

Das erste gemeinsame Projekt der erweiterten EU: Die europäische Verfassung – mögliche institutionelle und wirtschaftliche Auswirkungen für den Euroraum

Aus Anlass des Abschlusses der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag für Europa und der Unterzeichnung durch die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (EU) organisierte die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) am 5. November 2004 einen internationalen Workshop in Wien mit dem Titel „A Constitutional Treaty for an Enlarged Europe: Institutional and Economic Implications for Economic and Monetary Union“.

Der Workshop gab einen Überblick über mögliche institutionelle Auswirkungen des Verfassungsvertrags auf die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und analysierte den institutionellen Rahmen für die Finanzmarktstabilität in Europa sowie die Rolle der Fiskalpolitik und des Stabilitäts- und Wachstumspakts in einer erweiterten Union.

Paul Schmidt

Josef Christl (OeNB) hob in seinem Einleitungsstatement die integrative Rolle des neuen Verfassungsvertrags hervor. Ziel des Verfassungsvertrags sei es, die erweiterte EU effektiver, transparenter und demokratischer zu gestalten. Der Ratifikationsprozess stelle eine große Herausforderung und gleichzeitig eine Chance dar, die europäische Zukunftsdebatte auf eine breitere Basis zu stellen und das Projekt der europäischen Integration seinen Bürgern näher zubringen.

Nach der gelungenen Erweiterung sollte nunmehr die Möglichkeit einer neuen Verfassungsarchitektur genutzt werden, den europäischen Integrationsprozess zu vertiefen. Die Gemeinschaftswährung spiele dabei als Katalysator einer politischen Integration sowie kontinuierlicher Wirtschaftsreformen eine entscheidende Rolle. Der Euro symbolisiert einen erfolgreichen europäischen Integrations-schritt und verbindet die Einheit mit der Vielfalt Europas.

Die OeNB begleitete im Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken sowohl den Konvent zur Zukunft Europas als auch die Verhandlungen auf Ebene der Regierungskonferenz und wirkte an der Erstellung von Stellungnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB) mit. Auch in Zukunft werden institutionelle und rechtliche Veränderungen im Bereich der WWU genauestens zu analysieren sein, denn letztlich sind es die sich

weiterentwickelnden EU-Rahmenbedingungen, die die Basis für die tägliche Arbeit der OeNB darstellen.

René Smits (Universität Amsterdam) gab in seinem Key-Note-Statement einen Überblick über die Struktur des Verfassungsvertrags. Institutionelle Veränderungen im Bereich der WWU seien gering und betrafen vor allem die Bestätigung der Unabhängigkeit der EZB bei gleichzeitiger formaler Integration in den institutionellen Rahmen der Union; den Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung bei der Ernennung des EZB-Direktoriums; die Veränderung der Abstimmungsmodalitäten im Rat durch Einführung des Systems der doppelten Mehrheit; die Formalisierung des Eurosystems sowie der Euro-Gruppe und die Einführung eines Euro-Gruppen-Vorsitzenden; die Ausweitung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben; sowie die Erklärung der Staats- und Regierungschefs betreffend den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Die so genannte *Ausstiegsklausel* lege nur in Ansätzen die Vorgangsweise bei einem freiwilligen Austritt eines Mitgliedstaats aus der EU fest; auf ein mögliches Ausstiegsprozedere aus der Währungsunion werde nicht eingegangen. Die intergouvernementale Orientierung des Verfassungsvertrags zeige sich unter anderem in der Einführung eines EU-Außenministers,

dem grundsätzlichen Festhalten an der EU-Präsidentschaftsrotation sowie der Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rats. Durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens gewann das Europäische Parlament weiter an Einfluss, die Rolle der Europäischen Kommission als Integrationsmotor werde lediglich geringfügig ausgebaut.

Der Verfassungsvertrag stelle eine Vereinfachung der bisherigen Vertragswerke dar, sei aber, etwa im Unterschied zur Verfassung der USA, weiterhin komplex. Die Weiterentwicklung des Verfassungsvertrags werde durch die festgeschriebenen Vertragsänderungsverfahren nicht erleichtert. Es gelte zu akzeptieren, dass die Schaffung einer Verfassung ein kontinuierlicher und dynamischer Prozess sei. Das vorliegende Dokument sei jedenfalls ein erfolgreicher Integrationssschritt – weitere sollten folgen.

Vom Maastricht-Vertrag zum Verfassungsvertrag: substantielle Änderungen für den Euroraum?

Isabella Lindner und *Marlies Stubits* (beide OeNB) gehen in ihrer Studie der Frage nach, wie sich das Zusammenspiel der verschiedenen Economic-Governance-Ebenen in der EU unter den Rahmenbedingungen des Verfassungsvertrags verändert und welche Implikationen dies für Effektivität und Effizienz in der WWU hat. Sie argumentierten, dass der Verfassungsvertrag durch die verstärkte Personalisierung der EU-Institutionen und der Euro-Gruppe sowie durch eine künftige Verkleinerung der Europäischen Kommission die Handlungsfähigkeit der EU-25 sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene verbessern könne.

Der Verfassungsvertrag definiere eine Reihe neuer Bestimmungen, die nur für die Mitgliedstaaten des Euroraums gelten, bzw. Aufgabenbereiche, in denen nur die Mitgliedstaaten des Euroraums stimmberechtigt seien. Die Formalisierung des Eurosystems, die De-facto-Integration der Euro-Gruppe und die Einführung eines Euro-Gruppen-Vorsitzenden über einen längeren Zeitraum verändern die Economic Governance in der EU. Nicht zuletzt auch aufgrund der erhöhten Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten einer erweiterten Union könne man den Euroraum zunehmend als Gravitationszentrum der Integration betrachten.

Die Frage, ob der Verfassungsvertrag zu einer erhöhten Effizienz der Entscheidungsfindung führt, ist noch nicht abschließend beantwortbar. Die Einführung eines Systems der doppelten Mehrheiten bedeutet jedenfalls ein radikales Abgehen vom bisherigen Abstimmmodell.

Im Bereich der Währungsunion führe der Verfassungsvertrag zu keinen substantiellen inhaltlichen Änderungen. Anpassungen seien weitgehend technischer Natur. Die im EU-Vertrag für die Währungsunion festgelegten Rahmenbedingungen wurden bekräftigt.

Fritz Breuss (Wirtschaftsuniversität Wien) betonte den intergouvernementalen Charakter des Verfassungsvertrags. Die Kompetenzerweiterung der Euro-Gruppe und die Einführung des Euro-Gruppen-Vorsitzenden könne das Konfliktpotenzial zwischen dem Ecofin-Rat, der Euro-Gruppe und der EZB erhöhen. Die wirtschaftspolitische Koordinierung, deren zentrales Gremium der Ausschuss für Wirtschaft und Finanzen sei, sei weiterhin komplex und schwerfällig. Es stelle sich die Frage, ob diese Art der Koor-

dinierung schlussendlich mehr Vor- als Nachteile bringe. Die Europäische Kommission bezeichnete Breuss als den großen Verlierer der institutionellen Kompetenzaufteilung im Rahmen des Verfassungsvertrags.

Die institutionelle Basis für Finanzmarktstabilität in Europa

Holger Wolf (Georgetown University) widmete sich den aus der Finanzmarktintegration resultierenden Herausforderungen für die institutionelle Gestaltung der Finanzmarktaufsicht in der EU. Angesichts der steigenden Zahl an grenz- und sektorübergreifend tätigen Finanzunternehmen plädierte er für die Herausbildung eines zweigliedrigen Systems, in dem eine europäische Aufsichtsbehörde für die Beaufsichtigung der großen europäischen Finanzunternehmen zuständig wäre, während die nationalen Aufsichtsbehörden nur mehr jene Institute beaufsichtigten, die primär auf dem nationalen Markt tätig sind. Der optimale Zeitpunkt und der Prozess für die Einrichtung einer solchen Struktur seien jedoch weniger klar. Aufgrund der nach wie vor geringen Zahl an EU-weit operierenden Instituten und einer Reihe substanzieller Änderungen durch Basel II, wäre ein gradueller Transfer aufsichtsrechtlicher Kompetenzen an die gegenwärtig in der Aufsicht tätigen Koordinationsgremien (evolutionärer Ansatz) begrüßenswert.

Der Aufbau eines formelleren Rahmens für den Bereich Krisenprävention und die Verteilung der Finanzlast bei Lender-of-Last-Resort-Operationen sollte hingegen möglichst schnell erfolgen. Szenarien, in denen Probleme internationaler Großbanken mit Sitz in kleinen EU-Ländern die Kapazitäten der nationa-

len Zentralbank überfordern, seien durchaus realistisch. Der Mangel an klar definierten Strukturen würde zu einer potenziellen Verunsicherung der Märkte führen.

Karin Hrdlicka (OeNB) betonte, dass eine Änderung der Aufsichtsarchitektur verfrüht wäre. Darüber hinaus seien die Level 3-Lamfalussy-Ausschüsse erst kürzlich errichtet worden, vor allem um den mit dem Integrationsprozess verbundenen Herausforderungen durch eine konsistentere Implementierung von EU-Rechtsvorschriften und eine verstärkte Konvergenz der Aufsichtspraktiken zu begegnen. Eine europäische Aufsichtsbehörde wäre unter Stabilitätsgesichtspunkten zwar prinzipiell vorstellbar, allerdings nur langfristig, in Form einer dezentralen Organisation. Die vorgeschlagene zweigliedrige Aufsichtsstruktur könnte zu zahlreichen potenziellen Problemen führen.

Fiskalpolitik und Stabilitäts- und Wachstumspakt nach der EU-Erweiterung

Stefan Collignon (London School of Economics) plädierte für eine kohärente Fiskalpolitik auf EU-Ebene, um das Zusammenspiel der europäischen Geld- und Fiskalpolitik zu optimieren. Die Vorteile einer Zentralisierung der öffentlichen Finanzen, d. h. eine Ausweitung des EU-Budgets (Wohlfahrts- und Stabilitätsgewinn), bei dezentraler Budgetallokation (Effizienzgewinn), überwiegen.

Das EU-Budget muss demokratisch legitimiert und die ungleiche Verteilung der Finanzlast beendet werden. Das Risiko, sich im Fall einer wirtschaftlichen Schwächephase einem Verfahren wegen überhöhtem Defizit auszusetzen, wäre für einen Nettozahler größer als für einen Nettoempfänger. Nettozahlungen an

das EU-Budget werden bei einem übermäßigen Defizit eines EU-Mitgliedstaats nicht berücksichtigt. Eine eigene Einnahmequelle der EU in Form einer EU-Steuer könnte die Verhandlungen zur finanziellen Vorausschau erleichtern; interregionale Transfers könnten in Zukunft über „*tradable deficit permits*“ erfolgen. Die Wahlen zum Europäischen Parlament wären eine Richtungsentscheidung über die Verwendung der europäischen Steuergelder. Sie wären ein Garant dafür, dass das EU-Budget die Präferenzen der Mehrheit der EU-Bürger berücksichtigt und partielle Interessen hintanstellt. Eine Budgetdiskussion und -abstimmung im Europäischen Parlament, auf Vorschlag der

Europäischen Kommission und mit Einverständnis des Rats (je nach legislativem Verfahren) würde die Herausbildung einer europäischen Demokratie und Identität fördern.

José Marin (EZB) gab zu bedenken, dass es in Europa verschiedene Definitionen von Föderalismus gebe und die derzeitige Ausgabenstruktur des EU-Haushalts durchaus gerechtfertigt sei. Der Budgetaufbau entspreche dem fragilen institutionellen Gleichgewicht der EU sowie dem gegenwärtigen Stand der europäischen Integration. Aus realpolitischer Sicht wäre die Umsetzung eines verstärkten fiskalpolitischen Föderalismus für die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten derzeit nicht akzeptabel.