



Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

WHI - Paper 04/11

„WÄHRUNGSUNION - Zuerst kommt die europäische Disziplin

Euro-Bonds kann es nicht ohne eine gemeinsame Finanzpolitik geben.

Die verlangt mehr als eine unverbindliche Wirtschaftregierung:
vertraglich gesicherte Eingriffsrechte.“

Ingolf Pernice, Berlin^{*}

^{*} Professor Dr. jur., Dr. h.c., Ingolf Pernice, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin., gf. Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin (www.whi-berlin.eu). Dieser Beitrag erschien am 18.08.2011 im Handelsblatt.

WÄHRUNGSUNION

Zuerst kommt die europäische Disziplin

Euro-Bonds kann es nicht ohne eine gemeinsame Finanzpolitik geben. Die verlangt mehr als eine unverbindliche Wirtschaftregierung: vertraglich gesicherte Eingriffsrechte.

Handelsblatt v. 18.8.2011

Ingolf Pernice

(ungekürzte Fassung)

Was Sarkozy und Merkel nach ihrem Treffen am 16. August 2011 in Paris vorschlugen – Wirtschaftsregierung, Schuldenbremse, Finanztransaktionssteuer -, geht in die richtige Richtung, bleibt aber im entscheidenden Punkt unschlüssig: der asymmetrischen Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion, dem Grund allen Übels. Die Wirtschafts- und Haushaltspolitik liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, während die Geldpolitik Sache der EZB ist. Die Krise zeigt: Zwischenstaatliche Koordinierung versagt, wenn es ernst wird. Eine Wirtschaftsregierung bessert nichts, solange in Wirklichkeit die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit behalten. Notwendige Grundlage des Euro ist eine stabilitätsorientierte gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das geht nicht ohne Vertragsänderung.

Ganz bewusst wurden die EGKS und die EWG mit direkter Gesetzgebungs- und Exekutivkompetenz, eigenen Finanzen und zentralisierter Gerichtsbarkeit ausgestattet. Gilt diese Logik für die Wirtschaftspolitik in der Euro-Zone nicht? Wieso sollte die Zusammenarbeit der Regierungen gerade hier funktionieren, wenn sonst das effektivere supranationale Konzept nötig ist und sich bewährt hat?

Die privatrechtliche Zweckgesellschaft wie beim Rettungsschirm EFSF ist nur eine Übergangslösung. Wer übersieht noch die Fülle von Vereinbarungen, die unter Fachleuten verhandelt, in vertraulichen Regierungstreffen beschlossen, kontinuierlich ergänzt und geändert werden? Wo bleiben demokratische Transparenz und Legitimation, wenn die nationalen Parlamente, falls sie überhaupt beteiligt sind, die nötigen Gesetze im Eilverfahren erlassen müssen? Vertrauen bei den Gläubigern der Staaten entsteht so nicht.

Die Haushaltspolitik ist der Kernbereich demokratischer Selbstbestimmung jedes Staates. Aber die Freiheit hat Grenzen: Euro-Schuldner- wie Helferländer tragen eine die eigenen Grenzen überschreitende Verantwortung. Die Frage ist also, wie lange sie es sich angesichts der Verflechtung ihrer Volkswirtschaften und Finanzmärkte noch leisten können, von Souveränität und

eigenständiger Wirtschafts- und Budgetpolitik zu träumen.

Vor diesem Hintergrund wäre es keine Lösung, nun einfach Eurobonds einzuführen, ohne die unerlässlichen Grundlagen dafür zu schaffen: Sonst würde nur die Haftung jedes Landes für seine Zahlungsfähigkeit auf alle Euro-Länder verlagert, im Widerspruch zu Artikel 125 des Vertrags von Lissabon, ohne eine gemeinsam verantwortete Politik. Zu recht haben die Regierungschefs vorerst von der Lösung Eurobonds Abstand genommen: Denn es gibt keine Haftungsgemeinschaft ohne Handlungsgemeinschaft.

Die Krise lehrt, dass der Integrationsprozess keineswegs abgeschlossen ist. Die „kleine“ Vertragsänderung für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) reicht nicht. Nötig ist es, auf der Linie der Vorschläge weiterzudenken, die Jean-Claude Trichet entwickelt hat, über die „Wirtschaftsregierung“ hinaus. Ein europäisches Finanzministerium mit Eingriffsrechten in die nationale Wirtschafts- und Haushaltspolitik, wie er es fordert, darf allerdings keine neue Institution sein. Die Entscheidungen muss der Euro-Rat fällen, auf Vorschlag der EU-Kommission, die hierfür die sachliche Kompetenz hat und für die nötige Kohärenz aller die auf Wirtschaft bezogenen Politiken der EU sorgt. Die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments ist unerlässlich. Dabei muss die verfassungsrechtliche Schuldenbremse für alle Mitgliedstaaten unionsrechtlich zwingend vorgeschrieben sein, mit entsprechender Kontrolle im Rahmen der präventiven Koordinierung der Haushalte durch die EU („europäisches Semester“).

Nur die effektive Disziplinierung der Euroländer auf der Basis einer gemeinsamen, an strengen Stabilitätskriterien orientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik kann Schuldenkrisen verhindern. Sie setzt einen verlässlichen Rahmen, ohne dass die Spielräume nationaler Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben übermäßig beschränkt werden. So würde der Geburtsfehler des Euro beseitigt.

Eine erneute Vertragsänderung ist unerlässliche Grundlage für wirkliche finanzielle Solidarität in Europa. Sie wäre auch die Voraussetzung für die Einführung von Eurobonds. Wird gemeinsam Politik gemacht, kann – ja muss – man auch füreinander einstehen. Zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit schwacher Länder und Regionen wäre zusätzlich ein „Marshall-Plan“ geboten, möglicherweise durch eine erhebliche Aufstockung der Strukturfonds. Damit verlöre die ohnehin unklare bail-out-Klausel des Artikel 125 AEUV ihre Grundlage und könnte gestrichen werden.

Zu allem bedarf es keiner Grundgesetzänderung, denn implizite Änderungen der Verfassung durch europäische Bindungen und Pflichten der nationalen Staatsorgane nach Art. 23 Abs. 1 GG sind im europäischen Verfassungsverbund angelegt. Auch steht das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsge-

rechts einem solchen Integrationsschritt nicht entgegen. Dass die nationale Haushaltsautonomie durch die Verpflichtungen aus den Europäischen Verträgen beschränkt sein darf, hat das Gericht anerkannt. Sie ist angesichts unvorhersehbarer Handlungszwänge zur Rettung der Währung vor allem aber faktisch beschränkt. Neue Kompetenzen auf Unionsebene engen die Entscheidungsspielräume daher nur scheinbar ein: Sie ersetzen vielmehr die bestehenden Unsicherheiten durch die Mitwirkung an einer transparenten europäischen Wirtschaftspolitik, die den Euro trägt und stabil hält. Sie bringen ein Stück verlorener Souveränität zurück:

Wer die im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts unterstrichene Verpflichtung des Art. 88 GG zur Stabilität des Euro ernst nimmt, sollte diese Reform vorantreiben.