Tabellini, 2003, 2 f.). Formelle Entscheidungen verbleiben beim ECOFIN-Rat. Die Europäische Zentralbank machte bei der ersten Sitzung der Eurogruppe deutlich, dass sie nicht in eine Ex-ante-Koordinierung eintreten werde, weil dadurch ihre Unabhängigkeit gefährdet würde (ebenda, 4).

Während der Arbeiten des Verfassungskonvents kam es zu einer deutsch-französischen Initiative zur Intensivierung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und zur Aufwertung der Eurogruppe (Europäischer Konvent, 2002). Der französische und der deutsche Außenminister – Dominique de Villepin und Joschka Fischer – schlugen dreierlei vor: die Eurogruppe in einem Protokoll zum Vertrag zu erwähnen und damit aufzuwerten, den Vorsitzenden für eine zweijährige Amtszeit zu wählen, um die Außenvertretung der Eurogruppe zu stärken, sowie einen Euro-ECOFIN-Rat zu errichten, der über Fragen entscheiden sollte, die sich für die Mitgliedstaaten der Eurozone aus der gemeinsamen Währung ergeben. Die deutsch-französische Initiative war insoweit erfolgreich, als in Artikel III-195 des Verfassungsvertrags ein Hinweis auf das die Eurogruppe betreffende Protokoll enthalten ist, womit deren informeller Charakter institutionalisiert wurde (Belke et al., 2004, 25). Diese Bestimmung ist in Artikel 137 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union aufgenommen worden. Das Protokoll (Nr. 3) nennt als Ziel der Eurogruppe, eine immer engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Eurozone zu fördern. Neu ist, dass die Vorbereitung der Sitzungen den Vertretern der für Finanzen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten der Währungsunion und der Europäischen Kommission übertragen wird, also nicht mehr dem Währungsausschuss. Neu ist auch, dass die Eurogruppe einen Präsidenten erhält, der für jeweils zweieinhalb Jahre von den Euro-Mitgliedstaaten gewählt wird. Quasi im Vorgriff darauf wurde der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker im September 2004 mit Wirkung vom 1. Januar 2005 für eine Zeitdauer von zwei Jahren zum Vorsitzenden der Eurogruppe gewählt. Im September 2006 wurde er für weitere zwei Jahre im Amt bestätigt. Kompetenzen für formelle Entscheidungen hat die Eurogruppe allerdings nicht erhalten.

Diese Neuerungen gehen einigen in der Währungsunion allerdings nicht weit genug. So kommt es immer wieder zu Forderungen nach einer stärkeren Einbindung der Europäischen Zentralbank – sei es in der Eurogruppe oder in Form zusätzlicher regelmäßiger Gespräche zwischen dem Vorsitzenden der Eurogruppe, dem Präsidenten der EZB und dem für Währungsfragen zuständigen Kommissar.<sup>26</sup> An dieser Auseinandersetzung wird deutlich, dass es bei den Bestrebungen nach einer europäischen Wirtschaftsregierung letztlich darum geht, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank zu schwächen und die Geldpolitik auch auf andere Ziele als die Preisstabilität zu verpflichten. Diese Forderungen stellen einen Verstoß gegen Artikel 108 des EG-Vertrags dar, worauf der Chefvolkswirt der EZB, Jürgen Stark, kürzlich hingewiesen hat (Stark, 2007).

Die Errichtung einer unabhängigen europäischen Zentralbank, der keine Wirtschaftsregierung gegenübersteht, war eine institutionelle Innovation im Zusammenhang mit dem Assignment-Problem. Nach der Theorie der Wirtschaftspolitik soll für eine wirtschaftspolitische Aufgabe jeweils ein wirtschaftspolitischer Akteur zuständig sein: die Tarifvertragsparteien für die Beschäftigungspolitik, die Regierung für die Finanzpolitik und die Zentralbank für die Geldpolitik. Eine Überlappung der Zuständigkeiten und damit eine Verwischung der Kompetenzen sollen auf diese Weise vermieden werden. In der Währungsunion wird die Verantwortlichkeit für die Geldpolitik nicht mehr nationalen Zentralbanken übertragen, sondern einer Institution, die quasi oberhalb der Ebene der Mitgliedstaaten steht. Damit wird der Einfluss der nationalen Regierungen auf die geldpolitischen Instanzen und die Geldpolitik zusätzlich erschwert. Olaf Sievert (1993, 13) hat die ordnungspolitische Logik mit den Worten zusammengefasst: „Geld, das man nicht selbst herstellen kann“. Diese institutionelle Ausgestaltung der wirtschafts- und geldpolitischen Aufgabenteilung erhöht mithin die Unabhängigkeit der geldpolitischen Instanzen und begünstigt so die Geldwertstabilität.

Im Grunde geht es also bei der Schaffung einer europäischen Wirtschaftsregierung um den Versuch, ein Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank aufzubauen und damit ihre relative Macht zu verringern.<sup>27</sup> Durch diese Schwächung der EZB würde aber auch die klare Lösung des Assignment-Problems verwässert.

---

<sup>26</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. September 2006, Seite 10: „Trichet: Die EZB nimmt keine Anweisungen entgegen“; Handelsblatt vom 1. März 2007, Seite 24: „Debatte über Reform der Eurogruppe“.

<sup>27</sup> Der ehemalige französische Finanzminister Michel Sapin, Berater von Präsidentschaftskandidatin Ségolène Royal, hat dies so formuliert: „In Europa fehlt heute eine ökonomische Macht gegenüber der vorhandenen monetären Macht. Nehmen wir die Vereinigten Staaten, die eine unabhängige und sehr bedeutende Zentralbank haben. Ihr gegenüber steht die amerikanische Regierung mit der Hoheit über den Haushalt, die Steuern und die Wechselkurse. In Europa dagegen spricht nur die Zentralbank, und die Regierungen sind oft uneinig und bilden daher keine einheitliche Kraft“ (Sapin, 2007).

Wenn im Zusammenhang mit der Diskussion um eine EU-Wirtschaftsregierung die Forderung erhoben wird, die EZB solle ein Wechselkursziel des Euro gegenüber anderen Währungen beachten, vor allem gegenüber dem US-Dollar, ist auf ein geldpolitisches Dilemma zu verweisen. Die Geldpolitik kann nicht dauerhaft konfliktfrei gleichzeitig das Ziel der Preisniveaustabilität und der außenwirtschaftlichen Stabilität einer Währung verfolgen.<sup>28</sup> Wäre die EZB gezwungen, einen bestimmten Wechselkurs des Euro gegenüber dem Dollar zu verteidigen, weil ein hoher Eurokurs den Unternehmen in den Mitgliedstaaten der Währungsunion die Exporte in den Dollarraum erschwert, müsste sie Dollar auf den Devisenmärkten ohne Rücksicht auf ihr Geldmengenziel ankaufen,<sup>29</sup> wodurch das Ziel der Preisniveaustabilität gefährdet würde.<sup>30</sup>

## 4.5 Daseinsvorsorge

Die Wettbewerbsregeln des EU-Vertrags gelten grundsätzlich auch für öffentliche Unternehmen und für Unternehmen, die vom Staat mit Sonderrechten wie zum Beispiel Monopolen ausgestattet sind. Das folgt aus Artikel 86 des EG-Vertrags. Allerdings gilt auch hier: keine Regel ohne Ausnahme. Zwar sind die Vorschriften des EG-Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, ausdrücklich auch auf Unternehmen anzuwenden, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter von Finanzmonopolen haben. Dies gilt jedoch dann nicht, wenn die Anwendung dieser Vorschriften die Erfüllung der diesen Unternehmen übertragenen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindern würde, so Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag. Allerdings darf durch die Nichtanwendung der Handelsverkehr nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft. Diese Vorschrift ist eng auszulegen, weil sie eine Ausnahme von den grundlegenden Regeln des EG-Vertrags darstellt (Mestmäcker, 1998, 641). So darf zum Beispiel eine finanzielle Vergünstigung für ein Unternehmen die zusätzlichen Kosten nicht übersteigen, die sich aus der Erfüllung der besonderen Aufgabe ergeben (Geiger, 2004, 429). Damit werden den Mitgliedstaaten im Bereich öffentlicher Unternehmen enge Grenzen gesetzt.

Zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gehören Bahn, Post, Telekommunikation, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, der

---

<sup>28</sup> Dies zeigen auch die Erfahrungen, welche die Deutsche Bundesbank in den sechziger Jahren mit dem System fester Wechselkurse gemacht hat.

<sup>29</sup> Vom Verzicht auf offene Finanzmärkte soll hier abgesehen werden. Vgl. zum magischen Dreieck der nationalen Geld- und Währungspolitik: Duwendag et al. (1999, 263 f.).

<sup>30</sup> „Ein weiteres Ziel wie die Wechselkursstabilität in den Aufgabenkatalog aufzunehmen, könnte zu einem Zielkonflikt führen und die Gewährleistung der Preisstabilität beeinträchtigen“ (Stark, 2007).

öffentlich-rechtliche Rundfunk, Hafendienste, die Abfallentsorgung und der Luftverkehr – also viele Bereiche, die in Deutschland unter den Begriff der Daseinsvorsorge<sup>31</sup> subsumiert werden (Wissenschaftlicher Beirat, 2002, 3; Oppermann, 2005, 323). Die Kommission hat ihre Befugnisse aus Artikel 86 EG-Vertrag vielfach genutzt, um den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft auch auf Märkten zu stärken, die traditionell von öffentlichen Unternehmen dominiert wurden oder noch werden und auf denen keine oder nur wenig Konkurrenz herrschte (Oppermann, 2005, 324). Als prominentes Beispiel lässt sich hier die Deregulierung der Telekommunikationsmärkte anführen. Die Deregulierung von Märkten hat natürlich immer wieder zu Konflikten geführt. Es verwundert daher nicht, dass Frankreich und Deutschland schon seit längerem eine weitgehende staatliche Gestaltungsfreiheit bei den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse forderten (Wissenschaftlicher Beirat, 2002, 5). Im Ergebnis kam es 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam zur Aufnahme von Artikel 16 in den EG-Vertrag (Wissenschaftlicher Beirat, 2002, 5 f.). Dies lässt sich als Versuch werten, die „Stellung der unmittelbar dem Gemeinwohl verpflichteten Einrichtungen ... zu stärken“ (Geiger, 2004, 218).

Der neu aufgenommene Artikel 16 verweist darauf, welchen Stellenwert die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, und er hebt ihre Bedeutung für die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts hervor. Daher werden die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten aufgefordert, dafür zu sorgen, dass diese Dienste aufgabengerecht funktionieren können. Obwohl die Wettbewerbsvorschriften unangetastet bleiben, bekommen die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse „einen eigenständigen Wert, der gegenüber der Grundsatzentscheidung für eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft zu behaupten ist“ (Geiger, 2004, 219). Die besondere Bedeutung dieser Dienste sei bei der Rechtfertigung möglicher Ungleichbehandlungen ein erheblicher Gesichtspunkt (Streinz, 1998, 144). Zwar heißt es in einer Erklärung für die Schlussakte des Vertrags von Amsterdam, dass der die öffentlichen Dienste betreffende Artikel „unter uneingeschränkter Beachtung der Rechtsprechung des Gerichtshofs ... in bezug auf die Grundsätze

---

<sup>31</sup> Nach Ansicht von Ernst-Joachim Mestmäcker (2003, 291 f.) steht das von Ernst Forstthoff entwickelte Konzept der staatlichen Daseinsvorsorge in einer Denktradition, die über Carl Schmitt zurückführt bis zu Friedrich Hegel. Die Pflicht zur Vorsorge „für das dem Zufall ausgesetzte Dasein ... wird zur Aufgabe des Staates, weil aus dem Wettbewerb die Ungleichheiten der Lebenslagen und der Gegensatz von reich und arm unweigerlich hervorgehen“ (Mestmäcker, 1998, 637). Forstthoff sei es weitergehend darum gegangen, „den potentiell universalen Herrschaftsanspruch des Staates über die Wirtschaft zu begründen“ (ebenda, 637). Mestmäcker meint dazu, der Gegensatz der Forstthoff'schen Theorie zu einer auf wirtschaftlichen Freiheitsrechten beruhenden Wirtschaftsverfassung sei durchgängig (ebenda, 638). Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi (Wissenschaftlicher Beirat, 2002, 4) hat „Daseinsvorsorge“ als einen Ausdruck bezeichnet, der „in problematischer Weise auf Sinnstiftung gegen die Disziplin des Wettbewerbs angelegt“ sei.

der Gleichbehandlung, der Qualität und der Dauerhaftigkeit solcher Dienste“ umgesetzt wird.<sup>32</sup> Wenn aber eine solche Gleichbehandlung tatsächlich Wille des Europäischen Rates gewesen wäre, hätte man auf den neuen Artikel verzichten können, so jedenfalls Mestmäcker (1998, 651). Die Bestimmungen in Artikel 16 EG-Vertrag sind leicht verändert in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgenommen worden.

Eine weitere Stärkung haben Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch die Grundrechtecharta erfahren, die einmal als Teil II in die Verfassung aufgenommen werden sollte, jetzt aber mittels eines Querverweises im Grundrechteartikel (Artikel 6) mit dem Vertragswerk verbunden ist. Nach Artikel 36 der Charta der Grundrechte anerkennt und achtet die Union den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Dies könnte von der Union zu Maßnahmen genutzt werden, „welche die Akzente deutlich zugunsten staatlicher Monopole und zulasten des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb zu verschieben geeignet sind“ (Behrens, 2006, 153).

Vor diesem Hintergrund ist der Beschluss des Brüsseler Gipfels vom Juni 2007 zu sehen. Im Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz ist ein Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse enthalten, das in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurde. Dieses Protokoll (Nr. 9) soll erklärtermaßen die Bedeutung solcher Dienste hervorheben. Es enthält auslegende Bestimmungen zum bisherigen Artikel 16 EG-Vertrag (Artikel 14 Arbeitsweise-Vertrag). Betont werden unter anderem „die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind“ sowie „die Vielfalt der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten folgen können“. Dieses Protokoll könnte zu einer Renationalisierung bei den genannten Dienstleistungen führen;<sup>33</sup> die Kompetenzen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich werden deutlich gestärkt. Es bleibt abzuwarten, ob dies die grundsätzlich wettbewerbsorientierte Wirtschaftsverfassung der EU einschränken wird. Auf jeden Fall ist nun etwas eingetreten, von dem der

---

<sup>32</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 340, 10. November 1997, Seite 133.

<sup>33</sup> Mestmäcker (1998, 649) weist darauf hin, dass der Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) diese Forderung bereits 1995 erhoben hat.



Wissenschaftliche Beirat beim BMWi abgeraten hatte: „Der Beirat empfiehlt, jeder Änderung des EG-Vertrags entgegenzutreten, die dazu führen würde, die Begründung, die Organisation, die Finanzierung oder das Marktverhalten von Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen, der Geltung des Gemeinschaftsrechts und der Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane weitgehend zu entziehen“ (Wissenschaftlicher Beirat, 2002, 19). Offenbar fühlen sich die Mitgliedstaaten im Hinblick auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch Wettbewerb gestört (Mussler, 2007, 11).

## 4.6 Die Offene Methode der Koordinierung

Mit der sogenannten Offenen Methode der Koordinierung (OMK) werden Politikbereiche, bei denen die EU keine Kompetenzen hat, sondern die in die Zuständigkeit der Nationalstaaten fallen, dem gemeinschaftlichen Fokus unterworfen. Wesentlich dabei ist, dass es sich um eine weiche Form der Koordinierung handelt. Zum Erreichen der gemeinsamen Ziele werden Mittel genutzt wie die Festlegung von Leitlinien, der Vergleich von Indikatoren, der Austausch bewährter Praktiken, aber auch Gruppenzwang (peer pressure)<sup>34</sup>. Da die Mitgliedstaaten keine rechtlich bindenden Verpflichtungen eingehen, bestehen auch keine Möglichkeiten zu Sanktionen. Allerdings wird die OMK auch mit dem Etikett „Zwang durch Freiwilligkeit“ versehen (Göbel, 2002, 147; Hesse/Grotz, 2005, 189 f.; Schäfer, 2005, 362).

Als Namensgeber gilt die portugiesische Ratspräsidentschaft, die den Ausdruck „neue offene Methode der Koordinierung“ in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 verwendete. Mit diesen Schlussfolgerungen wurde der Grundstein gelegt für den später als Lissabon-Prozess bekanntgewordenen Versuch, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Bei der Erreichung dieses Ziels sollte die OMK helfen. Freilich hat es diese Form der Koordinierung schon früher gegeben. Von Bedeutung in diesem Zusammenhang sind die wirtschaftspolitische Koordinierung der Mitgliedstaaten, die mit dem Vertrag von Maastricht vereinbart wurde, sowie die Beschäftigungspolitik, die mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen worden ist (Göbel, 2002, 145 f.).

Der Konvent hatte hier weitergehende Änderungen vornehmen wollen. So hieß es im Entwurf des Konvents für einen Verfassungsvertrag in Bezug auf die Wirt-

---

<sup>34</sup> Auch bezeichnet als „Naming and shaming“.

schafts- und Beschäftigungspolitik, dass die Union die Maßnahmen zur Koordinierung in diesen beiden Politikbereichen trifft. Damit wäre der Rahmen der Koordinierung, demzufolge die Mitgliedstaaten diese Koordinierung vornehmen, enger gefasst worden, als es derzeit der Fall ist; der Einfluss der europäischen Institutionen wäre gestärkt worden (Sanden, 2007, 449). Die Regierungskonferenz für den Verfassungsvertrag hat die einschlägigen Textpassagen jedoch wieder geändert.

In anderen Bereichen – der Sozialpolitik, der Industriepolitik, dem Gesundheitswesen sowie der Forschung und technologischen Entwicklung – sind die Änderungen des Konvents zunächst in den Verfassungsvertrag eingeflossen und haben nun auch Eingang in den Vertrag über die Arbeitsweise der Union gefunden. Der Konvent hatte die Offene Methode der Koordinierung in einer umstrittenen Nacht- und Nebelaktion in den Entwurf für einen Verfassungsvertrag aufgenommen, ohne den Konventsmitgliedern die Möglichkeit zu geben, die Auswirkungen zu diskutieren (Hort, 2003).

Ohne dass das Verfahren namentlich genannt wird, sieht der Arbeitsweise-Vertrag vor, dass die Europäische Kommission in der Industrie-, Gesundheits- und Technologiepolitik Initiativen ergreifen kann, „die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten“. In der Sozialpolitik wird die Kommission – laut Vertragstext – in der ansonsten gleichen Art und Weise tätig.

Sofern es bei der Offenen Methode der Koordinierung bei einem geregelten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten (Oppermann, 2005, 176) bleibt, ist sie auf den ersten Blick unbedenklich. Unter dem Aspekt der Wirtschaftsverfassung ist diese Koordinierungsmethode jedoch auch kritisch zu sehen, weil sie zu einer Vermischung der Kompetenzen beitragen kann und vor allem die Gefahr besteht, dass sie einer Kompetenzverschiebung von der nationalen auf die EU-Ebene Vorschub leistet. Sie sei ein eigenständiges, nicht-rechtliches Einwirkungsverfahren zur mittelbaren Gestaltung der nationalen Sozialschutzsysteme (Göbel, 2002, 147). Diese Charakterisierung lässt die mögliche Sprengkraft der Offenen Methode der Koordinierung deutlich werden. Juristen sprechen auch davon, dass es durch ihre Bestimmungen zu einer vorprägenden Quasi-Gesetzgebungsmacht kommt (Schwarze, 2004, 138). So könnte aus der Koordinierungsfunktion von heute der Kompetenzanspruch von morgen abgeleitet werden (Badenhausen/Thoma, 2005, 2). In diesem Zusammenhang ist auch auf die Gefahr hinzuweisen, dass diese Form der Koordinierung einen Schritt auf dem Weg zu einer weitergehenden Ex-ante-Harmonisierung darstellt.

Auf diese Weise würde nicht nur die EU ihre Zuständigkeiten quasi durch die Hintertür ausweiten und die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten einschränken. Verhindert würde auch ein Wettbewerb um die besten Lösungen in dem jeweiligen Politikbereich – und damit die Möglichkeit, dass diese Lösungen von anderen Mitgliedstaaten übernommen werden. Fraglich ist, ob dies dem Lissabon-Ziel dient. Wenn beispielsweise gefordert wird, die Währungsunion um eine Politische Union zu ergänzen, dürften jene Politikbereiche, in denen bereits die Offene Methode der Koordinierung angewendet wird, zu den ersten Kandidaten für eine Vergemeinschaftung zählen.

Kritik entzündete sich auch am Begriff „Leitlinien“. Bereits bei der Einführung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den EU-Vertrag durch Maastricht wurde dieser Begriff von deutscher Seite abgelehnt, weil er einen zu starken Eingriff in die nationale Autonomie zum Ausdruck bringe. Daher wurde in der deutschen Fassung des EU-Vertrags der Terminus „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ verwendet, während in der englischen Fassung von „broad economic guidelines“ die Rede ist. Diese Vorbehalte wurden später allerdings aufgegeben (Göbel, 2002, 146, Fußnote 543).

## **4.7 Erweiterte Abrundungskompetenz**

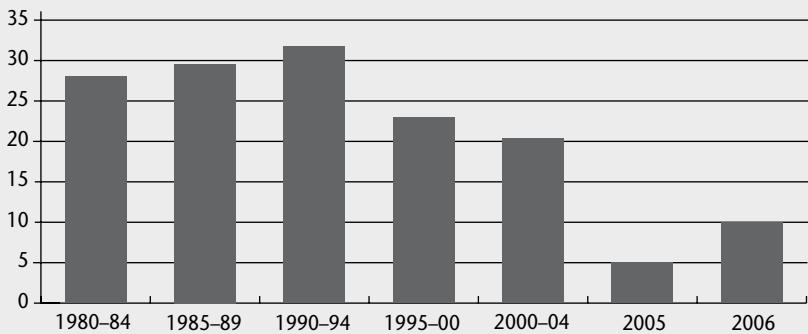
Artikel 308 des EG-Vertrags lässt die Möglichkeit zu, die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft in jenen Fällen abzurunden, in denen ein Tätigwerden erforderlich ist, um eines ihrer Ziele zu erreichen, und die dafür erforderlichen Befugnisse im Vertrag nicht vorhanden sind. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung kann die EU nur dann tätig werden, wenn sie dazu ausdrücklich durch eine vertragliche Bestimmung ermächtigt wird; ihr fehlt damit ein wesentliches Merkmal eines Staates, der prinzipiell alle Bereiche und Materien regeln kann. Die Anwendung dieses Prinzips setzt voraus, dass ein Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der Vertragsziele erforderlich ist. Dadurch wird die Kompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers begrenzt (Geiger, 2004, 974).

Die erweiterte Abrundungskompetenz ermöglicht ein Tätigwerden der Gemeinschaft auch ohne das langwierige Verfahren einer Vertragsänderung, die ihrerseits wiederum eine Regierungskonferenz und ein Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedstaaten voraussetzt. Diese Kompetenzergänzungsvorschrift hat seit den siebziger Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen (Oppermann, 2005, 155). Sie wurde benutzt, um in neuen Politikbereichen tätig zu werden, zum Beispiel in der Forschungs-, Umwelt-, Regional- oder Entwicklungspolitik. Auch die Finanzhilfen für die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer stützten sich auf diese Bestimmung (Häde/Putter, 1997, 14). Dies erklärt unter

anderem die häufige Anwendung dieser Vorschrift in der ersten Hälfte der neunziger Jahre (Abbildung 1). Die Anwendung ist nach dem geltenden Vertrag allerdings auf den Gemeinsamen Markt beschränkt. Mit dem Entwurf für einen Verfassungsvertrag wurde diese Beschränkung aufgegeben und die Änderung in den Vertrag über die Arbeitsweise der Union übernommen. Künftig kann die EU bei sämtlichen Zielen im Rahmen der Kompetenzergänzungsvorschrift tätig werden (Behrens, 2006, 154 f.), mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

### Ratsbeschlüsse\* gemäß Kompetenzergänzungsvorschrift 308/235 EG-Vertrag

Abbildung 1



\* Bis 2004: Anzahl im Durchschnitt des jeweiligen Zeitraums.

Quelle: Datenbank PreLex, URL: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>

## 5

## Zusammenfassung

Die Entwicklung der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union in den vergangenen 50 Jahren zeigte bis Anfang des 21. Jahrhunderts kein eindeutiges Bild; sie verlief nicht geradlinig. Interventionistische Elemente hat es etwa in Gestalt der Gemeinsamen Agrarpolitik bereits im EWG-Vertrag von 1957 gegeben. 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte und 1992 mit dem Maastrichter Vertrag kam die Industriepolitik hinzu. 1997 wurde mit dem Amsterdamer Vertrag das Kapitel zur Beschäftigungspolitik in das Primärrecht der EU eingefügt. Allerdings stärkte der Maastrichter Vertrag andererseits auch die marktwirt-

schaftliche Orientierung, indem er die Gemeinschaft gemäß Artikel 4 EG-Vertrag auf den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtete. Beginnend mit den Arbeiten des Konvents über einen Verfassungsvertrag schlägt nun das Pendel stärker in eine Richtung aus, welche die klare ordnungspolitische Orientierung an Wettbewerb, offenen Märkten und Geldwertstabilität zunehmend vermissen lässt.

Die einzelnen Befunde, die zu diesem Gesamtbild führen, sind oben beschrieben worden. Bedenklich erscheint zum Ersten, dass dem Ziel der Preisniveaustabilität nicht mehr die ihm gebührende Bedeutung beigemessen wird. Diese Aussage gilt nach wie vor, obwohl sich dieses Ziel jetzt wieder im geänderten EU-Vertrag findet. Dafür sprechen insbesondere die Änderungen der Bestimmungen über die Europäische Zentralbank in den Verträgen selbst sowie die verschiedenen Versuche aus dem politischen Bereich, den Einfluss auf die EZB zu verstärken. Auch das Ziel des Wettbewerbs hat in der Europäischen Union an Bedeutung verloren. Zum einen ist es nicht an prominenter Stelle in den neuen Verträgen enthalten; stattdessen wird dort ein ganzer Bauchladen von Zielen beschrieben (vgl. Übersicht 2), denen die Tätigkeit der EU verpflichtet ist. Zum anderen werden auch Zielvorgaben gemacht, die sich durchaus als Schutz vor den vermeintlich negativen Wirkungen der Globalisierung interpretieren lassen und die Grundlagen für protektionistische Maßnahmen darstellen könnten. Zudem legen die neuen Regelungen zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse die Vermutung nahe, dass in diesen Bereichen (europaweiter) Wettbewerb eher unerwünscht ist. Zu diesem Bild passt schließlich auch, dass die neuen Regelungen die klare Ziel-Mittel-Orientierung der bisherigen Verträge aufgegeben haben, wonach die Aufgaben der EU in erster Linie auf marktwirtschaftlichem Wege erreicht werden sollten, das heißt durch Errichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion.

Damit gewinnt in der Europäischen Union mehr und mehr ein Zeitgeist an Bedeutung, der sich dem Wettbewerbsprinzip widersetzt. Dies zeigt sich auch unterhalb der Ebene des „Verfassungsrechts“ der EU. Prominentes Beispiel ist die Dienstleistungs-Richtlinie, in die entgegen dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag das Herkunftslandprinzip nicht aufgenommen werden konnte – also jenes Prinzip, das bei der Errichtung des Europäischen Binnenmarktes und der Beseitigung von Handelshemmnissen für Güter eine wichtige Rolle gespielt hat (vgl. Abschnitt 3.2).

Es darf allerdings nicht verschwiegen werden, dass der Vertrag über die Arbeitsweise der EU auch Änderungen enthält, die aus Sicht der Wirtschaftsverfassung positiv zu beurteilen sind. So wird die Rolle der Kommission im

Stabilitäts- und Wachstumspakt gestärkt. Grundlage der Entscheidung des Rates darüber, ob ein übermäßiges Haushaltsdefizit besteht, ist künftig ein Vorschlag der Kommission statt wie bisher lediglich eine Empfehlung. Gemäß EU-Recht kann der Rat Vorschläge der Kommission nur einstimmig ändern. Damit dürfte es für den Rat künftig schwieriger werden, von den Vorschlägen der Kommission abzuweichen. Die Doppelrolle des Rates als Spieler und Schiedsrichter wird dadurch geschwächt. Zwar sind die Rechtsfolgen einer Empfehlung im Vertrag nicht geregelt. Der Rat legte dies aber so aus, dass er Empfehlungen der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ändern könne. Bei einem Kommissionsvorschlag hingegen reicht eine solche Mehrheit nicht mehr aus.

## 6

## Schlussfolgerungen

Die aufgezeigten Änderungen in der Wirtschaftsverfassung der EU, wie sie sich vor allem im neuen Vertrag von Lissabon manifestieren, schaffen Einfallstore für eine weniger marktwirtschaftlich orientierte Politik. Die klare Ziel-Mittel-Orientierung der bisherigen vertraglichen Regelungen geht verloren. Dem Ziel des Wettbewerbs wird weniger Bedeutung beigemessen, der Europäischen Zentralbank könnte es künftig schwerer fallen, ihre Politik an der Preisniveaustabilität auszurichten. Eine europäische Wirtschaftsregierung würde das eindeutige wirtschaftspolitische Assignment verletzen, das mit dem Maastrichter Vertrag geschaffen wurde, die Verantwortlichkeiten für die Ziele der Wirtschaftspolitik würden unklarer.

Ob die Einfallstore für eine weniger marktwirtschaftlich orientierte Politik auch genutzt werden, wird die Zukunft zeigen. Institutionelle Gegengewichte, die verhindern könnten, dass diese Tore von politischer Seite geöffnet werden, existieren nicht. Daher bleibt in Zukunft nur – noch stärker als heute schon – die Möglichkeit, die Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union frühzeitig und kritisch zu beobachten und sich mit den Strömungen, Tendenzen und konkreten Regelungsvorhaben in der EU zu beschäftigen. Wirtschaft und Politik in Deutschland müssen noch genauer hinsehen, was in Brüssel geschieht, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, unangenehm überrascht zu werden.

Dass es keine europäische Öffentlichkeit gibt und damit auch keine europäische öffentliche Meinung, sondern nur jeweils überwiegend nationale Wahrnehmungen

der Entwicklungen in der Union, macht diese Aufgabe nicht einfacher. Im Gegenteil, es wird eher wichtiger, sich auch mit den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten zu befassen, beispielsweise durch die Rezeption und Analyse von Regierungsprogrammen etc., um rechtzeitig Tendenzen zu erkennen, die sich auf die Politik der Europäischen Union auswirken könnten. Es ist daher zu überlegen, eine Art Frühwarnsystem zu entwickeln, das die genannten Aufgaben übernimmt. Im Übrigen muss alles unterlassen werden, was die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank gefährden könnte; dies liegt ganz besonders im deutschen Interesse. Gerade die deutsche Politik sollte dazu beitragen, Angriffe auf die EZB abzuwehren.

## Literatur

**Baddenhausen, Heike / Thoma, Barbara**, 2005, Die Offene Methode der Koordinierung, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Nr. 1/06, URL: [http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005\\_12\\_19.pdf](http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005_12_19.pdf) [Stand: 2007-11-26]

**Baddenhausen, Heike / Gey, Tanja / Harbou, Frederik von**, 2007, Der EU-Reformvertrag, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Nr. 28/07, URL: [http://www.bundestag.de/bic/analysen/2007/Der\\_EU-Reformvertrag.pdf](http://www.bundestag.de/bic/analysen/2007/Der_EU-Reformvertrag.pdf) [Stand: 2007-11-26]

**Basedow, Jürgen**, 1992, Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung, Tübingen

**Basedow, Jürgen**, 2007a, Eine Wirtschaft mit Kartellen führt zu zentralistischer Macht- ausübung, Interview, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juli, S. 12

**Basedow, Jürgen**, 2007b, Der Wettbewerb spielt keine herausragende Rolle mehr, Interview, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. August, S. 14

**Behrens, Peter**, 1992, Die Konvergenz der wirtschaftlichen Freiheiten im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Europarecht, 27. Jg., S. 145–162

**Behrens, Peter**, 1994, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: Brüggemeier, Gert (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa, Baden-Baden, S. 73–90

**Behrens, Peter**, 2006, Das wirtschaftsverfassungsrechtliche Profil des Vertrags über eine Verfassung für Europa, in: Bruha, Thomas / Nowak, Carsten (Hrsg.), Die Europäische Union: Innere Verfasstheit und globale Handlungsfähigkeit, Baden-Baden, S. 145–162

**Belke, Ansgar / Baumgärtner, Frank / Kösters, Wim**, 2004, Was bleibt vom Maastrichter Stabilitätsversprechen?, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Heft 1, S. 22–25

**Bini Smaghi, Lorenzo / Tabellini, Guido**, 2003, How to improve economic governance? The coordination of macroeconomic policies in Europe, URL: [http://www.igier.uni-bocconi.it/files/Guido\\_Tabellini/Aspen\\_European\\_Dialogue2.pdf](http://www.igier.uni-bocconi.it/files/Guido_Tabellini/Aspen_European_Dialogue2.pdf) [Stand: 2007-07-18]

**Caesar, Rolf / Kösters, Wim**, 2004, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Europäische Verfassung versus Maastrichter Vertrag, in: Integration, 27. Jg., Heft 4, S. 288–300

**Duwendag, Dieter / Ketterer, Karl-Heinz / Kösters, Wim / Pohl, Rüdiger / Simmert, Diethart B.**, 1999, Geldtheorie und Geldpolitik in Europa, Berlin u. a. O.

**Emmerich, Volker**, 2006, Kartellrecht, 10. Auflage, München

**EuGH – Europäischer Gerichtshof**, 1974, Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli, Staatsanwaltschaft gegen Benoit und Gustave Dassonville, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974J0008:DE:HTML> [Stand: 2007-09-07]

**Europäischer Konvent**, 2002, Übermittlungsvermerk des Sekretariats für den Konvent, Gemeinsamer Beitrag Frankreichs und Deutschlands zur Ordnungspolitik, CONV 470/02, CONTRIB 180, Brüssel, 22. Dezember, URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/cv00470de02.pdf> [Stand: 2007-11-05]



**Europäischer Konvent**, 2003, Übermittlungsvermerk des Präsidiums des Konvents, Aktualisierte Erläuterungen zum Text der Charta der Grundrechte, CONV 828/1/03, REV 1, Brüssel, 18. Juli, URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00828-re01de03.pdf> [Stand: 2007-11-02]

**Europäischer Rat**, 1997, Entschließung vom 13. Dezember 1997 über die wirtschafts-politische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109 b des EG-Vertrags, in: Amtsblatt der EG, Nr. C35 vom 2. Februar 1998, S. 1–4

**European Central Bank**, 2007, Brief des Präsidenten, Jean-Claude Trichet, an den Prä-sidenten des Rates der Europäischen Union, Manuel Lobo Antunes, vom 2. August, URL: <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/jct1080en.pdf> [Stand: 2007-11-19]

**EZB** – Europäische Zentralbank, 2004, Die Europäische Verfassung und die EZB, in: Monatsbericht, August, S. 55–69

**Folz**, Hans-Peter, 2007, Kommentierung zu Artikel II-61 bis II-114 Verfassungsvertrag, in: Vedder, Christoph / Heintschel von Heinegg, Wolff (Hrsg.), Europäischer Verfassungs-vertrag, Baden-Baden, S. 259–325

**Geiger**, Rudolf, 2004, EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Kurzkomentar, 4. Auflage, München

**Giersch**, Herbert, 1961/1991, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden

**Glomb**, Wolfgang, 1999, Die Euro-11-Gruppe – Eine europäische Wirtschaftsregierung, in: Caesar, Rolf / Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.), Ökonomische und politische Dimensionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden, S. 57–64

**Göbel**, Marcus, 2002, Von der Konvergenzstrategie zur offenen Methode der Koordinie-rung, Baden-Baden

**Gramlich**, Ludwig / **Manger-Nestler**, Cornelia, 2005, Währungsrechtliche Defizite der Verfassung für Europa, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 16. Jg., Heft 7, S. 193

**Häde**, Ulrich / **Putter**, Adelheid, 1997, Zur Abgrenzung des Art. 235 EGV von der Vertragsänderung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 8. Jg., Heft 1, S. 13–17

**Hasse**, Rolf, 2005, Die gute Seite des Fehlschlags mit dem EU-Verfassungsvertrag, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26./27. November, S. 13

**Hasse**, Rolf, 2006, Die europäische Wirtschaftsverfassung des Konvents: Geschäftsführung ohne Auftrag und ohne Kontrolle, in: Hasse, Rolf / Peschutter, Gudrun (Hrsg.), Europäische Union: Ökonomie, Institutionen und Politik, Bern u. a. O., S. 225–238

**Hasse**, Rolf, 2007, Europa in der Wagenburg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. März 2007, S. 13

**Hector**, Pascal, 2006, Der europäische Verfassungsprozess – rechtliche Wege aus der Krise, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 9. Jg., Heft 4, S. 465–486

**Heintschel von Heinegg**, Wolff, 2007, Kommentierung zu Artikel I-3 Verfassungsvertrag, in: Vedder, Christoph / Heintschel von Heinegg, Wolff (Hrsg.), Europäischer Verfassungs-vertrag, Baden-Baden, S. 51–57

- Hesse**, Joachim Jens / **Grotz**, Florian, 2005, Europa professionalisieren, Kompetenzordnung und institutionelle Reform im Rahmen der Europäischen Union, Berlin
- Hoppmann**, Erich, 1968, Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, in: Schneider, Hans K. (Hrsg.), Grundlagen der Wettbewerbspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 48, Berlin, S. 9–49
- Hort**, Peter, 2003, Koordinitis à la Brüssel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Oktober, S. 13
- Kaysen**, Carl / **Turner**, Donald F., 1959, Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis, Cambridge
- Kempf**, Hubert, 2006, The constitutional treaty of the EU and the institutional framework for European macroeconomic policy, Milan European Economic Workshops, Working paper, No. 2006-05, URL: [http://www.economia.unimi.it/typo3conf/ext/wp\\_collection/res/download.php?file=wp239.pdf](http://www.economia.unimi.it/typo3conf/ext/wp_collection/res/download.php?file=wp239.pdf) [Stand: 2007-07-18]
- Mestmäcker**, Ernst-Joachim, 1998, Daseinsvorsorge und Universaldienst im europäischen Kontext, in: Ruland, Franz / Maydell, Bernd Baron von / Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Heidelberg, S. 635–651
- Mestmäcker**, Ernst-Joachim, 2003, Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union, Baden-Baden
- Mestmäcker**, Ernst-Joachim / **Schweitzer**, Heike, 2004, Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Auflage, München
- Möschel**, Werner, 2004, Wirtschaftsverfassung, in: Goldschmidt, Niels / Wohlgemuth, Michael (Hrsg.), Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen, S. 175–189
- Müller-Armack**, Alfred, 1956, Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, Stuttgart u. a. O., S. 390–392
- Müller-Graff**, Peter-Christian, 2000, Verfassungsziele der EG/EU, in: Dausen, Manfred (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 8. Ergänzungslieferung, S. 1–72
- Mussler**, Werner, 1998, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel, Baden-Baden
- Mussler**, Werner, 2007, Der instrumentalisierte Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. August, S. 11
- Oppermann**, Thomas, 2005, Europarecht, 3. Auflage, München
- Pukelsheim**, Friedrich, 2007, Der Jagiellonische Kompromiss – Polen und ein neues Abstimmungssystem für den EU-Ministerrat, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20. Juni
- Rat der Europäischen Union**, 2007, Übermittlungsvermerk des Vorsitzes, Europäischer Rat vom 21./22. Juni, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 11177/1/07, REV 1, URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf) [Stand: 2007-11-26]
- Rödl**, Florian, 2005, Europäisches Verfassungsziel „soziale Marktwirtschaft“ – kritische Anmerkungen zu einem populären Modell, in: Integration, 28. Jg., Heft 2, S. 150–161

- Sanden**, Joachim, 2007, Die Koordinierung der EG-Wirtschaftspolitik nach den Vorschlägen des EWSA zur Offenen Methode, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 10. Jg., Heft 3, S. 431–455
- Sapin**, Michel, 2007, Wir brauchen eine europäische Wirtschaftsregierung, Interview, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. März, S. 13
- Schäfer**, Armin, 2005, Verfahren wirtschaftspolitischer Koordinierung in der Währungsunion: politische oder ökonomische Logik?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Band 3, Heft 3, S. 362–387
- Schmidt**, André, 2001, Europäische Wettbewerbspolitik: Ordnungspolitische Weichenstellungen, in: Ohr, Renate / Theurl, Theresia (Hrsg.), Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 363–416
- Schwarze**, Jürgen, 2004, Das wirtschaftsverfassungsrechtliche Konzept des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents – zugleich eine Untersuchung der Grundprobleme des europäischen Wirtschaftsrechts, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 15. Jg., Heft 5, S. 135–140
- Sievert**, Olaf, 1993, Geld, das man nicht selbst herstellen kann – Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion, in: Bofinger, Peter / Collignon, Stefan / Lipp, Ernst-Moritz (Hrsg.), Währungsunion oder Währungschaos?, Wiesbaden, S. 13–24
- Stark**, Jürgen, 2003, Von Maastricht zur Verfassung einer erweiterten Union – Zur Entwicklung der europäischen Währungsordnung, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 51, S. 4–9
- Stark**, Jürgen, 2007, Die Exporteure haben bisher nicht unter dem Euro gelitten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juli, S. 10
- Streinz**, Rudolf, 1998, Der Vertrag von Amsterdam, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 9. Jg., Heft 5-6, S. 137–147
- Streit**, Manfred E., 2005, Theorie der Wirtschaftspolitik, Stuttgart
- Tomuschat**, Christian, 2006, Daseinsvorsorge und Wettbewerbsprinzip in der Europäischen Union, in: Tomann, Horst (Hrsg.), Die Rolle der europäischen Institutionen in der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden, S. 39–57
- Tuchtfeldt**, Egon, 1988, Wirtschaftssysteme, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 9, Stuttgart u. a. O., S. 326–353
- Weidenfeld**, Werner, 2007, Gute Grundlagen geschaffen, in: ifo Schnelldienst, 60. Jg., Nr. 15, S. 3–6
- Wessels**, Wolfgang / **Schäfer**, Verena, 2007, Der Reformvertrag: Fortsetzung eines finalitätsoffenen Fusionstrends, in: ifo Schnelldienst, 60. Jg., Nr. 15, S. 6–9
- Wissenschaftlicher Beirat** beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2002, Gutachten „Daseinsvorsorge“ im europäischen Binnenmarkt, BMWi-Dokumentation, Nr. 503, Berlin

## Kurzdarstellung

Die Wirtschaftsverfassung der EU hat in den letzten Jahren Änderungen erfahren, die eine klare marktwirtschaftliche Orientierung vermissen lassen. Zum einen geht im Vertrag von Lissabon die eindeutige Ziel-Mittel-Orientierung der vertraglichen Regelungen verloren. Während die Ziele der Union bislang in erster Linie mit den Instrumenten Wirtschafts- und Währungsunion sowie Binnenmarkt verfolgt werden müssen, wird diese Bindung künftig aufgegeben. Zum anderen fällt auf, dass dem Wettbewerb weniger Bedeutung beigemessen wird und das Wettbewerbsziel nicht an prominenter Stelle im EU-Vertrag auftaucht, sondern in ein Protokoll zum Vertrag verbannt wurde. Besorgniserregend ist darüber hinaus auch, dass dem Ziel der Preisniveaustabilität weniger Bedeutung beigemessen wird, was sich insbesondere daran zeigt, dass die Aufnahme stabiler Preise in den Zielkatalog des Verfassungsvertrags lange umstritten war. Ob die Einfallstore für eine weniger marktwirtschaftliche Politik tatsächlich genutzt werden, wird erst die Zukunft zeigen. Institutionelle Gegengewichte, um das zu verhindern, existieren jedenfalls nicht. Wirtschaft und Politik in Deutschland müssen die wirtschaftspolitischen Entwicklungen in der EU und den Mitgliedstaaten deshalb genauestens beobachten und möglichen Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzutreten, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, unangenehm überrascht zu werden.

## Abstract

In recent years the economic constitution of the EU has been subjected to changes which lack any clear basis in free market economics. On the one hand, the emphasis placed in previous treaties on a well defined tuning between instruments and objectives has been left out in the Treaty of Lisbon. Up to now the Union's aims were to be pursued primarily with the instruments of economic and currency union and the internal market. This linkage is now to be abandoned. On the other hand, it is apparent that competition is being accorded less importance. Far from being prominent in the EU treaty, competition as an aim has been relegated to a protocol. Of additional concern is the fact that price stability has become a less significant aim. This was made abundantly clear by the controversy surrounding the inclusion of stable prices in the list of the constitutional treaty's aims. Whether a less free-market policy will actually be introduced through these opened gates remains to be seen. What is clear is that there are no institutional counterbalances to prevent it. If they are to avoid the risk of unpleasant surprises, business leaders and policy-makers in Germany must therefore keep a sharp eye on economic policy developments in the EU and its member states and take early corrective action when there are signs of them going off-course.

## **Der Autor**

Dr. rer. pol. **Berthold Busch**, Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Philipps-Universität Marburg; seit Februar 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Europäische Integration innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik; seit 1999 Leiter der IW-Verbindungsstelle Brüssel.