

10.10.2011
1010euro
2. F. vom 20.11.2011

Rechtsanwalt Dr. Achim-R. Börner, Köln

Europa und Euro in der Rettung durch den „*Six-pack*“?

1. Der Lauf
2. Das Stolpern
3. Rettungsaktivitäten
 - a) Monetäre Rettungsmaßnahmen
 - b) Der „*Six-pack*“
4. Kritik der Prämissen
5. Kritik am „*Six-pack*“
 - a) Vorgaben nach dem AEUV
 - b) Defizitvermeidung
 - aa) Defizitschranken im monetären Binnenmarkt
 - bb) Defizitsteuerung
 - c) Wirtschaftspolitische Steuerung
 - aa) Bruttoinlandsprodukt
 - bb) Makro-ökonomische Ungleichgewichte
 - d) Genesungsverfahren
 - e) Technische Unzulänglichkeiten des Pakets
6. Fazit

1. Der Lauf

Die Europäische Union begann als Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1952 mit den Mittelmächten D, I und den westlichen Anrainern F und Benelux und wurde per 1958 in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Freihandelszone vertieft. Ihr wirtschaftlicher Erfolg machte sie attraktiv für weitere Nachbarn (1973: GB, EI und DN, 1981: GR, 1986: ES, PT, 1995: AT, SE, FN) und veranlasste die Mitgliedstaaten, die Freihandelszone in einen Binnenmarkt weiterzuentwickeln (per 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte). Der Vertrag von Maastricht von 1992 brachte die Vertiefung zur Europäischen Union mit den drei Säulen (a) EWG einschl. Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion einschließlich gemeinsamer Währung Euro, (b) Raum der Sicherheit und des Rechts (einschl. Abkommen von Schengen über die Aufhebung der Grenzkontrollen) und (c) Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik (GASP).

In Kontinentaleuropa (nicht in GB) war man der Ansicht, dass die Ausgleichsfunktion des Binnenmarktes in eine Parallelität der Wirtschafts- und Fiskalpolitiken der Volkswirtschaften führen und der Binnenmarkt durch eine gemeinsame Währung besser funktionieren würde. Im Grunde hat man so die Leitfunktion der deutschen Wirtschaft und der deutschen Mark gleichsam europäisch internalisiert¹.

Die zunehmende Konvergenz im Europäischen Wechselkursverbund (Währungsschlange) und im Europäischen Währungssystem EWS als den Vorläufern des Euro (1973 -2000) bestätigte grosso modo² die Erwartungen, so dass per 01.01.2001 der Euro als Gemeinschaftswährung in 12 Mitgliedstaaten (die 6 Gründungsstaaten der EWG sowie ES, EI, AT, P, FN) eingeführt wurde³. Er war abgesichert durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vom Juni 1997; dieser sah vor, dass nur durch finanzielle Stabilität qualifizierte Mitgliedstaaten den Euro erhielten, und er verpflichtet die Mitglieder, die weiter in ihrer Hand liegenden Stabilitätskriterien auch weiterhin einzuhalten, nämlich max. 3 % des BIP als staatliche Neuverschuldung und max. 60 % des BIP als Gesamtverschuldungsgrenze. Letzter Rettungsanker war die Bestimmung des heutigen Art. 125 Abs. 1 AEUV, dass weder die Union noch ein Mitgliedstaat für die Schulden eines anderen Mitgliedstaates haftet; dieser einfache

¹ Kritisch bereits Verfasser, Die Entwicklung des EG-Vertrages: Neue Parameter für den Euro?, Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1998, 251 ff

² zu den Einzelheiten M.A. Dausen, in: M.A. Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München Stand Juni 2011, Kap. F.I.2.a.

³ GR, SE, DN und UK blieben damals ohne Euro.

- -

negatorische Wortlaut verbietet ein Einstehen für fremde Schulden, damit die Signalkraft der Märkte, insbesondere ihrer Zinsverlangen, erhalten und die Gläubiger stabiler Länder in ihrem Vertrauen geschützt und deren Refinanzierungskraft damit langfristig, wie es der Laufzeit von Staatsanleihen immanent ist, unbeeinträchtigt bleiben.⁴

Die Gesetze hierzu sind bisher gewesen

der Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.06.1997⁵ mit Art. 104c EGV (Maastricht) i.V.m. Protokoll Nr. 5 über das Verfahren bei einem übermäßigen öffentlichen Defizit, später Art. 104 EG (Amsterdam) und heute Art 126 AEUV (Lissabon)

- Verordnung (EG) 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken⁶
- Verordnung (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit⁷

Die Erweiterungen der EU (Aufnahme insbesondere der osteuropäischen Länder, vorbereitet im Vertrag von Nizza 2000; Beitritte: 2004: EE, LT, LV, PL, CZ, SI, SK, HU, MT, CY, 2007: RO, BG) und die Anstrengungen Deutschlands zur Integration der neuen Bundesländer (ab der Wiedervereinigung 1990) verdeckten die Problematik unterschiedlich produktiver Nationalwirtschaften und unterschiedlicher Politiken in der Euro-Zone⁸.

Die gemeinschaftliche Währung bedeutete die ultimative Integration, ein „Ankommen“ in der EU, und war daher auch für die neuen Mitglieder erstrebenswert (Aufnahmen in den Euro: 2001: GR (noch vor der großen Osterweiterung), 2007: SL, CY, ML, 2009: SK, 2011: EE).

⁴ M. Seidel, Die „No-Bail-Out“-Klausel des Art. 125 AEUV als Beistandsverbot, EuZW 2011, 529 f; zuvor bereits ders. (FN 20), integration 2010, 334, 345 m.w.N.; jüngst U. Hufeld, Zwischen Notrettung und Rütlichswur, integration 2011, 117, 121 m.w.N.

⁵ ABI 1997 C 236/1

⁶ ABI 1997 L 209/1

⁷ ABI 1997 L 209/6

⁸ Zur Kritik O. Gersemann, Zehn Gründe, warum der Euro ein Fehler war, Welt am Sonntag vom 20.11.2011, S. 31 und 33

- -

Im März 2005 wurden die Regeln der Wirtschafts- und Währungsunion überprüft:

- Ratsbeschluss zum Kommissionsbericht „Verbesserung der Umsetzung de Stabilitäts- und Wachstumspakts“⁹
- Verordnung (EG) 1055/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 (Überwachung)¹⁰
- Verordnung (EG) 1056/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 (Defizitverfahren)¹¹
-

Man blieb optimistisch. Das zeigt sich auch im neuen Vertragstext von Lissabon. Die Verpflichtung zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken findet sich in Art. 119 AEUV, die Zielsetzung in Art. 120 AEUV und das Verfahren in Art. 121 AEUV. Art. 126 AEUV verpflichtet die Mitgliedstaaten, im Bezug auf Referenzwerte übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, und regelt das Verfahren für den Fall defizitärer Haushaltsführung. .

⁹ Standpunkt des Rates zur Änderung der Verordnungen abrufbar unter [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0272:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0272:DE:HTML;);

Überblick über die Änderungen abrufbar unter

<http://www.euractiv.com/de/euro/reform-stabilitts-wachstumspakts/article-134488>

¹⁰ AB1 2005 L 174/1; Überblick abrufbar unter

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_de.htm

¹¹ AB1 2005 L 174/5; Überblick abrufbar unter

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125020_de.htm

- -

2. Das Stolpern

Seit ca. 2005 kam der Wunderlauf ins Stolpern:

- Die sog. Lissabon-Strategie von 2000¹² zur Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitiken, die die Pakte für Wachstum und Stabilität und für Beschäftigung von 1997 aufnahm und fortentwickelte, war zu Lippenbekenntnissen verkommen¹³; auch ihre Wiederbelebung 2005¹⁴ brachte nicht den erhofften Erfolg¹⁵.
- Die Verfassung für Europa, die die EU in einen Bundesstaat fortentwickeln sollte, scheiterte 2005 (ablehnende Voten von F und NL, herbe Kritik aus GB); erst die abgeschwächte Neuauflage, der Vertrag von Lissabon, kam für 2009 zustande.
- Die Weltfinanzkrise 2009 erforderte eine Rekapitalisierung der europäischen Banken. Sie erfolgte durch die Mitgliedstaaten, die dafür Schulden aufnahmen. Hinzu kamen neue Staatsschulden für Konjunkturprogramme zur Bewältigung der sich spätestens seit 2001 abzeichnenden Wirtschaftskrise¹⁶.
- 2010 wurde offensichtlich, dass die Finanzierung der Staatsverschuldung (Eurozone ca. 8 Bill. Euro, EU27 10 Bill. Euro¹⁷) zum Problem geworden war. Die Wirtschaftskrise hatte nicht nur Konjunkturprogramme und Arbeitslosenhilfen verlangt, sondern

¹² Überblick über die Beschlüsse abrufbar unter

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_de.htm

¹³ vgl. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.1.pdf

¹⁴ vgl.

http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1205_Strategie_Lisbonne/Die_Lissabon_Strategie_DE.pdf

¹⁵ provokant aus gewerkschaftlicher Sicht J. Huffschmid, Kritik der Lissabon-Strategie, Berlin 21. 04. 2007, abrufbar unter http://www.boeckler.de/pdf/v_2007_06_05_huffschmid.pdf; viel positiver natürlich EU Kommission, Bewertung der Lissabon-Strategie, Brüssel 02.02.2011, SEK(2010) 114 endg., abrufbar unter http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_de.pdf

¹⁶ Die Tequila-Krise in Mexiko 1995, in der Struktur ähnlich der GR-Krise von heute, wurde durch beherrschtes Eingreifen der USA und dann des IWF mit 50 Mrd. USD bewältigt. Dann platzte die sog. dot-com-Blase in den USA. Es kam zu den Krisen von 1998 in Brasilien und 1999 in Argentinien und Ecuador. Die Kriege im Anschluss an den 11.09.2001 verschoben den Ausbruch der Krise bis Ende 2008.

Zum Argentinien-Ausfall mit 100 Mrd. USD vgl. H. Lorenzino, Argentinien kam durch Wachstum aus der Krise, FAZ vom 28.05.2011, S. 23

¹⁷ Eurostat, Öffentliches Defizit im Euroraum und in der EU 27, Pressemitteilung 60/2011 vom 28.04.2011, abrufbar unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-26042011-AP/DE/2-26042011-AP-DE.PDF

- -

insbesondere die BIPs (durch ausbleibenden Tourismus und ausbleibende inländische Nachfrage) und damit die Steueraufkommen gesenkt sowie die Sparquote gemindert und den Bestand inländischer Ersparnisse ausgezehrt. Vor allem die südlichen Mitgliedstaaten sind seither für die Refinanzierung übergroßer alter und die Aufnahme neuer Staatsschulden auf ausländische Kreditgeber angewiesen; die privaten ausländischen Kreditgeber verlangen in der prekären Lage der Schuldnerstaaten prohibitiv hohe Zinsen, so dass nur andere Mitgliedstaaten und der Internationale Währungsfonds (IWF) Illiquiditäten und die aus dem dann manifesten Abschreibungsbedarf resultierenden Zusammenbrüche von Finanzinstitutionen verhindern können.

Die Verschuldungskrise macht sich besonders dort bemerkbar, wo das Staatswesen Mängel aufweist, z.B. einen zu großen, ineffizienten öffentlichen Sektor, breite und ineffiziente Streuung öffentlicher Mittel, mangelnde Steuerbetriebe, fehlende Voraussetzungen für profitables Wirtschaften, einseitige Wirtschaftsstrukturen (insbesondere übergroße Finanzwirtschaft). Betroffen sind vor allem Griechenland, Portugal, Spanien und Italien¹⁸. Irland rettet sich mit US-Geld, Belgien mit eigenem.

3. Rettungsaktivitäten

Seither überschlagen sich die politischen Aktivitäten¹⁹ und herrscht Unsicherheit über die Rettungskonzepte²⁰.

¹⁸ Zum Zwischenstand vgl. Zeugnisse für die Krisenländer, Welt am Sonntag vom 11.09.2011, S. 35

¹⁹ Überblick bei J. Stark, Staatsschulden und Geldpolitik: Lehren aus der globalen Finanzkrise, Vortrag vom 20.06.2011, abrufbar unter <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110620.de.html>;

zur aktuellen Situation P. Wittrock, Fünf Schritte aus der Krise, Spiegel-online vom 19.10.2011, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-792484,00.html>

²⁰ zu den Rettungsalternativen M. Seidel, Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion, integration 2010, 334 ff; N. Horn, Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, NJW 2011, 1398; G. Illing, Neue sichere europäische Bonds, FAZ vom 12.10.2011, S. 20

- -

a) Monetäre Rettungsmaßnahmen

Es liegt auf der Hand, dass es

(a) für einen Pleitestaat nicht möglich und für die anderen Staaten individuell unterschiedlich mehr oder weniger belastend ist, die Probleme ihres jeweiligen Finanzsektors zu lösen, und daher jede nationale Rettung mehr noch als eine gemeinsame Ausländerrettung am Verbot wettbewerbswidriger Beihilfen zu messen ist, um künftigen Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen,

(b) aufgrund des Ausfalls eines Pleitestaats²¹, seiner Inlandsgläubiger und der Inlandsgläubiger seiner Finanzinstitutionen für die Ausländer insgesamt billiger kommt, nur die Auslandsgläubiger zu retten²²,

(c) eine Hilfe ins Inland eines Pleitestaats diejenigen belastet, die zuvor von seinen übermäßigen staatlichen Leistungen (staatlichem Konsum) profitierten, und diesbezügliche Transfers eher in Mildtätigkeit als in Gerechtigkeit fußen. Nur in Ausnahmefällen bzw. nur in geringem Umfange kann die nachhaltige Überschreitung der Stabilitätskriterien aus unverschuldeter Notlage resultieren und Hilfen rechtfertigen²³.

Die bisherige Rettungsexposition der Gläubiger ist bereits enorm²⁴, zumal auch nationale Institute außerhalb der EU eingesetzt wurden.

Die Europäische Zentralbank, für die die Euro-Mitgliedstaaten haften, hat über ihre zulässige Offenmarktpolitik hinaus zur Krisenabwehr Staatsanleihen schwächelnder Euro-Mitgliedstaaten gekauft und mit den vorrangigen Käufen im Sekundärmarkt vor allem die Liquidität

²¹ zur Staatsinsolvenz vgl. den Tagungsbericht von H. Grewe, Staatsbankrott als Rechtsfrage, EuZW 2011, 367

²² zum Aufwand für eine Bankenrettung vgl. Bei Umschuldung hoher Kapitalbedarf der Banken, FAZ vom 07.10.2011, S. 14; H. Hau u. B. Lucke, Die Alternative zum Rettungsschirm, FAZ vom 16.09.2011, S. 12

²³ Art. 122 Abs. 2 AEUV „Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlicher Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.“

²⁴ laut Ifo-Institut max. 1,6 Bill. Euro, vgl. Die ganze Rechnung, FAZ vom 12.10.2011, S. 11

- -

der Finanzhäuser geschützt²⁵; die Käufe stützen aber auch den jeweiligen Markt für Staatsanleihen und damit die Emissions- bzw. Verschuldungsfähigkeit der Mitgliedstaaten, ein Ziel, das die EZB nicht verfolgen darf²⁶. Die EZB hält derzeit ca. 200 Mrd. EUR in Staatsanleihen von Euro-Krisenstaaten²⁷.

Die Europäische Union hat über die Kommission ca. 60 Mrd. EUR für Rettungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Die Euro-Mitgliedstaaten und der IWF haben Beiträge zur Rettung zugesagt. Die europäischen Mittel bilden den Rettungsschirm EFSF (European Financial Stability Facility). Er ist als luxemburgische Zweckgesellschaft inkorporiert. Seine Gelder und Garantien werden schrittweise auf Empfehlung der sog. Troika, bestehend aus IWF, EZB und EU Kommission, verauslagt. Der Rettungsschirm von anfänglich 440 Mrd. EUR²⁸ wird nun auf 780 Mrd. EUR erweitert²⁹, wobei aber aufgrund der üblichen Margen für die Kreditbesicherung nur ca. 60 % als Kredit- und Garantievolumen verfügbar sind; denn außerhalb der zugeführten Liquidität muss sich der Rettungsschirm mit Hilfe der Garantien seiner Träger refinanzieren³⁰. Die primärrechtliche Grundlage des Rettungsschirms ist bestenfalls unklar³¹; Art. 122 Abs. 2 AEUV trägt nur die Hilfe für den Anteil der Schulden, die die weltwirtschaftliche Krise (d.h. durch BIP-Rückgang und Bankenhilfe) verursacht hat.

Der Rettungsschirm soll (per 01.01.2013) in einen sog. Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) überführt werden. Er soll nicht nur direkte Hilfen geben, sondern insbesondere auch Anleihen auf dem Primär- und dem Sekundärmarkt kaufen und ggf. so die EZB von ihrem Engagement befreien können.

²⁵ M.C. Kerber/S. Falter, Die EZB in der Krise, Unabhängigkeit und Rechtsbindung als Spannungsverhältnis, EuZW 2011, 536, 537

²⁶ vgl. für die EZB Art. 127 AEUV und für die EU als Ganzes Art. 123 Abs. 1 und 124 AEUV; M. Seidel, Der Ankauf nicht markt- und börsengängiger Staatsanleihen, EuZW 2010, 521 und zuvor ders. (FN 20), integration 2010, 334, 346f; a.A. in Anmerkung dazu C. Herrmann, EuZW 2010, 645

²⁷ Draghi pocht auf Unabhängigkeit der EZB, FAZ vom 19.11.2011, S. 13

²⁸ Verordnung (EU) 407/2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABI 2010 L 281

²⁹ Der deutsche Anteil steigt von 123 Mrd. Euro auf 253 Mrd. Euro, alles zzgl. Zinsen und eventueller Ausfälle anderer Träger; zu den Zahlen FAZ vom 09.09.2011, S. 2

³⁰ Einzelheiten bei Horn, aaO (FN 20); zu den Berechnungen des deutschen Anteils vgl. Deutschland haftet mit 400 Milliarden Euro, FAZ vom 17.09.2011, S. 11

³¹ krit. Hufeld (FN 4), integration 2011, insbes. 130 f

- -

Voraussetzung dafür ist eine EU-Vertragsänderung, da es um mehr als eine einfache Korrektur (Art. 48 Abs. 6 AEUV) des Vertrages von Lissabon geht³². Vorgeschlagen ist ein neuer Art. 136 Abs. 3 AEUV:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen wird strengen Auflagen unterliegen.“

Es wird diskutiert, den ESM so umzugestalten, dass eine Hebelwirkung des bereitgestellten Kapitals ermöglicht wird.³³

Zur Erzielung der Hebelwirkung hatte man zunächst gedacht, den ESM mit einer Banklizenz auszustatten³⁴; der ESM könnte mehr Schulden aufnehmen und seine Ausgabekraft verachtfachen³⁵. Damit wäre ein Volumen darstellbar, das allen Südländern helfen könnte, aber angesichts der Funktion des ESM als *bad bank* wäre das allerdings nur möglich, wenn die Mitgliedstaaten einzeln oder gemeinsam für seine Schulden bzw. deren Gros garantieren und so ihren bisherigen Einsatz noch einmal wesentlich erhöhen.

Außerdem wird überlegt, einen Teil des Kapitals als Eigenkapital für eine Versicherungslösung einzusetzen. Der ESM soll proportional einen Teil des Ausfallrisikos von Staatsschulden übernehmen, etwa das Risiko, dass eine Staatsanleihe zu 20 % ausfällt, oder das Risiko, dass eine Staatsanleihe zu mehr als 20 % und bis zu 30 oder 40 % ausfällt³⁶. Je wahrscheinlicher und je größer der Ausfall ist, den der Gläubiger trägt, umso geringer ist die Wirkung des ESM, die Zinsen für Staatsanleihen zu senken. Zudem geht der Anspruch auf die besicherte Quote im Eintrittsfall auf den ESM über, so dass sich die Schulden nicht ver-

³² Zwar betrifft die geplante Euro-Regelung nicht alle Mitgliedstaaten, aber sie beinhaltet Kompetenz-Zuweisungen, die über den bisherigen Vertrag hinausgehen.

³³ Eiertanz der Finanzminister zur EFSF-Hebelung, FAZ vom 05.10.2011, S. 11

³⁴ Handelsblatt, Rettungsschirm bleibt ohne Banklizenz, Nachricht vom 18.10.2011, abrufbar unter http://www.handelsblatt.com/politik/international/rettungsschirm-bleibt-ohne-banklizenz/v_detail_tab_print,5149220.html

³⁵ S. Bolzen und T. Kaiser, Hebel-Trick soll den Euro aus der Krise hieven, Welt-online vom 28.09.2011, abrufbar unter www.welt.de/wirtschaft/article_13628973;

³⁶ M. Marquardt, Die wundersame Geldvermehrung der Euro-Retter, spiegel-online vom 19.10.2011, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,792800,00.html>

- -

mindern, sondern zeitlich strecken und sich somit ein Damokles-Schwert aus Überfälligkeiten aufbaut, das eine neue Kreditaufnahme verhindert.

Unbeschadet der Struktur des ESM wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Euro-Rettungsschirm³⁷ zu beachten sein, wonach das Haushaltsrecht des Bundestages unangetastet bleiben muss, insbesondere die vorherige Zustimmung des Parlaments zum Konzept und Finanzrahmen und des Haushaltsausschusses zu den einzelnen Rettungsschritten einzuholen ist.

Das Problem des Rettungsschirms ist, dass er im Grunde nur „Zeit kauft“. Ohne eine Veränderung der Realwirtschaft des faillierenden Mitgliedsstaats dahin, dass ein höheres BIP erwirtschaftet wird, fehlt es an einer ausreichenden Finanzkraft, um die Schulden zu tragen.

Die Veränderung der Realwirtschaft in den neuen Bundesländern (16 Mio Einwohner) hat 2.000 Mrd. Euro gekostet, die noch heute (20 Jahre später) und auch noch auf längere Sicht über den Einkommensteuerzuschlag „Soli“ abbezahlt werden, und hat dennoch nicht ausgereicht, um die laufende Bezuschussung der neuen Länder im Länderfinanzausgleich (Gesamtvolumen derzeit ca. 7 Mrd. EUR/a direkt zwischen den Ländern und ca. 14 Mrd. EUR/a als Bundesergänzungszuweisungen) entbehrlich zu machen. Griechenland (10,8 Mio Einwohner, 350 Mrd. Euro Altschulden) hat eine ähnliche Größenordnung; die Finanzbedürfnisse anderer Problemstaaten kommen hinzu, wenngleich nicht proportional.

Die Anpassung der Schulden an die Finanzkraft ist eine Herausforderung. Bekannt sind nur die aufgelaufenen Altschulden. Sie müssen so gestutzt werden, dass die Finanzkraft ausreicht, um die verbleibende Altschuldenquote und die Neuschulden zu tragen, deren Höhe kaum im voraus absehbar ist; es ist nämlich unklar, in welchem Umfang Investitionen erforderlich sind und in welchem Umfange sie durch (aus den Neuschulden via Konsum erzielte neue private) Ersparnisse finanziert werden, und vor allem, wie schnell und in welchem Umfang die Investitionen das BIP und damit die Finanzkraft des Staates erhöhen. Kürzt man die Altschulden nicht genug, bleibt der Aufschwung stecken und muss nachfinanziert werden; kürzt man sie zuviel, erhalten der Schuldner und die Investoren unberechtigte Gewinne; kürzt man in mehreren Schritten, leidet die Fähigkeit des Staates, sich (künftig wieder) am Markt zu refinanzieren. Daher empfiehlt es sich, die Altschulden im Zweifel lieber zu viel zu kürzen und die Altgläubiger auf den germanischen Spruch zu verweisen: „Hole deinen Glauben, wo Du ihn gelassen hast.“

³⁷ Urteil vom 07.09.2011, NJW 2011, 2946

Für eine nachhaltige Neufinanzierung werden Ansätze erörtert, die über einen Schuldenschnitt hinausgehen und die Neuschulden vergemeinschaften, sei es über die EZB, sei es über sog. Eurobonds. Das Problem liegt darin, dass die Veranlassung der Schuldenaufnahme und die Haftung für die Schulden auseinanderfallen³⁸ und allenfalls über einen gemeinschaftlichen Mechanismus zusammengeführt werden, der dann aber nicht nur über Veto-, sondern auch über Initiativrechte verfügen müsste und seine die nationale Souveränität einschränkende Legitimation aus der Zustimmung zur Haftungsgemeinschaft und aus deren Funktionieren bezieht.

b) Der „Six-pack“

Das grundsätzliche Problem der Euro-Krise ist, dass die bisherigen Vereinbarungen der Wirtschafts- und Währungs-Union vorsehen, dass die Verschuldungskriterien – jedenfalls im Grundsatz – nachhaltig und freiwillig eingehalten werden, und ein Mechanismus für den Fall mutwilligen Vertragsbruchs grundsätzlich fehlt; kaum spezifiziert angedrohte Strafzahlungen sind im Falle von Pleitiers praktisch unwirksam.

In Konsequenz sind jetzt – abgesehen von Rettungs- und Übergangsfinanzierungen - für die Mehrzahl der Euro-Staaten zutreffende, belastbare Zahlen zu ermitteln, Pfade zurück in die Einhaltung der Stabilitätskriterien zu definieren, Abweichungen von den Pfaden deutlich zu sanktionieren und gegen neuerlichen Bruch der Stabilitätszusagen Vorsorgen zu treffen. Dazu sind die Vorgaben in Artt. 119 ff AEUV zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und nach Art. 126 AEUV zum Defizitverfahren umzusetzen, und zwar für Euro-Länder nach Maßgabe von Art. 136 ff AEUV und für die anderen Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Art. 139 ff AEUV. Dem dient der sog. *six-pack* zum Stabilitäts- und Wachstumspakt. Das EU-Parlament hat am 28.09.2011 das folgende Paket beschlossen³⁹, wobei davon auszugehen ist, dass seine Veränderungsvorschläge⁴⁰ von der Kommission akzeptiert werden, die Zustimmung des Rates im Einzelnen aber weiterhin ungewiss ist:

³⁸ E.- J. Mestmeäcker, Der Schamfleck der Geldverachtung, FAZ vom 18.11.2011, S. 33

³⁹ Protokoll vom 28.09.2011, abrufbar nebst Materialien unter [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20110928 ...](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20110928...)

⁴⁰ Übersicht bei Europäisches Parlament Informationsbüro in Deutschland, „Six-pack“-Economic Governance, 28. September 2011, abrufbar unter www.europarl.de/view/de/Aktuell/pr-2011/Aktuell-

- -

- Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (KOM(2010) 0523)
- Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum (KOM(2010) 0524)
- Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (KOM(2010) 0526)
- Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum (KOM(2010) 0525)
- Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (KOM(2010) 0527)
Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zur Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (KOM(2010) 0527)
- Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (KOM(2010) 0522)

Diesen Katalog muss man erst in eine logische Reihenfolge bringen:

Für alle Mitgliedstaaten der EG sollen gelten die VO über die Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte (1), die Verordnung 1466/97neu über den Ausbau der Überwachung (2), die Richtlinie über Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen (3) und – eingeschränkt - die Verordnung 1467/97neu über das Defizitverfahren.

- (1) „Ungleichgewichte sind alle Tendenzen, die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaates oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken können. Übermäßige Ungleichgewichte sind schwere Ungleichgewichte, einschließlich Ungleichgewichten oder Risiken, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden.“ Es wird unterschieden zwischen internen und externen Ungleichgewichten.

Sie sollen über ein jährlich zu aktualisierendes Scoreboard erkannt werden, das die Kommission erstellt und bewertend auswertet. Werden im Warnmechanismus Ungleichgewichte erkannt, erfolgt eine Überprüfung gemeinsam mit dem Mitgliedstaat. Diese wird unterstützt durch einen permanenten wirtschaftlichen Dialog der Kommission mit dem Mitgliedstaat. Zum verifizierten Ungleichgewicht gibt der Rat eine Empfehlung. Bei übermäßigem Ungleichgewicht wird unter Einschaltung der EZB und unter Anhörung der Sozialpartner des Mitgliedstaats ein Korrekturmaßnahmenplan erarbeitet, den der Rat als Empfehlung adressiert und dessen Befolgung die Kommission kontrolliert und der Rat bewertet. Eine Nichtbefolgung wird festgestellt und führt zu einer neuen Empfehlung; die Sache kommt ins Europäische Parlament. Mit der Beseitigung des Ungleichgewichts wird die Empfehlung aufgehoben.

- (2) In einem sog. Europäischen Semester werden die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowie der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten und der Union „bestimmt und umgesetzt“, die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie die Reformprogramme der Mitgliedstaaten übermittelt und bewertet und die Vermeidung und Korrektur der Ungleichgewichtete beaufsichtigt. Der Rat erteilt hierzu Leitlinien, die die Mitgliedstaaten bei der Aufstellung ihrer Haushalte berücksichtigen. Verstöße dagegen können Spezifische Empfehlungen des Rates, Verwarnungen durch die Kommission sowie Folgen nach dem Ungleichgewichts- sowie dem Defizitverfahren nach sich ziehen.

Jeder Mitgliedstaat setzt sich ein differenziertes mittelfristiges, alle drei Jahre zu überprüfendes Ziel für seine Haushaltslage; für die Euro-Staaten liegt die um Konjunktur und Einmaleffekte bereinigte Obergrenze bei einer Verschuldung von 1 % des BIP. Dazu ist jährlich ein robustes Stabilitätsprogramm und von den Nicht-Euro-Staaten ein Konvergenzprogramm vorzulegen, das die Kommission bewertet und überwacht.

Die Unabhängigkeit der statistischen Stellen wird geschützt, damit eine verlässliche Datenbasis entsteht. Probleme der Vergleichbarkeit der Haushalte ergeben sich vor allem durch die Ein- und Ausgliederung von Sozialversicherungen (s. sogleich).

- (3) Diese Problematik spricht die Richtlinie über den haushaltspolitischen Rahmen an. Unbeschadet ihrer umfangreichen Erwägungsgründe mit inhaltlichen Vorgaben zur Haushaltspolitik schließt sie die Lücke zur Verordnung 223/2009 über europäische Statistiken⁴¹ und bestimmt den Ausweis außerhaushaltlicher staatlicher Einrichtungen

⁴¹ ABI 2009 L 87/164

- -

und Fonds. Die Mitgliedstaaten haben ihre Zahlen über nationale Systeme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und aktuelle (monatliche bzw. vierteljährliche) Systeme der Haushaltsüberwachung bereitzustellen, einen numerischen Rahmen für den Haushalt einzuhalten (gilt nicht für GB), ihre Prognosen mit der Kommission abzustimmen und Sensitivitätsanalysen zu unterwerfen und – verbindlich - einen mittelfristigen haushaltspolitischen Rahmen zu bestimmen. Einer neuen Regierung ist es nicht untersagt, den mittelfristigen Haushaltsrahmen zu ändern, um ihn an neue politische Prioritäten anzupassen, wenn der Mitgliedstaat angibt, inwieweit sich der neue vom bisherigen Haushaltsrahmen unterscheidet.

Für den Euroraum gelten zusätzliche Regeln, überwiegend Sanktionsregeln, nämlich die Verordnung zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (1), die Verordnung über die Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung (2) und die Verordnung über das Defizitverfahren (3).

- (1) Die Ergänzungsregeln zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte bestimmen einen wirtschaftlichen Dialog mit dem Europäischen Parlament und Sanktionen. Auf Feststellung des Rates, dass ein Mitgliedstaat die empfohlenen Maßnahmen zur Korrektur des Ungleichgewichts nicht getroffen hat, wird auf Empfehlung der Kommission dem Mitgliedsstaat die Leistung einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,1 % seines BIP aufgegeben. Werden zwei aufeinander folgende Empfehlungen missachtet, kommt es zu einer jährlichen Geldbuße in gleicher Höhe. Die Kommission kann aufgrund außergewöhnlicher Umstände eine geringere Einlage oder Buße vorschlagen. Ergreift der Mitgliedstaat die Maßnahmen innerhalb des Jahres doch noch, erhält er sein Geld zeitanteilig zurück. Verfallene Gelder werden dem jeweiligen Euro-Stabilitätsmechanismus zugeführt.
- (2) Die Ergänzungsregeln zur Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung betreffen primär monetäre Sanktionen, die sich aus der Teilnahme an der Währungsunion rechtfertigen. Vorgeschaltet ist das Recht des Parlaments auf Anhörung des Vorsitzenden des Rates, der Kommission, des Vorsitzenden der Euro-Gruppe und des betroffenen Mitgliedstaats. Der Verstoß gegen eine Empfehlung des Rates zur Einhaltung des Stabilitätsprogramms (präventive Komponente) wird mit einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 % des Vorjahres-BIP an die Kommission geahndet. Im Falle eines übermäßigen Defizits oder schwerwiegenden Verstoßes gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt (korrektive Komponente 1) kann der Rat (ohne Stimme des betroffenen Mitgliedsstaats) eine unverzinsliche Einlage bis zur gleichen

- -

Höhe auferlegen. Die zusätzliche Missachtung der Empfehlung des Rates und die Feststellung, dass der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung seines Defizits ergriffen hat, (korrektive Komponente 2) führen zur Geldbusse in gleicher Höhe. Beide Sanktionen kann der Rat binnen 10 Tagen seit Annahme durch die Kommission revozieren. Die Sanktionen sind aufeinander anzurechnen. Der Rat und im Falle der Delegation die Kommission können außerdem eine Geldbuße ebenfalls bis zur Höhe von 0,2 % des BIP verhängen, wenn ein Mitgliedstaat Daten über Defizite und Schulden absichtlich oder aufgrund schwerwiegender Nachlässigkeit falsch darstellt. Die Kommission führt die aus Einlagen ersparten Zinsen sowie die Geldbußen dem Euro-Stabilitätsmechanismus zu.

- (3) Das Defizitverfahren wird um einen wirtschaftspolitischen Dialog mit dem Europäischen Parlament ergänzt. Über verschiedene Stufen der Feststellung eines Defizits und des Fehlens außergewöhnlicher Umstände, der Empfehlung, der Überwachung ihrer Umsetzung vor Ort und der Feststellung ihrer Missachtung kommt es schließlich zur Verhängung der Sanktion durch den Rat. Die Geldbuße besteht aus 0,2 % des BIP und einem Zehntel der Defizitgrenzwertüberschreitung, maximal 0,5 % des BIP, für jedes Jahr der Missachtung. Die Geldbuße geht an den jeweiligen Euro-Stabilitätsmechanismus.

Insgesamt kann man feststellen, dass die primärrechtlichen Vorgaben aus dem AEUV präzisiert, tendenziell die Rollen der Kommission und des Europäischen Parlaments verstärkt, die Verfahren verschärft und die materiellen Anforderungen unverändert unscharf und d.h. diskretionär gefasst sind. Letzteres ist misslich, zumal das Ermessen der Kommission nur unter dem Gesichtspunkt evidenten Missbrauchs gerichtlich überprüft wird.

4. Kritik der Prämissen

Für die Rettungsmaßnahmen beruft sich die Politik vor allem auf drei Glaubenssätze:

Staatsschulden sind eine Gefahr und müssen daher reduziert werden. - Richtig ist aber auch, dass aufgrund des Umstandes, dass Geld nicht verbraucht wird, den Staatsschulden unabhängig von ihrer Finanzierung ein entsprechendes Vermögen des privaten Sektors gegenübersteht und dieses dem jederzeitigen staatlichen Zugriff in Form von Besteuerung unterworfen ist, die Staatsschulden sich also in der nationalwirtschaftlichen Betrachtung nur als eine Rechen-

größe vom Gehalt eines durchlaufenden Postens darstellen.⁴² Die Gefahr erwächst aus ihrer vereinbarten Verzinsung, wenn sie die durchschnittliche Verzinsung im Privatsektor übersteigt, und ihrem gleichsam unbedingten Schutz als Eigentumsposition.

„Scheitert der Euro, scheitert Europa.“ – Dieser Glaubenssatz wird bereits durch die bestehenden Verhältnisse widerlegt. 10 von 27 Mitgliedstaaten, darunter GB und PL, haben den Euro nicht und gehören dennoch zur Europäischen Union, und die drei Nicht-EU-Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), insbesondere N, und die Schweiz haben ihn auch nicht. Richtig ist aber auch, dass Art. 119 Abs. 2 AEUV im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken nach Maßgabe der Verträge den Euro als einheitliche Währung sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- und Wechselkurspolitik vorsieht, die beide vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen und unbeschadet dieses Ziels die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union unterstützen sollen.

„Die Rettung der Pleitestaaten ist alternativlos.“ – Nach der bisherigen Rechtslage ist ihre Rettung - wie ausgeführt - sogar verboten. Schon bei Einführung des Euro war die Finanzwelt global vernetzt, so dass von einer grundlegenden Veränderung der Verhältnisse nicht gesprochen werden kann, auch wenn die Finanzhäuser heute, unterstützt durch die Kapitalverkehrsfreiheit und die sektorale Liberalisierung in der EU, ihre Anlagen globaler streuen und damit potentiell mehr Auslandsschulden im jeweiligen Portfolio halten. Insofern haben Probleme nicht nur die Finanzhäuser im Pleitestaat, sondern auch die in den anderen Euro- bzw. EU-Mitgliedstaaten, die Staatsanleihen halten oder Geschäfte mit Häusern machen, die vom Ausfall von Staatsanleihen bedroht sind. Dennoch wird die „Ansteckungsgefahr“ überbetont. Jeder Mitgliedstaat wird nach seiner eigenen Finanzlage und -kraft beurteilt. Üblicherweise ist die Binnenkraft aktuell wie auch auf längere Sicht weit größer als die Verlustgefahr aus Auslandsgeschäften. Die Profis in den globalen Märkten wissen daher durchaus zwischen den Mitgliedstaaten zu unterscheiden und die jeweilige Finanzlage individuell zu beurteilen.

Die vermeintliche Unantastbarkeit dieser Glaubenssätze hat bereits die Euro-Rettung in Frage gestellt.⁴³

⁴² zutreffend C. C. von Weizsäcker, Das Janusgesicht der Staatsschulden, FAZ vom 04.06.2010, S. 12

⁴³ mit Recht kritisch B. Lucke, Euro-Retter auf der falschen Spur, FAZ vom 10.06.2011, S. 10

5. Kritik am „Six-pack“

Unbeschadet des erkennbaren Bestrebens, die Vorgaben des AEUV zu präzisieren und zu handhabbaren Abläufen und Parametern zu kommen, ist der „six-pack“ kritisch hinterfragen.

a) Vorgaben nach dem AEUV

Der AEUV verlangt von den Mitgliedsstaaten und der EU die Einführung einer Wirtschaftspolitik, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist (Art. 119 Abs. 1) und das Vermeiden übermäßiger öffentlicher Defizite (Art. 126 Abs. 1).

Die Anforderungen an die Mitglieder der Eurozone sind monetär und wirtschaftspolitisch etwas strenger (Art. 136 AEUV); hier sind sogar gemeinsame Standpunkte einzunehmen (Art. 138 AEUV).

Art. 140 AEUV verlangt für die Mitgliedstaaten, die nicht zur Eurozone gehören, eine weniger tiefe, aber weitgreifende wirtschafts- und währungspolitische Koordinierung. Das hat zwei Folgen:

- Diese Staaten (ausgenommen GB und DN, wohl aber SE und die späteren EU-Beitrittsländer) müssen besonderen monetären Anforderungen genügen, um später auch den Euro zu erhalten. Verstöße gegen die Konvergenz haben, da sie den Euro-Beitritt verzögern und nicht die Euro-Teilnehmer schädigen, eine andere Qualität als Verstöße der Euro-Länder gegen ihre Stabilitätskriterien.
- Für die Nicht-Teilnehmer haben Zahlungsbilanzschwierigkeiten eine andere Bedeutung als für die Mitglieder der Eurozone, vgl. Art. 143 AEUV.

Die Eurozone ist insoweit ein perfekter Binnenmarkt. Damit besteht kein Anlass, die Regelung über die Änderung der Wirtschaftspolitik zur Vermeidung von makroökonomischen Ungleichgewichten auf die Euro-Länder zu erstrecken. Eine derartige Erstreckung widerspricht dem Binnenmarktprinzip.

- -

Mit Recht gestattet und verlangt der AEUV, dass jeder Mitgliedstaat ggf. Maßnahmen zum Schutz seiner Zahlungsbilanz trifft. Die Verpflichtung anderer Staaten, insbesondere von Mitgliedern mit Bilanzüberschüssen, ihre Wirtschaftspolitik zu ihrem Nachteil zu verändern, findet im Vertrag keine Grundlage. Sie läuft auch leer, wie noch dazulegen ist.

Alle diese Differenzierungen vermittelt der „*six-pack*“⁴⁴ nur unzureichend. Ein Hauptproblem ist, dass er die geld- und realwirtschaftlichen Komponenten der Wirtschafts- und Währungsunion nur unzureichend analysiert und auseinanderhält.

b) Defizitvermeidung

Sein Kernziel ist die Vermeidung übergroßer Staatsdefizite. Im Hinblick auf Art. 119 Abs. 1 AEUV greifen die Regeln zu kurz, die primärrechtlichen Ziele finden sich im wesentlichen nur in den Erwägungsgründen. Die Reduktion ist verständlich, nachdem man unter dem Eindruck steht, wie man sich mit der Verschuldung in die Hände der Gläubiger bzw. ihrer Märkte begibt und deren Meinung über die Wertigkeit der Schulden und die Grenzen der Schuldentragfähigkeit des jeweiligen Mitgliedsstaates maßgeblich sind und die weitere Kreditaufnahme durch höhere Zinsen und absolute Grenzen beschränken und damit neue staatliche Handlungsspielräume begrenzen bzw. verschließen.

aa) Defizitschranken im monetären Binnenmarkt

Die Defizitbeschränkung ist eine berechtigte Forderung, wenn es um das Ziel einer dauerhaft stabilen Währung, die Grundlage der Währungsunion, geht. Die Defizitbeschränkung wirkt stabilisierend, weil sie die Umlaufgeschwindigkeit der Gemeinschaftswährung senkt und Geldmengen für anderweitige, privatwirtschaftliche Verwendungen frei macht. Andererseits kann der Wegfall eines Schuldners durch Insolvenz bzw. ein Teilwegfall durch Forderungsminderung (*haircut*) die Gemeinschaftswährung nicht erschüttern, solange mit entsprechender Geldpolitik das Verhältnis von Realwertschöpfung (BIP) und Geldmenge konstant bleibt; für das Vertrauen in eine Währung kommt es nicht darauf an, ob der eine oder der andere Gläubiger das Geld hat.

⁴⁴ Ob der Anglizismus auf die trainierten Bauchmuskeln oder doch eher auf den Bierkasten anspielt, bleibt abzuwarten. Das Parlament hatte wohl eher den körperlichen Bezug im Sinn und beschloss danach über „Sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität im Menschenrechtsrat der VN“.

Wenn man also von der über die Währungsgemeinschaft verwässerten Wirkung eines Defizits auf die Preisstabilität absieht, gibt es eine Rechtfertigung für eine Defizitschranke nur, wenn die Träger füreinander eintreten und so außen stehenden Drittgläubigern das Risiko eines Forderungsverlustes abnehmen. Für eine solche Einstandspflicht gibt es grundsätzlich keine Notwendigkeit; mögen doch die jeweiligen Gläubiger und Schuldner untereinander klar kommen. Dies gilt sowohl in der EU als auch in der Währungsunion, wie das Beispiel der USA und auch ein Blick in den Privatsektor zeigen.

Für die EU ergibt sich allerdings ein Anhaltspunkt für eine Haftung daraus, dass die EU in ihren Gesetzen, nämlich den Richtlinien zur Vermögensanlage und Bilanzierung der Finanzinstitute, grundsätzlich vorgesehen bzw. ermöglicht hat, die Anlage in staatliche Anleihen der Mitgliedstaaten als „so gut wie Cash“ zu betrachten⁴⁵ und so zugunsten des Gewinnausweises und der Steuerlast die Bildung von Rückstellungen zu vermeiden; die hier verordnete Annahme der Werthaltigkeit, die durch das Defizitverbot und die wirtschafts- und haushaltspolitischen Abstimmungen und Überwachungen ergänzt wird, ist geeignet, eine Haftung der EU für den Zahlungsausfall eines Mitgliedstaats zu begründen. Die bloße mitgliedstaatliche Überschuldung oder die im AEUV vorgesehene Kapitalverkehrsfreiheit sind dagegen in dieser Hinsicht neutral.

Die supranationalen Verflechtungen der Finanzsektoren, über die Risiken aus der Finanzierung übermäßiger Defizite international transportiert werden, erzwingen weder das gemeinschaftliches Eintreten noch die Eingriffe der EU bzw. der Euro-Mitgliedstaaten. Dieser „Transport“ hat die Risikostreuung verbessert, zugleich aber auch Risiken verlagert, ohne dass die Verlagerungen durch ausreichend zusätzliches Eigenkapital gepuffert worden wären; hier genügt es, für die Übernahme neuer Risiken eine entsprechende Eigenkapitaldeckung vorzusehen, möglicherweise sogar nicht-linear mit zunehmender Zahl und Größe der Risiken mit verhältnismäßig immer mehr Eigenkapital statt wie bisher immer weniger.

Die anteilige Haftung der Mitgliedstaaten für die Ausfälle einzelner Staaten ist nicht sonderlich gerecht. Aus Gründen wirtschaftlicher Verflechtung wie auch aus politischen Gründen mögen die Finanzinstitute einzelner Mitgliedstaaten eine größere Risiko-Exposition ein-

⁴⁵ z.B. Art. 54 der Investmentfond-Richtlinie 2009/65/EG, AB1 2009 L 302/32; Anhang I Nr. 14 und Art. 19 der Adäquanzrichtlinie 2006/49/EG, AB1 2006 L 177/201 mit späteren Änderungen; Art. 55 Richtlinie 91/674/EG über den Jahresabschluss von Versicherungsunternehmen, AB1 1991 L 374/7 mit späteren Änderungen (wonach die Mitgliedstaaten eine Bilanzierung zum Ablaufwert bestimmen können)

gegangen sein als die anderer⁴⁶; nun sollen die höher kreditierenden Mitgliedstaaten und ihre Institute so gerettet werden, als ob ihr Engagement anteilig allen Mitgliedstaaten zugute gekommen wäre. Nationale Institute des faillierenden Mitgliedsstaats und d.h. deren Sparer aus dem Mitgliedstaat und deren sonstige Gläubiger werden durch die anteilige Hilfe der übrigen Mitgliedstaaten gerettet, so ob diesen und ihren Bürgern, die die Rettung zahlen müssen, die fehlgeschlagene Kreditierung gekommen wäre; tatsächlich aber haben regelmäßig die Bürger des faillierenden Staates am meisten profitiert.

bb) Defizitsteuerung

Den Defiziten soll mit einer verbindlichen mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltsplanung zur Einhaltung bzw. Wiedergewinnung der Stabilitätskriterien und einer Überwachung durch die Kommission begegnet werden, im Euroraum umso strikter und sanktionsbewehrt. Schon im Ansatz fragt sich, ob dies mehr als ein bürokratische Monstrum wird, und falls ja, ob seine demokratische Legitimation ausreicht.

Die USA haben ein solches Instrument für ihre Gliedstaaten und Kommunen nicht⁴⁷; wer hier zu viele Schulden macht, kommt unter Kuratel und kann künftig erst wieder frei wirtschaften, nachdem die Schulden bezahlt sind; das bedeutet, dass mit den heutigen Verwendungen der Kredite eine Beschränkung künftiger Begehrlichkeiten einhergeht, wenn die heutigen Verwendungen nicht die erstrebte Steigerung der allgemeinen und haushaltlichen Wirtschaftskraft erbringen (Stichwort: Selbstdisziplinierung), und dass die Marktentwicklung für die Altschulden zeigt, wie die Gläubiger die Erfolge der Mittelverwendung bewerten. mit den Marktschwankungen (Stichwort: Markt als verlässlicher Indikator).

Im Vergleich dazu erscheint das neue Instrumentarium unsicher. Die Parameter für die mittelfristige Planung unterstellen eine stabile Entwicklung, die allenfalls infolge globaler Tendenzwenden zeitweilig abweicht. Gerade in noch nicht hoch entwickelten und verhältnismäßig kleinen Volkswirtschaften aber fehlt es von vorneherein an einer solchen Stabilität; einzelne Einflussfaktoren haben eine überdimensionale Bedeutung.

⁴⁶ zum daraus resultierenden Kapitalbedarf der Banken aktuell H. Mußler, S. Ruhkamp u. B. Schulz, Wie die Banken sturmfest gemacht werden sollen, FAZ vom 14.10.2011, S. 17

⁴⁷ anschaulich C.-L. Holtfrerich, Krise? Welche Krise?, FAZ vom 17.06.2011, S. 9

Nehmen wir das Beispiel eines Mittelmeerlandes, das zu einem großen Teil vom Tourismus lebt. Die touristische Zielauswahl unterliegt nicht nur Moden, sondern auch dem Wettbewerb der Gastländer. Wenn ein Nicht-EU-Land seine Tourismuseinkünfte pushen will und entsprechend seine Attraktivität als Ziel erhöht, geht das BIP des EU-Mitgliedsstaats zurück mit der Folge, dass notwendige staatliche Maßnahmen, um die eigene Attraktivität zu erhöhen, nur schwieriger finanzierbar sind; um dem Wettbewerb zu begegnen, bräuchte es aber eine aggressive Politik der Tourismusförderung (bessere Infrastruktur, besseren Umweltschutz, bessere Ausbildung, mehr staatliche Werbung) und das heißt meist: zusätzlicher Haushaltsmittel. Eine solche Ausweitung der Verschuldung, wie sie ein Wirtschaftsunternehmen – ggf. in mehreren Tranchen - durchführen und vom Finanzmarkt bewerten lassen würde und wie sie ein demokratisches Parlament beschließt, soll nun der Zustimmung des Rates bedürfen?

Nehmen wir das Beispiel eines Staates mit – infolge guter Arbeitsteilung gemäß komparativen Vorteilen – großem Finanzsektor. Der Sektor gerät infolge einer Vielzahl drittstaatlicher Maßnahmen zur Währungskontrolle in Schwierigkeiten, ohne dass diese Risikoexposition bereits Teil einer globalen Katastrophe ist. Man rechnet mit einer Erholung der Lage binnen zwei oder drei, maximal fünf Jahren und will das geschulte Personal behalten; das Steueraufkommen des Mitgliedstaats sinkt, einige generelle, teure Hilfsmaßnahmen werden erforderlich. In einem anderen Mitgliedstaat hat eine mächtige Industrie eine grundlegende technische Entwicklung „verschlafen“, meint aber, in maximal fünf Jahren wieder Weltmarktführer zu sein, und behält ihr geschultes Personal zu Lasten der Gewinne und des Steueraufkommens. In beiden Staaten setzt das jeweilige Parlament auf ein Durchhalten, auch um den Preis einer höheren Verschuldung, statt auf eine Reallokation der Haushaltsmittel. Die Finanzmärkte honorieren das, sie haben Vertrauen und teilen die Einschätzung, signalisieren frisches Geld zu niedrigen Zinsen. Kommission und Rat schauen sich die abweichenden Dreijahresplanungen an und beginnen ihre Beratungen. Sollen es nun die Vertreter der vielen anderen Mitgliedstaaten besser wissen, soll der Rat seine Risikoeinschätzung und –bewertung an die Stelle der nationalen setzen?

Es fragt sich, ob die Vertreter der jeweils nicht betroffenen Staaten, die im Rat die Mehrheit bilden, aber weiter „vom Schuss“ sind, mehr als nur einfache Verschwendung erkennen können und – gegen den nationalen Willen - unterbinden können sollen. Es fragt sich weiterhin, warum nicht der Markt als eine Ansammlung von Wirtschaftsexperten, die Geld in die Hand nehmen und (in Staatsschulden) investieren, viel besser als Indikator von und Bremse gegen unsinnige Ausgaben geeignet ist.⁴⁸

⁴⁸ s. auch A. Schüller, Das fatale Einheitsdenken in der EU, FAZ vom 02.09.2011, S. 12

Die Kontrolle⁴⁹ wird verschärft, weil man sich entgegen dem Verbot im AEUV zur „Rettung“ von Euro-Mitgliedstaaten und Finanzinstituten entschlossen hat und nun, nach dem Schreck, eine Wiederholung einer derartigen – vermeintlichen – Zwangslage verhindern will. Ziel der Kontrollsucht ist eine Stabilität, die es in einem durch Globalisierung geprägten Wirtschaftsleben nicht geben kann: Mit dem Stabilitätsplan ab ins Roulette der globalen Märkte und Politiken. Das Mittel der Kontrolle sollen Planungen sein, deren Prämissen und Ergebnisse von Instanzen überprüft werden, die allenfalls eine mittelbare parlamentarische Legitimation haben.

Damit das ambitionierte Vorhaben, künftig Stabilität herbeizudirigieren, mehr als nur einen zeitweiligen Erfolg haben und die für die Gewinnung der Zukunft notwendige Flexibilität sichern kann, müsste man also die Parameter anhand von weltwirtschaftlichen und kaufkraftbezogenen Daten (Big-Mac-Währung) relativieren und ihre vektorale Ausgestaltung zum Erkennen von Tendenzen nutzen sollen. Mit ausgeklügelten mathematischen Modellen zur Relationierung der Referenzwerte hätte man sich vermutlich auch die Szenario-Bildung ersparen können.⁵⁰

Diese Kritik setzt also fundamental an. Positiv anzuerkennen sind die Bemühungen im Gesetzgebungspaket, im Rahmen der Planrechnungen die Auswirkungen der unterschiedlichen Systeme der sozialen Sicherung (vor allem Renten und Arbeitslosigkeit, aber es gehören wohl auch andere staatliche Pflichtversicherungen dazu) zu neutralisieren. Da ohne eine einheitliche Messlatte die Ergebnisse zur Staatsverschuldung nicht miteinander vergleichbar sind, müssen Regeln aber auch für andere staatliche Garantien, insbesondere die Bildung von Garantierückstellungen, entwickelt werden. Die Entwicklung einheitlicher, für alle Mitgliedstaaten verbindlicher Regeln der Kameralistik bzw. Rechnungslegung bzgl. der Summe der öffentlichen Haushalte eines Mitgliedstaates ist m.E. wichtiger als die Ankündigung modischer „Stresstests“, deren Krux in der Bestimmung der Variablen liegt und deren Ergebnisse von zweifelhafter Natur und Bedeutung sind.

⁴⁹ Zum Rechtsrahmen der Überwachung M. Seidel (FN14), integration 2010, 334, 336

⁵⁰ Dies lässt das BIP als zentralen Referenzpunkt unbeschadet. Zur Diskussion ausführlich K.-H. Paqué, Das Wesen des Wachstums, FAZ vom 14.10.2011, S. 12

c) Wirtschaftspolitische Steuerung

Die wirtschaftspolitische Steuerung muss auf die wirtschaftliche Kräftigung der jeweiligen Volkswirtschaft abzielen. Die inländische Wirtschaftskraft trägt die staatliche Finanzierung. Dies steht im Widerspruch zum monetären Binnenmarkt; er wird in einer Weise gesteuert, die über die Volkswirtschaft des einzelnen Mitgliedstaats hinausgreift. Die gemeinsame Währung bedingt daher grundsätzlich eine konvergente Wirtschaftspolitik. Divergente Wirtschaftspolitiken würden die gemeinsame Währung in die erfolgreiche Volkswirtschaft bringen und aus der wenig erfolgreichen abziehen, und zwar weniger aufgrund des Könnens und Vermögens einzelner Wirtschaftsteilnehmer, als vielmehr aufgrund staatlicher Vorgaben und Entscheidungen; das würde zu einem staatlichen, nationalen Wettlauf um die bessere Politik, d.h. eine Politik, die die besseren Rahmenbedingungen schafft, führen. Gerade diesen Wettbewerb der Standorte aber hat die EU ansonsten durchgehend anerkannt und nur bestimmte Maßnahmen wie z.B. Zölle und andere Handelshemmnisse sowie staatliche Beihilfen verboten. Dieser Widerspruch lässt sich nicht auflösen.

aa) Bruttoinlandsprodukt

Die Verschuldung ist nicht nur von der Höhe der Ausgaben, sondern auch von der Höhe der Einnahmen und damit des BIP abhängig. Reicht das BIP aus, können die Einnahmen kurzfristig verbessert werden. Deshalb knüpfen die Stabilitätskriterien der WWU mit Recht an das BIP (und seine Entwicklung).

Ist das BIP eines Mitgliedsstaats dauerhaft zu gering, entsteht ein Trend in die Transferunion; nur mit Transfers lassen sich die staatlichen Funktionen und eine Umgebung mit Lebensverhältnissen aufrechterhalten, die ein Aufholen des BIP über das Pro-Kopf-Einkommen und damit den Anschluss an die Entwicklung der übrigen Mitgliedstaaten ermöglichen. Ein Beispiel ist der deutsche Länderfinanzausgleich, der auf nationaler Ebene seit Beginn der Bundesrepublik funktioniert. Das Problem der Transferunion ist der Ausweis der Transfers, die die zahlenden nationalen Gemeinschaften erkennen und – mit Recht - in Frage stellen; dies um so mehr, wenn es auch noch Kaufkraftdisparitäten hinzukommen, also die Empfänger mit dem Geld mehr als die Geber kaufen können und damit unverhältnismäßig sachwertreicher werden. Demgegenüber sind die Vorteile aus dem Transfer nur schwer auszumachen und zu beziffern.

Dieser Problematik entgeht man, indem man das BIP im Empfängerland steigert. Eine Steigerung kann nur aus den komparativen Vorteilen des Landes erzielt werden. Daher muss die Wirtschaftspolitik seine Vorteile nutzbar machen, d.h. auf die individuellen Verhältnisse des Landes zugeschnitten sein. Eine Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitiken, die über die in der EU festgelegte Vergleichmäßigung der Rechtsregeln/Rahmenbedingungen für den Binnenmarkt hinausgeht, ist daher nicht zielführend. Der Binnenmarkt betrifft den freien Austausch von Leistung und Geld, aber nicht die Verschleifung komparativer oder individueller, aber im Grundsatz von jedermann einsetzbarer Produktionsvorteile (soweit sie nicht, wie Beihilfen, auf der diskriminierenden bzw. unfairen Hilfestellung Dritter beruhen).

Demgegenüber ist ein „Einbremsen“ des BIP eines Geberlandes zielverfehlend. Je weniger das Geberland hat, um so geringer mag zwar der relative BIP-Unterschied zum Empfängerland sein, um so weniger vermag es aber auch zu geben, d.h. als Transfer zu leisten. Eine vereinheitlichte Wirtschaftspolitik ist also auch aus diesem Gesichtspunkt kontraproduktiv.

bb) Makro-ökonomische Ungleichgewichte

Gleiches gilt für das im *six-pack* gesondert vorgesehene Einbremsen „makro-ökonomischer Ungleichgewichte“. Der AEUV gestattet dem Mitgliedstaat mit defizitären Bilanzen, der nicht zur Eurozone gehört, temporäre Sicherungsmaßnahmen, erlegt aber dem Mitgliedstaat mit Überschüssen keine Beschränkungen auf. Im *six-pack* ist dagegen – über den AEUV hinaus – auch gemeint und wird auch ausdrücklich angesprochen der Fall des Handels- bzw. Leistungsbilanzüberschusses eines Mitgliedstaats (ausdrücklich vom Europäischen Parlament genannt: D und NL), der - angeblich - zu Lasten bzw. auf Kosten anderer Mitgliedstaaten erzielt wird. Hier wird - bestenfalls aus Ignoranz, schlimmstenfalls aus Missgunst - alle Ökonomie verkannt und gegen die Verträge verstoßen, ohne dass es den schwachen Ländern irgendwie helfen könnte.

Die Leistungsbilanz setzt sich aus der Handelsbilanz, der Dienstleistungsbilanz, der Bilanz für sonstige Übertragungen und der Kapitalbilanz zusammen, wobei bei letzterer die Veränderung von Zentralbankbeständen für diese Betrachtung (die Euroländer betrifft) außen vor bleiben kann.

Ein positiver Saldo der Handelsbilanz lässt sich nur vermindern, indem man weniger exportiert und mehr importiert. Solange Güter produziert werden, die der Weltmarkt nachfragt, kann man deren Export nur durch Exportverbote oder Exportbeschränkungen

vermindern; die Folge der Verknappung ist ein Ansteigen des Preises, so dass sich der handelsbilanzielle Effekt verwässert. Exportverbote oder –beschränkungen widersprechen dem Binnenmarkt, müssten aber hier gelten, und zwar nicht primär für bestimmte Waren oder Warengruppen, sondern für bestimmte EU-Mitgliedsländer, weil es um die Konvergenz in der EU, wenn nicht sogar der Eurozone, geht. Eine Erhöhung der Importe wäre durch inländische Erzeugungs- oder Handelsverbote für Konkurrenzprodukte möglich, und es wäre nicht sicher, dass dies den schwachen Mitgliedstaaten und nicht überwiegend Drittländern zugute kommt. Die Erhöhung der inländischen öffentlichen Nachfrage ändert an der Problematik nichts, denn die öffentliche and muss ihre Beschaffung ausschreiben, und die inländischen Arbeitnehmer treffen ohnehin ihre eigene Entscheidung, was sie kaufen möchten. Das EU-Parlament setzt auf eine Erhöhung der Lohnkosten, die dann in die Produktpreise durchschlägt und die einheimischen Waren im Ausland weniger und die ausländischen Waren im Inland mehr wettbewerbsfähig macht; dazu will man Gespräche mit den Sozialpartnern führen, um mit diesen – offenbar unter Ausschaltung der Regierung – Verständigungen zu erzielen. Aber warum sollten die Sozialpartner die Arbeitsplätze ihrer Kollegen unsicherer und Exporte ihrer Unternehmen, an denen die Arbeiter beteiligt sind und die Steuern ins Gemeinwesen abführen, teurer machen, obwohl dies nur mit einem Bruchteil einem anderen EU-Mitgliedstaat zugute kommt? Aus Sicht der Sozialpartner geht es um eine eigenschädliche Anstiftung zum sozialen Unfrieden. Eine Vergleichbarkeit zu anderen Mitgliedstaaten, aus denen ebenfalls in den schwächeren Staat exportiert wird, ist nicht gewährleistet.

Bei der Dienstleistungsbilanz sieht es ähnlich aus. Hier stehen die Gelder für aus dem Inland erbrachte Leistungen gegen die aus dem Ausland bezogenen Leistungen und müssten der inländische Standort bzgl. irgendwelcher Dienstleistungen geschwächt und vermehrt Dienstleistungen aus dem Ausland bezogen werden. Bei der Vielzahl von Leistungen, die über die Grenze ausgetauscht werden, wäre so etwas nicht durchsetzbar und angesichts der Dienstleistungsfreiheit auch nicht mit dem AEUV konform. Für eine Lohntreiberei des EU-Parlaments gilt das oben Gesagte entsprechend.

Die übrige Leistungsbilanz, die vor allem unentgeltliche Transfers von Geldern erfasst, ist angesichts Entwicklungshilfe, Spenden, in ein anderes Land abgeführten Arbeitsentgelten usw. in der Regel ohnehin negativ, so dass hier nichts zu veranlassen ist.

Es bleibt die Kapitalbilanz. Hier fließt das Geld ins Inland, weil es im Vergleich zu anderen Standorten sicher eine gute Rendite erwirtschaften kann. Diese Standortattraktivität kann man nur beseitigen, indem man die komparativen Vorteile des Standorts vernichtet, was mit Wirkung für und gegen alle Wirtschaftsteilnehmer erfolgt und daher einen breiten Effekt hat.

Ihm steht dann aber kein entsprechender Vorteil des schwächeren EU-Mitgliedsstaats und seiner Gesellschaft gegenüber. Hinzu kommt, dass in der EU Kapitalverkehrsfreiheit herrscht, gesetzliche Maßnahmen zur Verhinderung von Kapitalzu- und -abflüssen somit ausscheiden.

Wenn also der Handels- oder Leistungsbilanzüberschuss eines Staates gemindert wird, sinkt die Wettbewerbsfähigkeit seiner Produkte und – über kurz oder lang – auch seiner Industrie. Das hilft dem Staat, dessen Begehrlichkeiten zu Defiziten geführt haben, nicht und eröffnet in aller Regel nur Chancen für dritte Länder, die die weltweite Nachfrage statt des gemäßregelten Staates befriedigen. Bleibt der schwächere Staat also begehrt, bekommt er nur einen anderen Gläubiger, im Zweifel einen von außerhalb der EU, und das macht es für ihn nicht besser.

d) Genesungsverfahren

Wie die aktuelle Lage zeigt, kann es zu Situationen kommen, in denen ein Mitgliedstaat schlicht insolvent ist. Mit den verschärften Verfahren ist ebenfalls nicht völlig ausgeschlossen, dass eine Situation eintreten kann, die einen Schuldenschnitt erfordert; man denke etwa an eine Defizitsituation mit eskalierenden Geldbußen und sinkendem BIP, die dann womöglich noch durch unverschuldete Katastrophen verschärft wird, die die Hilfsfähigkeit der Mitgliedstaaten überfordern. Der „*six-pack*“ sieht nicht das erwartete „geordnete Insolvenzverfahren“ vor, insbesondere keine Rangfolge der Forderungen, keinen Mechanismus zur Abstimmung der Genesungsmaßnahmen untereinander und mit Rettungsmaßnahmen für Dritte, insbesondere inländische und ausländische Finanzinstitute, keine Regelung für die Übergangszeit, in der ein Rettungs- und Genesungsplan erarbeitet wird, keine Regelung über die Hilfestellung durch die EU-Kommission und die EU-Finanzinstitutionen (EZB, ESM, EIB) und die Auswirkungen auf die Stellung des Mitgliedstaats in der EU und in der Eurozone, betreffend insbesondere laufende Beitragspflichten, Bezugs- und Mitwirkungsrechte, Optionen zum Status und Fortbestand der Mitgliedschaft.

Derzeit ist es so, dass die sog. Troika *ad hoc* Vorgaben erarbeitet, deren Einhaltung Voraussetzung für die Zuführung von Liquidität ist. Damit verbunden ist eine weitgehende Delegation des Diktats von Bedingungen, die der schwächere Mitgliedstaat im Grunde nur akzeptieren und umsetzen oder nicht akzeptieren und nicht umsetzen kann. Diese umfangreiche Delegation verkennt, dass es nicht nur um „technische Fragen“ geht, sondern vor allem um eine Vielzahl von Präferenzentscheidungen unterschiedlicher zeitlicher Wirkung (political choices and policy choices) und Revisibilität, zu deren Wirksamkeit, Angemessenheit und

Langfristwirkungen auch in den helfenden Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansichten bestehen können.

So geht es derzeit nur um Gesamt-EU-Hilfen. Mitunter, vor allem in frühen Krisenstadien, aber kann es ausreichen und auch eher akzeptabel sein, wenn sich Regionen bzw. unmittelbare Nachbarn zu Hilfen zusammentun, ggf. unterstützt durch „stille“ Beiträge rein finanzieller Natur von der EU oder einzelnen Mitgliedstaaten.

Schließlich sollte auch im Hinblick auf die Optionen, die der schwächelnde Staat hat, rechtzeitig Klarheit bestehen, ab welcher Situation in welchem Verfahren und in welchem Ausmaß er mit von wem beschlossenen Souveränitätsverlusten rechnen muss. Letztlich ist es der schwächelnde Staat selbst, der am besten wissen müsste, wie arg seine Lage ist, wie schnell es weiter in die Krise geht und welche verbessernden und welche verschlimmernden Effekte aus Rettungsmaßnahmen zu erwarten sind.

Hier liegt also ein weites, praktisch noch unbeackertes Feld.

e) Technische Unzulänglichkeiten des Pakets

Es gibt eine Vielzahl rechtlicher und systematischer Unzulänglichkeiten im Paket⁵¹; hier einige Punkte:

- Die Begriffe sind verquast.
Beispiel: Statt „Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung“ hätte man sagen müssen „Verordnung zur Überwachung der Ausgeglichenheit der Haushalte der Mitgliedstaaten und ihrer Finanzierung“. Es geht nämlich nicht um die Haushaltspolitik im Sinne der Gewinnung und Allokation von Haushaltsmitteln, sondern um die Vermeidung einer Finanzierung durch übermäßige Kreditaufnahme. Weiteres Beispiel: Der Begriff „kohärent/Kohärenz“ wird in unterschiedlichen Kontexten verwendet, ohne dass deutlich ist, welches das jeweilige Kriterium des „Zusammenhängens“ sein soll: ein oder mehrere Bezugspunkte, an den bzw. die der Zusammenhang knüpft, oder der Modus der Konnexität.

⁵¹ Kritisch hierzu auch mit Blick vor allem auf die Einzelheiten des Verfahrens die zeitlich parallel zur vorliegenden Analyse entstandene Arbeit M. Kullas, Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten?, cepStudie, Centrum für Europäische Politik, Freiburg Oktober 2011

- -

- Die Erwägungsgründe der Richtlinien sind weder auf die nachfolgende Regelung (so z.B. in der Richtlinie zum haushaltspolitischen Rahmen) noch untereinander abgestimmt; so kommt es formal und inhaltlich zu Doubletten (z.B. in den Verordnungen über die haushaltspolitische und die makroökonomische Überwachung im Euroraum), Auslassungen (z.B. in der Verordnung über das Defizitverfahren im Vergleich zu den vorgenannten Verordnungen) und Inkonsistenzen (z.B. Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Verordnung über das Defizitverfahren).
- Die Unterscheidung zwischen Haupt-, Neben- und Zwischenzielen ist unklar, überwiegend infolge sprachlicher Redundanz. Das schlägt dann in die Überwachung und die Maßnahmen durch, wenn man die Regeln nicht streng gemäß dem klareren Wortlaut des AEUV auslegt.

Beispiel: In den Erwägungsgründen der Verordnung über die haushaltspolitische Überwachung heißt es in kaum auflösbarerem Wirrwarr:

„(1) Die ... vorgesehen Koordinierung der Wirtschaftspolitik ... sollte bewirken, dass die Hauptziele, d.h. stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und solide monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz, eingehalten werden.

(3) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges, tragfähiges Wachstum, das auf einem stabilen Finanzsystem fußt, wodurch die Verwirklichung der Ziele der Union für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung unterstützt wird.“

Dabei beachte man, dass die Beschäftigungspolitik Gegenstand eines eigenen Kapitels des AEUV (Artt. 145 ff) ist und in den Parametern für die Wirtschaftspolitik (im Anschluss an die Trennung der Pakte von 1997) absichtlich nicht erwähnt ist.

- Die Abgrenzung der Gesetze ist unklar. Dies betrifft vor allem die Sanktionen im Euro-Raum. So können Verletzung des makroökonomischen Gleichgewichts Defizitsünden zur Folge haben. Zu prüfen ist daher, welche Empfehlung zu geben ist, inwieweit das Unterlassen von Vorgaben und die Befolgung von erteilten Vorgaben (Stabilitätspläne, Empfehlungen) exkulpiert und wie die Häufung von Sanktionen zu vermeiden ist.

- -

- Es gibt eine Vielzahl diskretionärer Entscheidungen zur Einschätzung von makro-ökonomischen und haushaltlichen Zuständen und Entwicklungen und zur Angemessenheit von steuernden Vorgaben. Angesichts der kognitiven und reaktiven Ermessensspielräume von Kommission und Rat, die gerichtlich nur auf ersichtlichen Fehlgebrauch kontrolliert werden, stellt sich die Frage, ob das ausreicht, um die demokratisch legitimierte Entscheidung eines Mitgliedsstaates zu sanktionieren.
- Unverändert erscheinen die monetären Sanktionen (verzinsliche und unverzinsliche Einlagen, Geldbußen) gegen eigensinnige Mitgliedstaaten wenig sinnvoll: Erstens kann man einem nackten Mann nicht in die Tasche greifen; in der Vorstufe einen Mitgliedstaat mit Sanktionen in die Zahlungsunfähigkeit zu treiben, ist auch nicht sinnvoll. Zweitens bedarf die EU der Amtshilfe des bebußten Mitgliedsstaats, um die Einlage- bzw. Bußforderung zu vollstrecken. Richtiger wäre es gewesen, die Zuteilung von EU-Mitteln sowie Stimmrechte, etwa in wirtschaftlichen Fragen, auszusetzen und ggf. einen Zwangsausschluss vorzusehen.
- Die vom Parlament gepriesenen Änderungen im verfahrensmäßigen Ablauf sind äußerst fragwürdig:

Die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments beschränkt sich auf Anhörungen und Stellungnahmen. Das bringt ggf. unnütze Verzögerungen. Die Verteilung der Entscheidungsgewalt kann gegenüber den Vorgaben im AEUV nicht verändert werden.

Der AEUV geht mit Recht davon aus, dass die Bestimmung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken Sache der Mitgliedstaaten ist. Eine Einbindung von Sozialpartnern und anderen nicht-staatlichen „*stakeholders*“ in diesen politischen Prozess und seine Korrektur anhand der Verträge ist im AEUV nicht vorgesehen. Soweit sie über die bloße Erklärung von Standpunkten der EU hinausgeht, ist sie überflüssig und schädlich. Sie verändert das vom Mitgliedstaat erzielte politische Gleichgewicht und führt – ggf. über die Empfehlungen - zu Politikveränderungen ohne Ausgewogenheit und ohne demokratische Legitimation. Sie unterstellt, die Regierung des Mitgliedsstaates sei nicht in der Lage, selbst die Gesichtspunkte und Implikationen ihrer Wirtschaftspolitik festzustellen, zu bewerten und angemessen in Ausgleich zu bringen und dies gewissenhaft vorzutragen.

Unverändert ist anfänglich die Verletzung der Stabilitätskriterien mit qualifizierter Ratsmehrheit festzustellen; diese hohe Hürde schwächt den anschließenden Automatismus. Die Sanktionierung der Verletzung bleibt nur aus, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit dagegen entscheidet. Zu überlegen ist, derartige geldliche Entscheidungen von der Haftungshöhe der Mitgliedstaaten abhängig zu machen; das gilt auch für die Entscheidungen in der EZB.

6. Fazit

Der „*six-pack*“ zur Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitiken und zur Vermeidung übermäßiger Defizite der EU- und Euro-Mitgliedstaaten ist in zentralen Punkten nicht mit dem AEUV konform. Er leidet an Steuerungswut, schweren wirtschaftstheoretischen Mängeln wie insbesondere einer Verkennung der Wirkungen der Globalisierung und handwerklicher Unzulänglichkeit. Vor neuen Krisen kann so nicht gerettet und die Wirtschafts- und Währungsunion nicht gestärkt werden. Diese Erkenntnisse zu den Mängeln des „*six-pack*“ gelten auch, wenn und soweit man in aufwendigen Vertragsänderungsverfahren den Vertrag über die Arbeitsweise der EU in Verfolg der bisherigen Regelungsansätze ergänzt⁵².

⁵² Zur Notwendigkeit einer Vertragsergänzung J. Ackermann, Die EU muss sich der Verfassungsdebatte stellen, FAZ vom 05.11.2011, S. 14