
Die Koordinierung der EG-Wirtschaftspolitik nach den Vorschlägen des EWSA zur Offenen Methode

Joachim Sanden*

Inhalt

I.	Einführung	431
II.	Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU	436
1.	Der Rahmen für die makroökonomische Koordinierung in Art. 99 EGV	436
2.	Die tatsächlich eingesetzte Offene Methode in der makroökonomischen Politik	440
III.	Rechtliche Bewertung der OMK als Bestandteil der New Governance	445
IV.	Optimierung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik	448
1.	Reform der Wirtschafts-OMK durch den gescheiterten Europäischen Verfassungsvertrag (VVE)	449
2.	Initiativstellungnahme des EWSA zu den Bedingungen für mehr Kohärenz in der ökonomischen Politikformulierung in Europa	452
3.	Ausbau der Lernansätze	454
V.	Fazit	455

I. Einführung

Die Koordinierung der allgemeinen EG-Wirtschaftspolitik (vgl. Art. 99 Abs. 1 EGV) zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt in einem aus rechtlicher, politikwissenschaftlicher wie auch ökonomischer Sicht gleichermaßen interessantem

* Privat-Dozent Dr. Joachim Sanden ist Professurvertreter im Fachgebiet Öffentliches Recht, FB 7, Institut für Wirtschaftsrecht, Universität Kassel und ferner an der Leuphana Universität Lüneburg tätig. Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser im Colloquium „Recht und Ökonomie“ am 30. Januar 2007 an der Universität Kassel, FB 7, Institut für Wirtschaftsrecht gehalten hat.

Governance-Modus, der als Offene Methode der Koordinierung (OMK) bezeichnet wird. Konkret geht es um die Abstimmung der weitgehend in der Hand der Mitgliedstaaten verbliebenen allgemeinen Wirtschaftspolitik, welche an den Grundzügen der Wirtschaftspolitik nach Art. 99 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. 98 Abs. 1 EGV, die sich an die wirtschaftspolitischen Akteure im strukturpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Bereich wenden, ausgerichtet werden muss. Die abzustimmende allgemeine Wirtschaftspolitik, die nach Abs. 1 des Art. 99 EGV „eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ darstellt, steht neben der Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 2 EUV, Art. 2 EGV)¹, die u.a. eine gemeinsame Haushalts- und Finanzpolitik umfasst. Nach Art. 4 Abs. 1 EGV, also aus rechtlicher Sicht, ist die Wirtschaftspolitik „eng“ zu koordinieren.²

Die ökonomische Notwendigkeit, der etwaige Nutzen oder der gebotene Umfang einer solchen engen Abstimmung der wirtschaftspolitischen Akteure der Mitgliedstaaten zur Erreichung eines gemeinsamen Zielkatalogs leuchten nicht auf den ersten Blick ein.³ Von einer Auffassung wird der Nutzen sogar gänzlich verneint.⁴ Hier kommen je nach verfolgter wirtschaftstheoretischer Schule teilweise Bedenken zum Tragen, die gegen die staatliche Beeinflussung wirtschaftlicher Entwicklung an sich bestehen – von einigen wird auch abseits einer koordinierten Makropolitik ein bloßes „Assignment“ mit Anweisungen für das Aufteilen der Verantwortung für ausreichend gehalten. Andererseits leuchtet die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen den einen „Klub“ bildenden Nationalstaaten ein, werden diese doch auf lange Zeit keine völlige Konvergenz erreichen und auch nicht erreichen wollen.⁵ In der politischen Ökonomie werden weitere Vorteile in der Abstimmung der nationalen Politiken gesehen.⁶ Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist daher zu fragen, ob und wenn ja welche Zielgrößen der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten konkret aufeinander abgestimmt werden sollten. Ausgehend von

¹ Bache/George, Politics in the European Union, 2. Aufl., Oxford 2006, S. 447 ff.; McNamara, Economic and Monetary Union, in: Wallace/Wallace/Pollack (Hrsg.), Policy-Making in the European Union, 5. Aufl., Oxford 2005, S. 141 ff.

² Streinz, Europarecht, 7. Aufl., München 2005, § 16, Rdnr. 1041.

³ Hein, Koordinierte Makropolitik in der EWU – Zur Notwendigkeit und den Problemen der Umsetzung, in: Hein/Truger (Hrsg.), Moderne Wirtschaftspolitik = Koordinierte Makropolitik, Marburg 2002, S. 359-384.

⁴ Bizer/Sesselmeier, Koordinierte Makropolitik in der Europäischen Union? Darmstadt Discussion Papers in Economics, Arbeitspapiere des Instituts für Volkswirtschaftslehre der TU Darmstadt, Nr. 137, Darmstadt 2004, veröffentlicht unter http://www.bwl.tu-darmstadt.de/vwl/forsch/veroeff/papers/ddpie_137.pdf (28.8.2007), S. 10 ff.

⁵ Lane, Political Integration and Economic Convergence within Europe, ZSE 3/2006, S. 444 (446, 449).

⁶ Einen spieltheoretischen Ansatz vertritt etwa Subacchi, Reforming economic governance in Europe: Exploring the road to effective coordination, International Affairs 81.4 (2005), S. 741 (745).

der Lissabon-Strategie⁷ sind das wohl die wachstums- und stabilitätsorientierte makroökonomische Politik, die (strukturellen) Reformen der Wirtschaft zur Steigerung des Wachstumspotenzials Europas sowie die Verbesserung der Nachhaltigkeit. Zumindest geht es um die Zusammenstellung von Verhaltensregeln, über die Einigkeit erzielt wurde.⁸ Neben einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen Lage sind die Übereinkunft zu angemessenen politischen Reaktionen auf kurze und lange Sicht sowie die Akzeptanz des Gruppendrucks und gegebenenfalls Anpassung der Politik vereinbart worden.⁹

Dieser Beitrag kann die grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Überlegungen zur Ausgestaltung einer sinnvollen Koordination nur anreißen und muss die Begründungen der makroökonomischen Literatur¹⁰ überlassen. Das gilt auch für die Messung der ökonomischen Konvergenz¹¹ sowie die modellhafte Einschätzung des durch die Abstimmung erreichbaren Wachstums¹². Hier soll es allein um die Frage gehen, wie die hier hypothetisch als sinnvoll und machbar unterstellte Abstimmung rechtlich zu betrachten ist. Es geht also um die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine koordinierte allgemeine Wirtschaftspolitik, die nach dem EG-Vertrag notwendig ist. So verwundert es nicht, dass die Koordinierung der Makropolitik von den europäischen Institutionen sogar ausdrücklich eingefordert wird, u.a. im Februar 2006 vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss¹³: „Der Ausschuss vertritt [...] die Auffassung, dass eine koordinierte Makropolitik zur Überwindung der gegenwärtigen Konjunktur- und Beschäftigungsprobleme in

⁷ Wallace, Completing the single market: The Lisbon Strategy in Developments in the European Union, in: Cowles/Dinan (Hrsg.), Developments in the European Union, 2. Aufl., Basingstoke 2004, S. 100; Archibugi/Coco, Is Europe becoming the most dynamic knowledge economy in the world? Journal of common market studies, 43 (2005), S. 433 ff.

⁸ Subacchi, (Fn. 6), S. 742.

⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Mitteilung der Kommission über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Gebiet, KOM(2001) 82 endg., S. 4.

¹⁰ Heise, European Economic Governance – Wirtschaftspolitik jenseits der Nationalstaaten, Wirtschaftsdienst 85, Nr. 4 (April, 2005), S. 230-237; Hein/Truger, Makroökonomische Koordinierung als wirtschaftspolitisches Konzept – Voraussetzungen und Möglichkeiten in der EWU, in: Hein/Niechoj/Schulten/Truger (Hrsg.), Europas Wirtschaft gestalten: Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004, S. 15-50.

¹¹ Lane, (Fn. 5), S. 445 m.w.N.

¹² Vgl. etwa nur Barnett, Coordinating macroeconomic policy in a simple AK growth model, Journal of Macroeconomics 27 (2005), S. 621-647.

¹³ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (Hrsg.), Grundzüge der Wirtschaftspolitik (2005-2008), Stellungnahme ECO/162 vom 15.2.2006, veröffentlicht unter http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\eco\eco162\ces245-2006_ac.doc&language=DE; ders. (Hrsg.), Pressemitteilung Nr. 11/2006 vom 9.2.2006, veröffentlicht unter http://www.eesc.europa.eu/activities/press/cp/docs/2006/cp_eesc_011_2006_de.doc (28.8.2007), S. 2.

der EU sowie eine Orientierung an den Grundprinzipien der finanz- und sozialpolitischen Nachhaltigkeit und laufende Strukturreformen unerlässlich sind.“

Das besondere Koordinierungsverfahren für die Wirtschaftspolitik wurde bereits 1993 im Vertrag von Maastricht etabliert¹⁴ und ist damit die älteste OMK der EU. Bei der Entwicklung der Lissabon-Strategie und der späteren Revision derselben¹⁵ ging man von der Funktionsfähigkeit der Methode in diesem Bereich aus und sah von grundsätzlichen Änderungen ab. Dabei geht die OMK im Bereich der Wirtschaftspolitik nach Art. 99 i.V.m. Art. 104 EGV aus zwei Gründen über den gleichgelagerten Steuerungsmodus in der Lissabon-Definition von 2000 hinaus: Die Wirtschafts-OMK nutzt einen Wirtschaftspolitischen Ausschuss und verfügt über einen besonderen Sanktionsmechanismus in Bezug auf Empfehlungen gegenüber Mitgliedsländern, die sich nicht an die Politikvorgaben halten.

Die offene Koordinierung steht in der ersten Säule der EU neben den Entscheidungsverfahren der EU nach der Gemeinschaftsmethode und stellt eine Besonderheit des EU-Systems dar. Die OMK ist kein Rechtsetzungsverfahren, auch wenn sie in ein gesetzgebendes Rahmenwerk eingebunden ist und gegebenenfalls sogar in konkrete Rechtsetzung einmündet. Vielmehr geht es um die Unterstützung nationaler Politikformulierung und ihre Koordinierung durch eine Verständigung auf gemeinsame Ziele und Umsetzungsmaßnahmen.¹⁶ Unter der Methode der offenen Koordinierung wird konkret die Definition gemeinsamer Ziele auf EU-Ebene mit einem genauen Zeitplan sowie die Festlegung von Indikatoren und „Benchmarks“ verstanden. Es folgt die freiwillige Unterwerfung der Mitgliedstaaten unter diese Ziele und die Umsetzung der Ziele durch regional spezifische Maßnahmen. Der dezentrale Grundansatz wird dem Subsidiaritätsprinzip besonders gerecht. Die Überwachung der Zielerreichung oder wenigstens der Fortschritte erfolgt auf der Basis jährlich zu erstellender Aktionspläne im Rahmen eines Peer-Review-Verfahrens¹⁷, das durch den Europäischen Rat durchgeführt wird.¹⁸ Die „Peer-Review“ ist methodisch als ein qualitativer Evaluationsprozess zu verstehen.¹⁹

¹⁴ Vollmer, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach „Maastricht“, Der Betrieb 1993, S. 25 (28).

¹⁵ Kaiser/ Prange, Missing the Lisbon target? Multi-level innovation and EU policy coordination, Journal of public policy 25 (2005), S. 241 ff.

¹⁶ Brink/Farmer/ Wilkinson/ v. Homeyer/ Kranz, Explorations of Options for the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) for Environmental Policy, Final Report – Executive Summary, Brüssel/Berlin 2005, S. 8.

¹⁷ Hierunter ist ein Begutachtungsverfahren durch unabhängige Sachverständige („peers“) zu verstehen.

¹⁸ Vgl. Thiel, Die offene Form der Koordinierung als neue Form des europäischen Politikmanagements?, in: Caesar u.a. (Hrsg.): Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie, Baden-Baden, S. 257 (262-263).

Damit ist der generelle Ablauf der offenen Koordinierung beschrieben. Auf der einen Seite ist zu unterstreichen, dass die OMK eine nicht hierarchische und unverbindliche Methode ist, mit der jedoch gegebenenfalls effektiv in der Arena der Gemeinschaftsmethode auftretende Vetospieler ausgeschaltet bzw. nicht ohne weiteres erreichbare politische Ziele²⁰ verwirklicht werden können. Sie steht damit jenseits der Gemeinschaftsmethode, die formalisierte Entscheidungsverfahren zur Politikformulierung bereitstellt.

Zum Anwendungsbereich der OMK: Die Ziele der Lissabon-Strategie befinden sich teilweise außerhalb der Kompetenz der EU; hier kann die offene Koordinierung als dritter Weg zwischen „Intergouvernementalism“ und „Supranationalism“ gesehen werden. Die Methode kann als Mittelweg die Anfangshindernisse überwinden.²¹ Die Anwendungsgebiete der offenen Koordinierung befanden sich ursprünglich im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die auch die Schwerpunkte der Lissabon-Strategie widerspiegeln. Seit Lissabon allerdings findet der Modus in immer mehr Politikbereichen Anwendung. Diese Tendenz wird durch die entwickelte Eigendynamik der Koordinierung verstärkt.²²

Das System basiert auf dem Gedanken der Regulation durch Wettbewerb, um die zuvor definierten Ziele zu erreichen. Es soll ein Wettstreit zwischen den Mitgliedstaaten um Konzepte und Instrumente bewirkt werden, an dessen Ende „Best-practice-Regeln“ stehen. Der Anreiz, die besten Konzepte und Instrumente innerhalb der EU-Mitgliedstaaten zu entwickeln, basiert unter anderem darauf, dass „als Belohnung“ die Vergemeinschaftung des eigenen Steuerungsansatzes in der Europäischen Union winkt. So werden Anpassungskosten in dem Mitgliedstaat vermieden, dessen Konzept sich durchsetzt.

Durch den Austausch von Informationen nach Art. 99 Abs. 2 Satz 3 EGV sollen Lernprozesse sowohl in den Regierungen der Mitgliedstaaten als auch in den nationalen Parlamenten²³ initiiert werden, die langfristig in transnationalen Lern-

¹⁹ Bisopoulos, Die europäische Beschäftigungsstrategie: Innovative Steuerung durch Peer Review, in: Holzinger/Knill/Lehmkuhl (Hrsg.), Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen, Opladen 2003, S. 157.

²⁰ Man denke nur an den Bologna-Prozess, der die Universitäten zu Umstrukturierungsmaßnahmen gezwungen hat, die man im Wege der auf Mehrheitsverhältnisse angewiesenen Rechtssetzung kaum erreicht hätte.

²¹ Héritier, New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislation?, Wien 2002, S. 20.

²² Vgl. Thiel, Die offene Form der Koordinierung als neue Form des europäischen Politikmanagements?, in: Caesar u.a. (Hrsg.): Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie, Baden-Baden 2005, S. 257-263.

²³ Dzina/Oliver, To the Rescue of National Parliaments: A Reply to Raunio, European Law Journal 12 (2006), S. 128 (132).

netzwerken resultieren. Dadurch sollen die regionalen Unterschiede und Lösungsansätze effektiv genutzt werden und sich die Best-practise-Modelle durchsetzen. Instrumente wie „Benchmarking“ und „Peer-Review“ ermöglichen diese Vergleiche im Sinne eines Leistungswettbewerbs und einen entsprechenden Policy-Transfer.

Der Beitrag will die rechtlich vorgegebenen und tatsächlich eingesetzten Mechanismen der Koordinierung der EU-Wirtschaftspolitik analysieren, ordnet sie genauer in einen rechtlichen Zusammenhang ein und untersucht schließlich Optimierungschancen aus der Perspektive des eben beschriebenen Lernaspekts. Hierzu werden insbesondere die neuen Initiativvorschläge des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses kritisch unter dem Aspekt des Lernens analysiert. Der Beitrag konzentriert sich auf das besondere OMK-Verfahren der wirtschaftspolitischen Koordinierung, ohne die anderen Formen der wirtschaftspolitischen Koordinierung (vor allem im Bereich der Währungsunion) oder gar das Wechselspiel aller Instrumente einbeziehen zu können.²⁴ Diese Beschränkung erklärt sich daraus, dass diese „neue Form des demokratischen Experimentalismus“²⁵ im Bereich der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 98-100 EGV) unter demokratietheoretischen Aspekten besonders interessant erscheint.

II. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU

Nach einer Skizze der abstrakten rechtlichen Vorgaben für die makroökonomische Koordinierung im ersten Teil sollen die Merkmale der in diesem Bereich tatsächlich verwendeten offenen Methode der Koordinierung analysiert werden.

1. Der Rahmen für die makroökonomische Koordinierung in Art. 99 EGV

Die Abstimmung der EG-Geldpolitik, der Fiskalpolitik sowie der Konjunkturpolitik bedarf der anspruchsvollen Koordination. Weil Art. 99 Abs. 1 EGV die Details nicht regelt, wird die Notwendigkeit der Abstimmung mithin vorausgesetzt.²⁶ Die

²⁴ Kritisch zu dieser in der politikwissenschaftlichen Europaforschung oft zu beobachtenden Selbstbeschränkung *Schäfer*, Die neue Unverbindlichkeit – Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, Frankfurt/M. 2005, S. 209 ff.; *ders.*, Verfahren wirtschaftspolitischer Koordinierung in der Währungsunion: politische oder ökonomische Logik?, ZSE 3/2005, S. 362 (364); siehe aber *Hodson*, Macroeconomic co-ordination in the euro area, Journal of European Public Policy 11 (2004), <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EconPolCoord/hodsonJEPP.pdf> (29.8.2007), S. 231.

²⁵ *Eberlein/Kerwer*, Theorising the New Modes of European Union Governance, in: European Integration online Papers (EIoP) Vol. 6 (2002) N° 5, veröffentlicht unter <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm> (28.8.2007); *Schäfer* (Fn. 24).

rechtliche Verpflichtung ergibt sich aus dem Kohärenzgebot in Art. 1, 3 EUV. Gefordert ist die Widerspruchsfreiheit der Aktivitäten der EU. Artikel 3 Satz 1 EUV verlangt einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz (auch auf dem Handlungsfeld der Wirtschaftspolitik) sichert. Teilweise wird daraus abgeleitet sogar die Maßnahmenkohärenz verlangt.²⁷ Selbst wenn man ein solches weitgehendes Kohärenzgebot nicht anerkennen möchte, wird man jedoch mit der Anwendung des Prinzips der Gemeinschaftstreue für die „kohärenzrealisierenden Abstimmungsprozesse“²⁸ zum gleichen Ergebnis kommen. Nach Art. 3 Satz 2 EUV müssen die verschiedenen außenpolitischen Maßnahmen einschließlich der ausdrücklichen Wirtschaftspolitik stimmig sein, um möglichst ein einheitliches Handlungsergebnis herzustellen.²⁹ Neben dieser horizontalen Kohärenz wird nach Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV vertikal eine Kohärenz zwischen den EU-Vertragsstaaten und ihren Völkern gefordert.³⁰ Zu nennen ist schließlich auch das Solidaritätsprinzip in Gestalt des wirtschaftlichen Zusammenhalts (vgl. Art. 2 EUV) und des eingerichteten speziellen Kohäsionsfonds, der in den Art. 158 ff. EGV zum Ausdruck kommt.

Die Koordinierung setzt die Vereinbarung der Interessen einer Vielzahl von Institutionen und anderen Akteuren voraus. Daraus folgt ein hoher kommunikativer Aufwand. Die Geschichte der Europäischen Währungsunion (EWU) belegt die Komplexität dieser Abstimmung. Nur wenn die Mitgliedstaaten Konvergenzkriterien einhalten und ihre Wirtschaftspolitik an der „best practise“ ausrichten, kann auch die EU-Wirtschaftspolitik erfolgreich sein. Wesentliche Bedeutung hatte der 1996 durch den Rat von Dublin vereinbarte Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ergänzung zum Maastricht-Vertrag. Der Vertrag hatte folgende Konvergenzkriterien vorgesehen:³¹

- Preisstabilität: Die Inflationsrate darf nicht mehr als 1,5-Prozent-Punkte über dem Mittelwert der drei Mitgliedstaaten mit der geringsten Inflation liegen.
- Zinssätze: Der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz darf um nicht mehr als 2-Prozent-Punkte über dem entsprechenden Satz in den drei Mitgliedstaaten mit den niedrigsten Zinssätzen liegen.

²⁶ *Auwärter/Thiel*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 99, Rdnr. 3.

²⁷ *Müller-Graff*, Europäische Politische Zusammenarbeit und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht, integration 1993, S. 147 (150): „Kohärenz nach innen“.

²⁸ *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, München 2003, Art. 3, Rdnr. 16.

²⁹ *Pechstein*, (Fn. 28), Art. 1, Rdnr. 40.

³⁰ *Pechstein*, (Fn. 28), Art. 1, Rdnr. 40.

³¹ Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Informationsbriefe der Deutschen Bundesbank zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU), Nr. 11 (April), Frankfurt/M., 1998.

- Haushaltsdefizite: Die nationalen Haushaltsdefizite dürfen 3 Prozent des Bruttosozialprodukts nicht übersteigen.
- Verschuldung: Die öffentliche Verschuldung darf 60 Prozent des Bruttosozialprodukts nur übersteigen, wenn die entsprechende Entwicklung rückläufig ist.
- Währungsstabilität: Ein Mitgliedstaat darf seine Währung in den zwei Jahren vor der Überprüfung der Kriterien nicht abgewertet und die vom Europäischen Währungssystem (EWS) vorgesehene Bandbreite von 2,25 Prozent nicht überschritten haben.

Die Zielsetzung der Gemeinschaft ist aus Art. 2 EGV abzulesen: Es ist die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Währungs- und Wirtschaftsunion sowie die Durchführung gemeinsamer Politiken (Art. 6 EGV). Durch die EWU werden die Rahmenbedingungen und Institutionalisierungsformen der Geld-, Tarif-, Fiskal-, Sozial- und Regionalpolitik grundlegend verändert. Der Erklärungsansatz für die EWU ist überzeugend. Dem neofunktionalistischen Ansatz der „spill-overs“ folgend, kann folgender Ansatz festgestellt werden: Die Theoretiker der Europäischen Integration hoffen auf die wirtschaftlichen und juristischen Überschwappeffekte von einem bereits supranational organisierten Bereich (Wirtschaft) in andere Bereiche (Politik/Recht), der sich auf die einfache Formel „*politics would follow economics*“ bringen lässt. „*Political integration is a more or less inevitable side-effect of economic integration (community or Monnet method)*“, wie Rosamond³² formuliert.

Nach der geltenden Kompetenzlage ergibt sich ein nicht zu unterschätzendes Dilemma der Asymmetrie³³. Von vornherein angelegt ist ein erhebliches Konfliktpotential zwischen der zentralen Geldpolitik der EU und der dezentralen Wirtschaftspolitik (Haushalts- und Finanzpolitik) der Mitgliedstaaten. Diese Trennung, die durch den Vertrag von Maastricht eingeführt wurde und eher der Ausdruck von Misstrauen gegenüber zu großen politischen Entscheidungsspielräumen der einzelnen Institutionen war, ist aus der Sachlogik heraus nur schwer nachzuvollziehen.³⁴ Warum, so fragt man sich, haben die Mitgliedstaaten bei der Geldpolitik die Souveränität auf die Gemeinschaft übertragen, aber bei der Wirtschaftspolitik nicht?³⁵ Die Lösung dieses Dilemmas kann nur in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur stabilitätsorientierten Haushalts- u. Finanzpolitik liegen. Das bedeutet die Festlegung der Mitgliedstaaten auf eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik mit dem Ziel der Garantie eines stabilen Binnenwerts des Euro („harter“ Euro) mit-

³² Rosamond, Theories of European Integration, Hounds mills 2000, S. 52, 60.

³³ Smits, Some reflections on Economic Policy, Legal Issues of Economic Integration 34 (2007), S. 5-26.

³⁴ Schäfer, (Fn. 24), S. 366, 381.

³⁵ Schäfer, (Fn. 24), S. 385.

samt der dauerhaften Einhaltung der Defizitkriterien des Maastrichter Vertrags (vgl. Art. 121 EGV):

- 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als Obergrenze für das jährliche gesamtstaatliche Defizit,
- 60 Prozent des BIP als Obergrenze für öffentliche Gesamtverschuldung sowie die
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur jährlichen Vorlage von Stabilitätsprogrammen als Darstellung der kurz- und mittelfristigen Finanzpolitik des Mitgliedstaates.

Der Stabilitätspakt ist primär- wie auch sekundärrechtlich abgesichert. Zum einen ist er in Art. 98-104 des EG-Vertrags verankert. Zum anderen ist die Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstums- pakt aus Anlass der Annahme des Vertrages von Amsterdam zu nennen. Ferner gelten die Verordnung Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken vom 7. Juli 1997 sowie schließlich die Verordnung Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Juli 1997. Diese rechtlichen Bestimmungen erzeugen grundsätzlich einen erheblichen politischen Vollzugsdruck³⁶, der nicht ohne Auswirkungen auf die Koordinierung der Mitgliedstaaten vor allem bei der Fiskalpolitik bleiben kann. Das gilt ungethut dessen, dass es bislang noch kein echtes Peer-Review-Verfahren in diesem Bereich gibt, die Einhaltung der Kriterien also durch die EG-Kommission erfolgt. Dennoch ist es zu wiederholten Regelverletzungen u.a. seitens der Bundesrepublik gekommen. 2006 war in Deutschland voraussichtlich das fünfte Jahr in Folge, das eine zu hohe öffentliche Neuverschuldung oberhalb der 3-Prozent-Grenze aufwies. Erst 2007 werden wohl die Defizitkriterien eingehalten werden. Die eingeleiteten Defizitverfahren u.a. gegen Deutschland und Frankreich wurden im November 2003 im Ecofin-Rat gestoppt. Die EG-Kommission hat daraufhin vor dem EuGH gegen den Rat wegen Regelwidrigkeit der Ratsentscheidung geklagt.³⁷ Nicht zuletzt wegen des Defizitverfahrens sind seitens Deutschlands Forderungen nach „flexibler“ und „wachstumsorientierter“ Auslegung des Stabilitätspaktes erhoben worden. 2005 wurde der Stabilitätspakt modifiziert.³⁸ Nach wie vor findet jedoch über die

³⁶ Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., München 2007, Art. 104 EGV, Rdnr. 92.

³⁷ Buiter, The „Sense and Nonsense of Maastricht“ Revisited: What have we learnt about Stabilization in EMU?, JCMS 44 (2006), S. 687 (689 f.).

³⁸ Buiter, (Fn. 37), S. 690; Hatje, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Sieg der Politik über das Recht?, DÖV 2006, S. 597; Loris, The Review of the Stability and Growth Pact, Common Market Law Review 43 (2006), S. 85-106; Subacchi, (Fn. 6), S. 749 ff.; Morris/Ongena/Schuknecht, The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact. ECB, Occasional Paper No. 47, Frankfurt/M. 2006, <http://www.ecb.de/pub/pdf/scpops/ecbocp47.pdf> (28.8. 2007).

bestehenden Regeln vorgenommen keine gemeinsame positive Koordination im Sinne einer Abstimmung der Beeinflussung der ökonomischen Zyklen statt.³⁹

Unterhalb des formellen Defizitverfahrens funktioniert der offene Abstimmungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten nach Einschätzung der EU-Beobachter recht problemlos. Über die schon zur Vermeidung von Externalitäten zwischen den Jurisdiktionen notwendige Politikkoordination⁴⁰ hinaus seien Entwicklungen in Richtung Politikkooperation zu erkennen.⁴¹ Die strategische Koordinierung auf der Basis gemeinsamer Zielfestlegungen in Verbindung mit vorsichtiger Sanktionierung vermeidet Free-Rider-Effekte einzelner Mitgliedstaaten.⁴² Die offene Methode sei deshalb zu begrüßen, weil sie geringe politische Abstimmungskosten bedeute. Allerdings sei auch fraglich, ob der durch die Peer-Review-Verfahren erzeugte Druck auf die Mitgliedstaaten wirklich ausreiche.⁴³ Einer der zentralen Erfolgsfaktoren der offenen Koordinierung im Bereich der Europäischen Währungsunion scheint jedenfalls in der Unsicherheit zu bestehen, die die Wirtschaftspolitik innehaltet.⁴⁴ Gleichzeitig wurde der Europäischen Zentralbank eine privilegierte Stellung eingeräumt, die einiges an Koordinierung überflüssig macht.⁴⁵ Zudem sei die OMK im Lichte des Subsidiaritätsgrundsatzes besonders geeignet, die Betroffenheiten und Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten im Prozess der Politikformulierung auszuloten, ohne die Unterschiedlichkeit und Autonomie der Mitgliedstaaten zu ignorieren.⁴⁶

2. Die tatsächlich eingesetzte Offene Methode in der makroökonomischen Politik

Die Ableitung von Zielen für die Mitgliedstaaten in der Wirtschaftspolitik erfolgt derzeit vor allem vorab mittels der „Broad Economic Policy Guidelines“ (BEPGs) der Koordinierung der Wirtschaftspolitik.⁴⁷ Dieser Koordinierungsprozess steht

³⁹ *Louis*, (Fn. 38), S. 105.

⁴⁰ *Collignon*, Is Europe going far enough? Reflections on the Stability and Growth Pact, the Lisbon strategy and the EU's economic governance, European Political Economy Review 1 (2003), S. 222 (225).

⁴¹ *Hodson*, (Fn. 24), S. 232.

⁴² Zum Paradigma des Koordinierungsproblems der Rechtssetzung vgl. aus spieltheoretischer Sicht *Almendares/Landa*, Strategic Coordination and the Law, Law and Philosophy 26 (2007), S. 501.

⁴³ *Hodson*, (Fn. 24), S. 233.

⁴⁴ *Ibid.*, S. 234.

⁴⁵ *Schäfer*, (Fn. 24), S. 368 f.

⁴⁶ *De Búrca/Zeitlin*, Constitutionalizing the open method of coordination: What should the convention propose?, Center for Economic Policy Studies, Policy Brief, No. 31 (March), Brüssel 2003, S. 3.

neben dem Luxemburg-Prozess für die Beschäftigungspolitik (Europäische Beschäftigungsstrategie, EES)⁴⁸ oder dem etwas weniger ausgeprägten Cardiff-Prozesses für die Strukturpolitik der Gemeinschaft. Alle drei prozeduralen Ansätze nutzen weiche Koordinationsformen⁴⁹, um einen reinen Regelungswettbewerb der Mitgliedstaaten mit einem im schlimmsten Falle eintretenden „Race to the Bottom“ oder unerwünschte Spill-overs zwischen Regionen zu verhindern. Auch der nicht unmittelbar die Wirtschaftspolitik betreffende Köln-Prozess eines makroökonomischen Dialogs mit Sozialpartnern und der Finanzseite⁵⁰ kann in gewisser Weise ein Vorbild für andere Politikprozesse sein.

Die seit Maastricht durchgeführte Prozedur der BEPG-Bildung ist in den Art. 98-100 des EG-Vertrags beschrieben, ohne dass dort allerdings inhaltliche Vorgaben zu finden sind. „Um eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und eine dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten“, so heißt es in Art. 99 Abs. 3 EGV, „überwacht der Rat anhand von Berichten der Kommission die wirtschaftliche Entwicklung in jedem Mitgliedstaat und in der Gemeinschaft sowie die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik mit den in [Art. 99] Absatz 2 genannten Grundzügen und nimmt in regelmäßigen Abständen eine Gesamtbewertung vor.“ Um die Datenbasis für diese multilaterale Überwachungsaufgabe zu sichern, „übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission Angaben zu wichtigen einzelstaatlichen Maßnahmen auf dem Gebiet ihrer Wirtschaftspolitik sowie weitere von ihnen für erforderlich erachtete Angaben.“

Die EU bewertet in dieser Überwachung nicht nur die Wirtschaftspolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern versucht auch, eine Gesamtbewertung einschließlich der Wechselwirkungen vorzunehmen. Letztere beziehen sich auf die Politiken der Mitgliedsländer untereinander sowie auch die gegenseitige Abhängig-

⁴⁷ *Begg/Hodson/Maber*, Economic Policy Coordination in the European Union. National Institute Economic Review No. 183, http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EconPolCoord/begg_et_al.pdf (28.8.2007), S. 70; *Collignon*, (Fn. 40), 228; *Ashiagbor*, Soft Harmonisation: The „Open Method of Coordination“ in the European Employment Strategy, European Public Law 10 (2004), S. 305 (310); *Schäfer*, A new form of governance? Comparing the open Method of coordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD, Journal of European Public Policy 13 (2006), S. 70 (76 ff.); *Frangakis*, 2002 and 2003 Broad Economic Policy Guidelines. The BEPGs as a policy coordination instrument, Transfer 9 (2003), S. 729-736.

⁴⁸ *Ashiagbor*, (Fn. 47), S. 305.

⁴⁹ *Hodson/Maber*, The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, Journal of Common Market Studies 39 (2001), S. 719 (720, 723 f., 734); *dies.*, Soft Law and Sanctions: Economic Policy Co-ordination and Reform of the Stability and Growth Pact, Journal of European Public Policy 11 (2004), S. 798-813.

⁵⁰ *Platzer*, EU-Mehrenbensystem und „Europäisches Sozialmodell“, in: Chardon/Göth/Große Hüttmann/Probst-Dobler (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert, Fs. für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2003, S. 221 (234).

keit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten von der EU-Politik. Vorgabe ist im Lichte der sogenannte Lissabon-Ziele, „dass die Grundzüge der Wirtschaftspolitik auf die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Strukturpolitiken und auf die Reformen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstumspotentials, der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts sowie auf den Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft“, ausgerichtet werden sollen. Das gilt selbstverständlich auch für die neuen Mitgliedsländer.⁵¹

Den bisherigen Erfolg der Grundzüge mag man skeptisch sehen.⁵² Jedenfalls hat die EU im Zeitraum von 2003 bis 2005 auf dieser Grundlage nach Angaben des Europäischen Rates⁵³ achtundzwanzig generelle Empfehlungen erlassen, zusätzlich jeweils drei bis elf für die einzelnen Mitgliedstaaten. Auf dieser Grundlage hat die EU ein Ranking für die Gruppe der Mitgliedstaaten erstellt, die den öffentlichen Druck zusätzlich erhöht.⁵⁴ Die aktuelle Rahmensexzung im Nachgang der erneuerten Lissabon-Strategie ist in Gestalt der Empfehlung der Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (2005-2008) für den Zeitraum 2005-2008 erfolgt. Gegenstand ist eine noch stärkere Ausrichtung der allgemeinen Wirtschaftspolitik auf Wachstum und Beschäftigung.⁵⁵ Die Richtlinien kreisen um das Ziel der makroökonomischen Stabilität als eine Voraussetzung für die Sicherung eines ausgewogenen Wachstums und der vollen Realisierung des derzeitigen Wachstumspotenzials. Diese Ex-ante-Festlegungen helfen, den Effekt des Trittbrettfahrens zu vermeiden, der eintritt, wenn ein Mitgliedstaat seine privaten Interessen gegenüber den Gemeinschaftsinteressen in den Vordergrund stellt, ohne sich an der Lastenvermeidung bzw. -teilung angemessen zu beteiligen.⁵⁶

⁵¹ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (Hrsg.), Die neuen Mitgliedstaaten und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Stellungnahme ECO/144 vom 15.3.2005, veröffentlicht unter http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\eco\eco144\ces256-2005_ac.doc&language=DE (28.8.2007).

⁵² So etwa *Hein/Niechyl*, Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU? Konzept und Wirkung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, WSI-Diskussionspapier Nr. 126, August 2004, veröffentlicht unter http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_126.pdf (28.8.2007), die die bisherigen Ansätze für „wenig erfolgreich“ halten.

⁵³ Council of the European Union (Hrsg.), Broad Economic Policy Guidelines for the period 2003-2005, Luxemburg 2003.

⁵⁴ *Schäfer*, (Fn. 47), S. 77.

⁵⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Mitteilung des Präsidenten im Einvernehmen mit Vizepräsident Verheugen und den Kommissaren Almunia und Špidla mit einer Empfehlung der Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (gemäß Artikel 99 EGV) vom 12.4.2005, KOM(2005) 141 endg., 2005/0057 (CNS), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2005/comm2005_141de.pdf (28.8.2007).

⁵⁶ Vgl. *Almendares/Landa*, (Fn. 42), S. 512, 518 ff.

Die Entwicklung der BEPGs folgt einem festen Turnus⁵⁷, der auch als jährlicher Koordinations-Zyklus⁵⁸ bezeichnet werden kann. Die Politikformulierung auf der Basis der Schwerpunkte des Frühjahrsgipfels des Europäischen Rates, die von der amtierenden Präsidentschaft vorbereitet werden, mündet in einen BEPG-Entwurf, der von der EG-Kommission alljährlich im April vorbereitet wird. Dieser ist Resultat eines Sondierungsprozesses, den die Kommission mit den Regierungen der Mitgliedstaaten durchführt. Im nächsten Schritt folgt die Erörterung und Abänderung des Entwurfs in drei Ausschüssen. Das sind der Ausschuss für Wirtschaftspolitik, der Wirtschafts- und Finanzausschuss sowie der sogenannte „Ecofin Alternate“. Wenn auch in diesen Ausschüssen theoretisch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zulässig sind, so versuchen die Teilnehmer in der Praxis doch, zu einvernehmlichen Beschlüssen über die Inhalte der BEPGs zu gelangen. Je nach Inhalt muss der Ecofin-Rat den überarbeiteten Empfehlungen zustimmen. Das ist in der Regel schon deshalb unproblematisch, weil die Abstimmungsarbeit bereits in den Ausschüssen geleistet wurde. Auch der informelle Ecofin-Rat, bestehend aus den Fachministern, dem Kommissionspräsident, dem EZB-Präsident sowie den Präsidenten der nationalen Zentralbanken, spielt als vertraulich beratendes Gremium eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Beschlüsse.⁵⁹ Die so beschlossenen BEPGs werden sodann dem Europäischen Rat zugeleitet, der sie alljährlich im Juni des Jahres annimmt. In der zweiten Jahreshälfte beginnt der Umsetzungsprozess. Die Umsetzungsaufgabe liegt bei den Mitgliedstaaten, die hierbei von der EG-Kommission als Hüterin der Verträge überwacht werden. Durch diese Aufgabenzuweisung per „soft law“ werden Souveränitätsverluste bei den Mitgliedstaaten vermieden. Der aus dem Völkerrecht kommende Begriff bezeichnet im Entstehen begriffene Verhaltensmuster, die keiner Rechtsquelle zuzuordnen sind und denen trotz ihrer missverständlichen Bezeichnung als „law“ keine Bindungswirkung zu kommt.⁶⁰ Der notwendige Umsetzungsdruck resultiert aus der Kritik, die die einzelnen Staaten entgegennehmen müssen, falls sie dem Konsens zuwiderhandeln. Je nach Umsetzungserfolg, der an der Übereinstimmung mit den Gemeinschaftszielen zu messen ist, werden Probleme dann Gegenstand des jeweils nächsten BEPG-Pakets, das im darauffolgenden Januar in Gestalt eines Fortschrittsberichts zur Binnenmarktstrategie geschnürt wird. Zu nennen ist noch die Berichtspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament: Der Präsident des Rates und die Kom-

⁵⁷ Schäfer, (Fn. 47), S. 76 ff.; ders., Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik“, MPIfG Discussion Paper 02/9, Köln 2002, S. 33 f.

⁵⁸ Paster, The New Modes of EU Governance: Combining Rationalism and Constructivism in Explaining Voluntarist Policy Coordination in the EU, ÖZP 34 (2005), S. 147 (149).

⁵⁹ Mickel/Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 3. Aufl., Köln 2005, Stichwort „Wirtschaftspolitik“, unter 4.

⁶⁰ Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, S. 216.

mission⁶¹ erstatten dem Europäischen Parlament nach Art. 99 Abs. 4 Satz 3 EGV über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung Bericht. Beim Frühjahrsgipfel 2005 hat man sich im Rahmen der Wiederbelebung der Lissabon-Strategie auf die Einrichtung eines dreijährigen Planungszyklus geeinigt, um „Integrierte Leitlinien“ zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik hervor zu bringen. Hierunter wird eine Zusammenfassung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Beschäftigungsleitlinien verstanden. Aktualisierungen für die Zwischenjahre sind, sofern sie wirtschaftspolitisch strikt notwendig sind, möglich.⁶² Daraufhin erstellen die Mitgliedstaaten nationale Reformprogramme, für die hochrangige Regierungsvertreter als Koordinatoren verantwortlich sind und die jährlich der EU berichten. Sie fließen in die „Frühjahrsgipfel“ des Europäischen Rates ein. Damit ist es zu einer wesentlichen Vereinfachung sowie einer stärkeren Einbeziehung der nationalen Regierungsebene gekommen.

Klargestellt werden soll noch, dass die BEPG-Entwicklung mittels der offenen Koordination von den Vorgängen der Komitologie⁶³ bereits deshalb zu trennen ist, weil der Europäische Rat mit der Vorgabe der Eckpunkte und seiner weiteren Beteiligung eine Schlüsselrolle innehat.⁶⁴ Es geht auch nicht um die Ausarbeitung von Details der Durchführung, wie sie für die Komitologie kennzeichnend sind.

Ebenso von den oben genannten Ausschüssen ist der sogenannte Makro-Ökonomische Dialog zu differenzieren, der parallel läuft. Dieser wurde im Juni 1999 beim Gipfel von Köln gegründet und bezieht die Sozialpartner in die Formulierung makroökonomischer Zielvorgaben ein. Er versucht, den Policy-Mix zu optimieren.⁶⁵

Letztlich steht der EU nach Art. 99 Abs. 4 Sätze 1 und 2 EGV, womit es sich um eine Besonderheit der OMK der Währungs- und Wirtschaftspolitik handelt⁶⁶,

⁶¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Mitteilung der Kommission, Zweiter Bericht über die Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005 (vorgelegt nach Art. 99 Abs. 3 EGV) vom 27.1.2005, KOM(2005)8, endg., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2005/comm2005_8de.pdf (28.8.2007).

⁶² *Auwärter/Thiel*, (Fn. 26), Art. 99, Rdnr. 21.

⁶³ *Scheel*, Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit, ZEuS 9 (2006), S. 521-554.

⁶⁴ *Borrás/Jacobsson*, The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU, Journal of European Public Policy 2004, S. 185 (198).

⁶⁵ *Mak*, Informality as an asset? The case of EMU, in: Christiansen/Piattoni (Hrsg.), Informal Governance in the European Union, Cheltenham 2003, S. 189 (195); *Dyson*, Conclusions: European States and Euro Economic Governance, in: Dyson (Hrsg.), European States and the Euro, Oxford 2002.

⁶⁶ *Borrás/Greve*, Concluding remarks: New method or just cheap talk?, Journal of European Public Policy 2004, S. 329 (330); *Bisopoulos*, Die europäische Beschäftigungsstrategie: Innovative Steu-

noch ein Sanktionsmechanismus offen. Er sorgt *ex post* für weiteren Umsetzungsdruck. Sollte im BEPG-Verfahren festgestellt werden, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den Grundzügen der Gemeinschaftspolitik vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission beschließen, seine Empfehlungen zu veröffentlichen. Damit ist ein politisches Monitoring auf höchster Ebene vorgesehen, weshalb man die offene Methode hier nicht mehr als reines „soft law“ bezeichnen möchte.⁶⁷ Anders als beim auf die Währung Euro bezogenen Stabilitäts- und Wachstumspakt, bei dem als Folge der Verletzung der Obergrenzen des Defizits mit dem Defizitverfahren verbindliche Sanktionen vorgesehen sind und damit ein hybrider Regelungskomplex entsteht, erreicht die EU-Reaktion bei der allgemeinen Wirtschaftspolitik jedoch nicht den Grad des „hard law“. Die OMK in der allgemeinen Wirtschaftspolitik muss demnach bei näherem Hinsehen doch als – wenn auch qualifiziertes – „soft law“ charakterisiert werden.

Über die europäische Ebene hinaus ist die EU auf Koordinierungsmechanismen auch dann angewiesen, wenn sie ihre Position insbesondere im Internationalen Währungsfond (IMF) festlegt. Gerade weil sie in diesem Gremium zunehmend mit einer Stimme zu sprechen versucht, besteht einiger Koordinierungsbedarf mit den Regierungen der Mitgliedstaaten.⁶⁸

III. Rechtliche Bewertung der OMK als Bestandteil der New Governance

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive sieht man in der Verankerung der OMK-Mechanismen insbesondere in Art. 99 EGV kein durchgreifendes Problem.⁶⁹ Auch wenn es sich bei der für den Ecofin-Rat zu fassenden Schlussfolgerung und wegen der Verwendung von unverbindlichen Empfehlungen (Art. Art. 249 Abs. 5 EGV)

rung durch Peer Review, in: Holzinger/Knill/Lehmkuhl (Hrsg.), Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen, Opladen 2003, S. 155.

⁶⁷ *Borrás/Jacobsson*, (Fn. 64), S. 188.

⁶⁸ *Mahieu/Ooms/Rottier*, EU Representation and the Governance of the International Monetary Fund, European Union Politics 6 (2005), S. 493 (496, 505 f.).

⁶⁹ *Bodewig/Vøg*, Die „offene Methode der Koordinierung“ in der Europäischen Union – „schleiernde Harmonisierung“ oder notwendige „Konsentierung“ zur Erreichung der Ziele der EU?, EuR 2003, S. 310-326; *Lang/Bergfeld*, Zur „offenen Methode der Koordinierung“ als Mittel der Politikgestaltung in der Europäischen Union EuR 2005, S. 381-396.

erst recht bei der späteren Festlegung der Grundzüge um „soft law“ handelt⁷⁰, sichert die rechtliche Regelung im EG-Vertrag (Art. 98 ff. EGV) doch die Handhabbarkeit. Verstößt ein Mitgliedstaat gegen die Koordinierungspflicht aus Art. 99 Abs. 1 EGV, käme sogar ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV in Betracht.⁷¹

Sah es demgegenüber in der politikwissenschaftlichen Forschung zunächst so aus, als ob es zu einem Ausschlussverhältnis oder doch zumindest zu einem Konkurrenzverhältnis zwischen den rechtlich festgelegten, harten Regulierungen (Normativakten) und den weichen, regulierenden Koordinierungsmechanismen („soft law“) oder innerhalb der Kategorisierung Hierarchien, Netzwerke und Wettbewerb⁷² kommen würde, so muss das Bild nun revidiert werden. Die Koexistenz zwischen rechtlichen Regelungen und den Instrumenten der „New Governance“ ist inzwischen unbestritten.⁷³ Damit sind zugleich Überlegungen überholt, dass die OMK nicht auf den Feldern genutzt werden sollte, auf denen mittels der Gemeinschaftsmethode vorgegangen werden kann.⁷⁴ Letzterer Begrenzungsversuch wäre angesichts der Regelung in Art. 99 Abs. 1 EGV für die Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik ohnehin nicht relevant.

Der ältere dialektisch orientierte Ansatz, die „alte“ und die „neue“ Governance als Gegenpositionen zu verstehen, wurde durch ein Kontinuum an Governance ersetzt, das verschiedene Governance-Praktiken entlang einer gemeinsamen Achse wie etwa dem Grad an supranationaler Koordination abbildet.⁷⁵ Die nähere Be trachtung belegt dann auch, dass verschiedene in einigen Feldern als neu bezeichnete Governance-Techniken in anderen Sektoren bereits länger anzutreffen sind.⁷⁶

⁷⁰ Häde, (Fn. 36), Art. 99, Rdnr. 5.

⁷¹ Kempen, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Kommentar, München 2003, Art. 99 EGV, Rdnr. 11; Häde, (Fn. 36), Art. 99, Rdnr. 16.

⁷² Benz, Variabilität und Dynamik von Governance in der EU, Entwurf eines Beitrags für das PVS-Sonderheft 2007, in: Tömmel (Hrsg.), Manuskript vom 9.8.2006, S. 8.

⁷³ Trubek/Trubek, The Coexistence of New Governance and Legal Regulation: Complementary or Rivalry?, NewGov-Arbeitspapier 2004, siehe unter http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD02b_Coexistence_of_NG_and_Legal_Regulation.pdf (28.8.2007), S. 1; Benz (Fn. 72); Trubek/Cottrell/Nance, „Soft Law“, „Hard Law“, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, Jean Monnet Working Paper 2/05, New York School of Law, New York 2005.

⁷⁴ Zeitlin, The Open Method of Coordination and the Future of the Lisbon Strategy, Foliensatz zum Vortrag vom 28.4.2006 an der University of London, Queen Mary College, Department of Law, http://www.laws.qmul.ac.uk/lisbon/papers/Paper_doc/Zeitlin%20OMC%20PP%20Presentation.ppt (28.8.2007).

⁷⁵ Eberlein/Newman, Innovating EU Governance Modes: The rise of incorporated transgovernmental networks, 2005, <http://www.councilforeuropeanstudies.org/pub/papers/EberleinNewman.pdf> (28.8.2007), S. 2.

⁷⁶ Treib/Bähr/Falkner, Modes of Governance: A Note Towards, Conceptual Clarification. European Governance Papers, No. N-05-02, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf> (28.8.2007), 2005, S. 4; Eberlein/Newman, (Fn. 75), S. 2.

Und schließlich zeigte sich bei genauerem Hinsehen, dass alte und neue Governance-Praktiken in verschiedenen Konstellationen zwar unterschieden aber auch kombiniert werden und die Instrumente eigentlich in ihrer sich wandelnden Interaktion und Entwicklung untersucht werden müssen, nicht in einer künstlichen Isolierung oder gar Dichotomie.⁷⁷

Bei den New-Governance-Ansätzen und insbesondere der Offenen Methode der Koordinierung handelt es sich, wie oben in der Einführung herausgearbeitet, um komplementäre Methoden oder gar um alternative Regelungsmethoden. Es besteht nunmehr weitgehend Einigkeit, dass man richtigerweise von einem Ergänzungsverhältnis zwischen den Einzelsteuerungsansätzen ausgehen muss. Man kann auch von einer „Koordination von Koordinationsformen“⁷⁸ oder einer „Pluralität parallel existierender Steuerungsmodi“⁷⁹ sprechen. Während teilweise der Governance-Modus hierarchisch ist, Verhandlungsmechanismen greifen oder einfach nur ein Konkurrenzverhältnis besteht, steht bei der OMK (Beispiele: Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Europäische Beschäftigungsstrategie sowie die soziale Sicherung) die Koordinierung im Vordergrund.⁸⁰ Die OMK als Ergänzung zur Gemeinschaftsmethode präsentiert sich als dritter Weg zwischen Gemeinschaftsmethode und einfacher intergouvernementaler Kooperation und ist mithin ein Mehrwert („added value“). Die OMK und gerade die spezifische zur Allgemeinen Wirtschaftspolitik dient verfahrensbezogen als Übung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. Performancesteigerung (neoliberaler Ansatz bei geringen sozialen Kosten), z.B. durch Benchmarking und Steigerung der Wohlfahrtspflege.⁸¹

Als Beispiel für die Koexistenz führen *Trubek/Trubek*⁸² den EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt an. Dort sei von vornherein, also vom Zuschnitt der politischen Ansätze her, ein Ergänzungsverhältnis angestrebt worden. Teilweise trete die Ergänzung aber auch ungeplant, also ungesteuert auf. Für die konkrete Funktionalität

⁷⁷ Vgl. u.a. *Radaelli/Kraemer*, Shifting Modes of Governance: The Case of International Direct Taxation, Paper prepared for the International Workshop on The Transformation of the Territorial State: Changes and Challenges to National Control over Police and Taxation, International University Bremen, 17.-18.6.2005, http://www.eu-newgov.org/database/DOCS/P22_D04_Shifting_modes_of_governance.pdf (28.8.2007), S. 33; *Eberlein/Newman*, (Fn. 75), S. 2.

⁷⁸ *Benz*, (Fn. 72), S. 8.

⁷⁹ *Leiber/Schäfer*, Der doppelte Voluntarismus in der EU Sozial- und Beschäftigungspolitik, Beitrag für Tömmel (Hrsg.), Governance und Policy-making im Mehrenbensystem der EU, Manuscript, 2006, S. 19.

⁸⁰ *Leiber/Schäfer*, (Fn. 79), S. 18.

⁸¹ *Laffan/Shaw*, Classifying and Mapping OMC in different policy areas, NEWGOV-Project, 2005, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMC.pdf (28.8.2007).

⁸² *Trubek/Trubek*, (Fn. 73), S. 4 f.

der beiden Ansätze sehen die genannten Autoren mehrere Konstellationen. So sei es etwa möglich, dass das Recht neue Governance-Verfahren schafft und hierfür Grundparameter setzt. Ferner könne das Recht ein Sicherheitsnetz kreieren, über dem die Governance agieren könne. Denkbar sei auch die Konkretisierung oder Ausdehnung der gesetzlichen Regelungen durch Governance-Ansätze. Schließlich sei es auch möglich, dass dem „soft law“, das insbesondere im Völkerrecht oft als erster Schritt nach einem Konsens verwendet wird, Recht (i.S.v. „hard law“) nachfolgt.

Die Konkurrenz zwischen beiden Regulierungsansätzen tritt zurück und sorgt eher für eine dynamische Entwicklung, etwa für eine gegenseitige Befruchtung und Weiterentwicklung. Erst recht ist es im Markt der Möglichkeiten unwahrscheinlich, dass ein Instrument das andere völlig verdrängt.

Gefolgt werden soll hier auch der These von *Benz*⁸³, wonach die EU versucht, ihren Governance-Modus immer dann anzupassen, wenn sie Grenzen ihrer aktuellen Handlungsfähigkeit feststellen muss. Der Gedanke der Variabilität des Governance-Modus erscheint zutreffend, zeigt die Analyse der „New Governance“ einschließlich der OMK doch, dass die Kommission beim Auftreten von Koordinationsdefiziten neue Wege der Koordination zu gehen bereit war. Die Mehrung unverbindlicher Koordinierungsansätze ist, wie sie *Leiber/Schäfer*⁸⁴ beschrieben haben, eine Ausweichstrategie. Die Leistungsfähigkeit der Europäischen Governance scheint sich gerade darin zu bestätigen, dass sie flexibel den Sachproblemen angepasst wird. So kann die Existenz von ca. sechzehn unterschiedlich ausgeprägten OMKs erklärt werden, ohne den einheitlichen Theorierahmen hierfür zu verlassen.

IV. Optimierung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik

Nach einem Überblick über die neuen Reformansätze für die Wirtschaftspolitik im Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags wird untersucht, ob die Lernelemente der Wirtschaftspolitik innerhalb der rechtlichen Grenzen verbessert werden können. Das erscheint um so wichtiger, als unabhängig von der Möglichkeit der weiteren Integration einschließlich der Schaffung einer gemeinsamen Verfassungsgrundlage die Bedeutung der Nationalstaaten gerade in der Wirtschaftspolitik absehbar nicht geringer werden wird.⁸⁵

⁸³ *Benz*, (Fn. 72), S. 15.

⁸⁴ *Leiber/Schäfer*, (Fn. 79), S. 12.

⁸⁵ Manche Autoren sprechen gar vom Comeback der Nationalstaaten in Europa, vgl. *Lane*, (Fn. 5), S. 444.

1. Reform der Wirtschafts-OMK durch den gescheiterten Europäischen Verfassungsvertrag (VVE)

Abseits der Haushaltspolitik kommt der Koordinierung der dezentral zu verantwortenden Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik besondere Bedeutung zu. Der derzeitige Rahmen der Koordinierung sollte durch Art. I-14 des Konventsentwurfs des Europäischen Verfassungsvertrags erheblich enger gezogen werden, wenn es dort ließ:

- „(1) Die Union trifft Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union.
- (2) Für die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, gelten besondere Regelungen.
- (3) Die Union trifft Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Ausarbeitung von Leitlinien für die Beschäftigungspolitik.
- (4) Die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen.“

Die Notwendigkeit der Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken dürfte unbestritten sein. Die Festlegung der Grundzüge der (allgemeinen) Wirtschaftspolitik, die schon nach der geltenden Konstruktion eine Schlüsselstellung im Koordinierungsprozess innehaben⁸⁶, hätte aber eine erhebliche Kursänderung bedeutet. Der entstehende Einfluss des Rates bzw. der EG-Kommission wäre sehr groß gewesen, auch wenn die eigentliche Koordinierungsleistung durch die Mitgliedstaaten selbst erfolgen sollte. Allein diese Grundsatzkompetenz, die über die Formulierung von Leitlinien hinausgeht (arg. e Satz 3) hätte zu einer Verschiebung der Wirtschaftspolitik in Richtung der Gemeinschaftsebene geführt.

Der Entwurf des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ (VVE), der beim Gipfel von Athen im Oktober 2004 beschlossen wurde, nahm diese Unionsorientierung zurück. Während die anderen Vorschriften im Wesentlichen beibehalten worden sind, wurde der erste Absatz (vgl. danach Art. I-15 VVE) wie folgt formuliert:

- „(1) Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union. Zu diesem Zweck erlässt der Ministerrat Maßnahmen, insbesondere beschließt er die Grundzüge dieser Politik.“

⁸⁶ Häde, (Fn. 36), Art. 99, Rdnr. 2.

Mit dieser Norm wurde verdeutlicht, dass die Zuständigkeit zur Koordinierung zwar im Unionsrahmen, nicht aber durch die Union erfolgen sollte. Auch die auf die Zuständigkeiten gerichtete zweite Norm (Art. I-12 Abs. 3 VVE – „Arten von Zuständigkeiten“) präsentierte sich erheblich vorsichtiger.

„(3) Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe von Teil III, für deren Festlegung die Union zuständig ist.“

Vor allem mit der letzten Formulierung schien das Problem der Machtverschiebung entschärft zu sein. Aber der erste Blick trügt. Wieder sollte der Gemeinschaft die Formulierung von Regelungsvorgaben zugeschrieben werden. Teil III des VVE beschrieb die Politikbereiche und die Arbeitsweisen der Union. Sowohl für die Wirtschafts- als auch die Währungspolitik aber auch z.B. für besondere Wirtschaftsbereiche wie die Energiepolitik und die transeuropäischen Energieversorgungsnetze waren Vorgaben enthalten (vgl. Art. III-178 ff., III-185 ff., III-246 f., III-256 VVE). Damit sollten die Mitgliedstaaten in der Formulierung ihrer Wirtschafts- und mithin auch – um beim Beispiel zu bleiben – der Energiepolitiken nicht mehr bloß an das Stabilitätsziel gebunden sein; vielmehr hätte die Union das Recht bekommen, selbst grundlegende Vorgaben („Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, vgl. Art. III-179 Abs. 2 VVE) festzulegen. Allerdings hätte der Subsidiaritätsgrundsatz eine Grenze für die Festlegungen gebildet. Eine Verwarnungsmöglichkeit als Sanktion gegenüber dem Mitgliedstaat war ausdrücklich vorgesehen (Art. III-179 Abs. 4 VVE). Für den Aus- und Aufbau der transeuropäischen (Energie-)Netze (derzeit Art. 154-156 EGV) hätte die Union fortan Leitlinien aufzustellen gehabt, die aufgrund ihres Rechtscharakters für die Mitgliedstaaten rechtliche Verbindlichkeit besessen hätten (vgl. Art. III-247 Abs. 2 VVE). Die Mitgliedstaaten, so sah es Art. III-247 VVE vor, sollten untereinander in Verbindung mit der Kommission die einzelstaatliche Politik in den Bereichen koordinieren, die sich auf die Verwirklichung der Ziele auswirken können. Der Kommission hätte das Recht zugesstanden, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten alle Initiativen zu ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind. Im Energiebereich, dem hier gewählten Beispiel, wären die Regelungsbefugnisse der Union noch einmal erheblich weiter gegangen: Aufgrund der in Art. III-256 VVE vorgesehenen Kompetenz hätte die Union alle Maßnahmen zur Erreichung der Regelungsziele (Verwirklichung und Funktionssicherung des Binnenmarktes sowie der Umweltschutz) ergreifen können. Diese Regelungsbefugnis wäre auf den Erlass Europäischer Gesetze oder von Rahmengesetzen gerichtet gewesen. Allerdings hätte die genannte Vorschrift einen regelungsfreien Raum für die Mitgliedstaaten vorgesehen, was die Nutzung der Energieressourcen, seine Wahl der verschiedenen Energiequellen sowie die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung betrifft. Hintergrund dieses Regelungsvorbehalts waren Widerstände der Mitgliedstaaten insbesondere hinsichtlich der Frage des Ausstiegs aus der Kernenergie sowie der Organisation der freien Netzzugänge. Flankiert wurden die Debatten im europäischen Konvent

durch eine intensive Auseinandersetzung im Schrifttum, ob eine Verstärkung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik angebracht ist oder nicht.⁸⁷

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass der Europäische Verfassungsvertrag eine erhebliche Institutionalisierung der Festlegung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowie weitreichende Koordinierungsrechte der EU vorsah. Die Energiepolitik beispielsweise wäre den Mitgliedstaaten sogar ganz aus der Hand genommen worden. Wenn der Entwurf Verfassungswirklichkeit geworden wäre, hätten Koordinationsverfahren gefunden werden müssen, um z.B. in der Politik der transeuropäischen Netze die gewollte engere Abstimmung zu meistern. Das wäre, so kann schon jetzt abgeschätzt werden, nicht ohne eine Intensivierung der New-Governance-Ansätze einschließlich der OMK zu bewerkstelligen gewesen.

Der Entwurf des Verfassungsvertrags ist im Juni 2007 gescheitert. Der daraufhin unter portugiesischer Präsidentschaft nur einen Monat später vorgelegte Entwurf eines Vertrags zur Änderung des EG sowie des EU-Vertrags enthält in Art. 5 folgende Maßgaben:

Artikel 5

„1. The Member States shall coordinate their economic policies within the Union. To this end, the Council shall adopt measures, in particular broad guidelines for these policies. Specific provisions shall apply to those Member States whose currency is the euro. [...]“

Artikel 99 des EG-Vertrags soll wie folgt in seinen hinteren Absätzen ergänzt werden:

„(a) in paragraph 4, the first sentence of the first subparagraph shall be replaced by the following two sentences:

“Where it is established, under the procedure referred to in paragraph 3, that the economic policies of a Member State are not consistent with the broad guidelines referred to in paragraph 2 or that they risk jeopardising the proper functioning of economic and monetary union, the Commission may address a warning to the Member State concerned. The Council, on a recommendation from the Commission, may address the necessary recommendations to the Member State concerned.”

(b) the second subparagraph of paragraph 4 shall be renumbered paragraph 5 and paragraph 5 shall be renumbered 6;

⁸⁷ Begg/Hodson/Maher, (Fn. 47), S. 67; Radaelli, The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?, Rapport No. 1 des Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, S. 11.

(c) the following three new subparagraphs shall be inserted in paragraph 4:

“Within the scope of this paragraph, the Council shall act without taking into account the vote of the member of the Council representing the Member State concerned. A qualified majority of the other members of the Council shall be defined in accordance with Article 205(3)(a).”

(d) in paragraph 6, the words “The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 252, may adopt [...]” shall be replaced by the following: “The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may adopt [...]”.

Damit wird zusätzlich ein Warnrecht der EG-Kommission eingeführt, wenn im Rahmen des Monitorings nach Abs. 3 der Vorschrift festgestellt muss, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedsstaates nicht den Anforderungen entspricht. Das Recht des Rates, Empfehlungen an den Mitgliedstaat zu richten, bleibt unberührt.

Ob die genannten Vorschläge Realität werden, ist derzeit noch nicht absehbar. Allein die Tatsache, dass die Diskussion noch offen scheint, bietet die große Chance der Optimierung der Wirtschaftspolitik. Die nachfolgenden Vorschläge sind in diesem Zusammenhang zu verstehen.

2. Initiativstellungnahme des EWSA zu den Bedingungen für mehr Kohärenz in der ökonomischen Politikformulierung in Europa

Am 19. Januar 2006 beschloss der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), nicht zu den inhaltlichen Komponenten der BEPGs, sondern vielmehr zu den Formalia der BEPGs Stellung zu nehmen. In seiner am 26. Oktober 2006 veröffentlichten Initiativstellungnahme „Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Economic Governance – Bedingungen für eine bessere Abstimmung der Wirtschaftspolitiken in Europa“⁸⁸ (EESC 2006) äußerte sich der Ausschuss zu Themenbereichen wie Geldpolitik, Stabilitäts- und Wachstumspakt, Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Lohnbildung und Zusammenhang zwischen Inflation und Wachstum mit folgenden Forderungen. Leitbild ist ausweislich der Unterüberschrift die Verbesserung der Bedingungen für eine Kohärenz der Formulierung der Wirtschaftspolitik in Europa. Der Bericht, der von Nyberg erstattet wurde, enthält einige wesentliche Forderungen zu einer neuen Ausrichtung der BEPGs: Kernforderung ist die bessere Koordinierung von Geld- und Finanzpolitik. Mit Blick auf das Verfahren des Zustandekommens wird verlangt, dass die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger wie EZB, Kommission, Rat „Wirtschaft und Finanzen“,

⁸⁸ European Economic and Social Committee (Hrsg), Opinion of the European Economic and Social Committee on the Broad economic policy guidelines and economic governance – The conditions for more coherence in economic policy-making in Europe, ECO/178 BEPG and Economic Governance, Brüssel, 26.10.2006.

Sozialpartner sowie die EU-Mitgliedstaaten alle (!) Preisstabilität, Wachstum und Beschäftigung als die entscheidenden drei Ziele betrachten sollten. Damit wird eine „Zielkongruenz aller Akteure“ verlangt. Mit Blick auf die Optimierung der BEPGs ersucht der EWSA die Kommission, eine ausführliche Studie der politischen Maßnahmen zu erstellen, die in den Ländern mit einem guten Verhältnis zwischen (niedriger) Inflation und (hoher) Wachstumsrate ergriffen wurden. Die zweite Aufforderung an die Kommission zielt auf die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen den übergreifenden Zielen für Wachstum und Beschäftigung (z.B. anhand von Produktivitätssteigerungen und Inflationsraten).

Die eben genannte geforderte Studie, die den oder die „Frontrunner“⁸⁹ in der Wirtschaftspolitik vergleichend herausstellen soll (Benchmark), stellt einen Lernansatz dar. Das Modell des Besten, herausgefunden durch eine „Peer-Review“⁹⁰, soll genau analysiert werden und danach im Sinne einer „Best practise“ zur Nachahmung empfohlen werden. Damit wird erstmals in der allgemeinen Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf einen Lernansatz abgestellt.

Diesem Ansatz ist inzwischen das Europäische Parlament gefolgt. In seiner Stellungnahme vom 15. Februar 2007⁹¹ hat es „betont, dass die in diesem Sinne erfolgreichsten Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Strategien der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung auch als Vorbilder für eine gelungene Umsetzung der Lissabon-Strategie gelten können, und ermutigt andere Mitgliedstaaten, sich an ihnen zu orientieren, wenngleich die Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie von Lissabon passförmig für die Situation des jeweiligen Mitgliedstaates entwickelt und in der Verantwortung dieses Mitgliedstaates verbleiben müssen“. Das Europäische Parlament fordert weiter „abermals einen transparenten Austausch bewährter Verfahren und die Veröffentlichung einer jährlichen „Rangfolgentabelle“ der

⁸⁹ Zum Toprunner-Ansatz vgl. Energy Conservation Center Japan Japan (ECCJ), Top Runner Program – Developing the World’s Best Energy-Efficient Appliances, Tokio 2005, veröffentlicht unter www.eccj.or.jp/top_runner/index.html (28.8.2007).

⁹⁰ Das Peer-Review-Modell wird u.a. mit Erfolg von der OECD praktiziert, wie die sogenannten Länderberichte des Economic and Development Review Committee (EDRC) belegen, bei denen jedes Mitgliedsland alle 18-24 Monate einer wirtschaftspolitischen Prüfung unterzogen wird und ihm dann im Sinne der gegenseitigen „Surveillance“ Empfehlungen zur besseren Politikgestaltung gegeben werden. Zusätzlich wird die Einführung einer Überprüfung der EG-Wirtschaftspolitiken durch den EDRC neben der Studie zur Euro-Zone diskutiert, vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Mitteilung der Kommission an den Rat: Einführung einer Überprüfung der EG-Wirtschaftspolitiken durch den OECD-Ausschuss EDRC neben der Studie zur Euro-Zone, KOM(2005) 150 endg., http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapielceplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=150 (28.8.2007).

⁹¹ Europäisches Parlament (Hrsg.), Entschließung zu der Lage der europäischen Wirtschaft: Vorbereitender Bericht über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik für 2007 (2006/2272(INI)), siehe <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/sipadeMapUrl.do?PROG=TA&language=DE&startValue=300#>, Ziff. 13 (28.8.2007).

Mitgliedstaaten mit den besten und den schlechtesten Reformleistungen durch die Kommission, um sowohl aus Erfolgen als auch aus Misserfolgen zu lernen“⁹².

3. Ausbau der Lernansätze

Möglicherweise können die Lernansätze innerhalb der Wirtschafts-OMK verbessert werden, ohne die aufgezeigten rechtlichen Grenzen zu verletzen. Wie oben gezeigt, sind die Lernansätze in dieser spezifischen OMK nicht ausgeprägt. So findet bislang keine „Peer-Review“ zur Identifikation der besten nationalen Praktiken statt. Darin unterscheidet sich die hier behandelte OMK von der innerhalb der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EES), die 1997 in den Verträgen (Art. 128-130 EGV) verankert wurde. Sie verfügt anders die allgemeine Wirtschafts-OMK stark auf die Mitgliedstaaten fokussiert über Nationale Aktionspläne (NAPs), bietet mehr Partizipationsmöglichkeiten für die NGOs und setzt eher auf Lernelemente als auf Überwachung von oben.⁹³ So berichten die Mitgliedstaaten bei der Allgemeinen Wirtschaftspolitik der Kommission und nicht den anderen Mitgliedstaaten.

Als Prozess der Politikformulierung, betrachtet im „Policy-Circle“, bietet die OMK vielfältige Ansatzpunkte, um Lernmechanismen zu integrieren.⁹⁴ Das gilt zunächst für die Chance, den Rat von Experten und aus Konsultationen beteiligter Kreise in den Entscheidungsvorgang zu implementieren. Weil die OMK im Bereich der Wirtschaftspolitik so gut wie keine partizipativen Elemente innehalt, bestehen hier Verbesserungsmöglichkeiten.⁹⁵ Optimierungschancen bestehen auch hinsichtlich der Art der zum Lernen benötigten Informationen: Über das Benchmarking und die Best-practise-Diskussionen hinaus werden vor allem Informationen über die unterschiedlichen rechtlichen Rahmen sowie die Anreize benötigt.⁹⁶ Bei alledem ist zu sehen, dass der OMK-Prozess infolge seines nicht rechtsverbindlichen Charakters relativ leicht zu beeinflussen ist, so dass Lernprozesse überhaupt stattfinden können. Auch Kursänderungen sind innerhalb der OMK erheblich leichter zu vollziehen als im formalen Gesetzgebungsprozess. Die Hemmschwelle für eine Regierung eines Mitgliedstaates, ihre Position zu ändern, fällt in der informalen OMK wesentlich leichter als im klassischen Entscheidungsverfahren. Beim

⁹² Europäisches Parlament (Hrsg.), (Fn. 91), Ziff. 28.

⁹³ Brink u.a., (Fn. 16), S. 7.

⁹⁴ Brink u.a., (Fn. 16), S. 7.

⁹⁵ Zum Verhältnis von Partizipations- und Lernansätzen vgl. Papadopoulos/Warin, Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?, European Journal of Political Research 46 (2007), S. 445 (450).

⁹⁶ Henke, Subsidiarity in the European Union, Intereconomics, September/October 2006, S. 240 (245).

hier als einheitlichen Vorgang verstandenen Lernvorgang handelt es sich um die Anpassung eigener Positionen oder die Aufnahme gänzlich neuer Ansätze im Sinne einer Transferleistung nach Vergleich des eigenen Ansatzes mit dem anderer Mitgliedstaaten. Schließlich findet auch ein reflexives Lernen dergestalt statt, dass der handelnde Mitgliedstaat aus erkannten eigenen Fehlern lernt und seine Strategieansätze korrigiert.⁹⁷

Die genannten Lernansätze sollten in der OMK für die Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik stärker zur Anwendung kommen. Dazu gehört über den ESWA-Vorschlag einer Studie hinaus, dass alle Berichte der Mitgliedstaaten über ihre Wirtschaftspolitik direkt auch den anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden sollten. Ferner sollten Lernerfolge dadurch ermöglicht werden, dass der Prozess der Deliberation⁹⁸ durch die Konsultation von externen Experten sowie die Partizipation von Nichtregierungsorganisationen der Wirtschaft⁹⁹ gestärkt wird. Beide Elemente können aus der OMK der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EES) übernommen werden.

V. Fazit

Die OMK zur Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik nach Art. 99 EGV hat sich als Verfahren bewährt und kollidiert nicht mit den klassischen Rechtssetzungsprozessen, zu denen sie in einem Ergänzungsverhältnis steht. Es konnten abseits der Änderungen im Zuge des Lissabon-Prozesses einige Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Am wichtigsten für die derzeitige Diskussion um den „Reformvertrag“ erscheint der Ansatz, über den Vorschlag des ESWA vom Oktober 2006 weit hinausgreifend, vermehrt Lernelemente in den OMK-Mechanismus einzubauen, um in einzelnen Mitgliedstaaten besonders gelungene Ansätze der Wirtschaftspolitik leicht in andere Länder übertragen zu können. Hier empfehlen sich insbesondere aus der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EES) zu übernehmende Elemente, wie etwa eine verstärkte Partizipation von Nichtregierungsorganisationen der Wirtschaft.

⁹⁷ Brink u.a., (Fn. 16), S. 8.

⁹⁸ Der Begriff soll hier demokratietheoretisch in Richtung der argumentationsbasierten Kommunikation über politische Gegenstände verstanden werden.

⁹⁹ So fordern etwa Bizer/Sesselmeier (Fn. 4) die Einbeziehung der Tarifparteien.

