



Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

WHI - PAPER 05/2013

Die Rettung des Euro und die Zukunft der Europäischen Union

Ingolf Pernice, Berlin*

* Professor Dr. jur., Dr. h.c. Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht (WHI) der Humboldt-Universität zu Berlin (www.whi-berlin.de), Sprecher der Direktoren des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft (<http://www.hiig.de/>).

DIE RETTUNG DES EURO UND DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN UNION

Museum für kykladische Kunst

19. April 2013, Athen

von

Ingolf Pernice, Berlin*

Die Rettung des Euro und die Zukunft der Europäischen Union.....	1
I. Einführung.....	1
II. Was verbindet Deutsche und Griechen?.....	3
1. Humanismus, griechische Mythologie und Dichtung.....	3
2. Begründung der Philosophie und Wissenschaft.....	3
3. Rechtsdenken und politische Philosophie.....	3
4. Begeisterung für Griechenland – Freundschaften quer durch Europa.....	4
5. Ein gemeinsames Projekt – gemeinsame Fehler.....	4
III. Wozu die Europäische Union – und woran fehlt es?.....	4
1. Die Bedeutung der Europäischen Union für die Bürgerinnen und Bürger.....	5
a. Frieden in Europa, Freiheit und Wohlstand.....	5
b. Subsidiarität als Bauprinzip.....	5
c. Souveränitätsgewinn für die Menschen.....	6
2. Finanzkrise und die Krise des Euro.....	6
3. Interdependenzen, <i>spill-overs</i> und die Krise der Demokratie.....	7
a. Deutsche Reformpolitik im Alleingang.....	7
b. Griechische Ausgabenpolitik und ihre externen Effekte.....	8
c. Das Vertrauen der Finanzmärkte und seine Kosten.....	8
d. Schlussfolgerung: Ein neuer Sozialkontrakt für Europa.....	9
4. Vorläufige Krisenbewältigung und Exekutivismus: Krise der Demokratie.....	9
IV. Die Finalität: Für eine Reform der EU.....	11
1. Inhalt: Grundzüge einer Reform der EU.....	11
a. Teil-Vergemeinschaftung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik.....	12
b. Schaffung einer eigenen Fiskalkapazität der EU durch EU-Steuern.....	12
c. Interparlamentarischer Dialog.....	13
2. Vorgehensweise: Schritte der Reform.....	14
V. Ausblick.....	15

I. EINFÜHRUNG

Griechenland spielt eine Schlüsselrolle für die aktuelle Entwicklung der Europäischen Union. Die Krise ist eine Chance zum Umdenken, zum Neu-Denken über das, was die Europäische Union für die Menschen in Europa, vielleicht in der Welt, bedeutet. Was ist ihr Sinn, was ist ihr Bauplan, passt beides zusammen?

Die Vorschläge, Griechenland sollte aus eigenem Interesse, vielleicht auch um der Rettung der EU willen, aus dem Euro austreten – wofür es gar keine rechtliche Grundlage gibt – oder auch gleich ganz aus der Union ausscheiden, fanden glücklicherweise nur ein geringes Echo.

* Professor Dr. jur., Dr. h.c. Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin (www.whi.eu). Der Verfasser dankt seinem wiss. Mitarbeiter Lars Otto herzlich für Korrekturen und wichtige Anregungen.

Es gibt einen Konsens: Die EU ist keine Schönwetterveranstaltung. Vielleicht muss sie ihren Sinn und Nutzen gerade dann unter Beweis stellen, wenn Wolken aufziehen, ja ein Unwetter droht oder über uns hereinbricht. Dann gewinnt der Begriff der Solidarität eine neue Qualität, und der Rettungsschirm ist der Versuch einer – vorläufigen – Antwort.¹

Das Wort Solidarität wird besonders häufig im Verhältnis unserer beiden Länder in Europa verwendet. Das Verhältnis scheint gespannt. Die Griechen fühlen sich verraten, entmündigt und bevormundet. Die Hoffnung auf Wachstum und nachhaltigen Wohlstand in ihrem Lande ist verloren. Es herrscht Verzweiflung wegen immer neuer Entlassungen, tiefe Enttäuschung, sogar Wut gegenüber einem Austeritäts-Diktat der deutschen Kanzlerin, ja der Deutschen. Mit Krise und Rettungsschirm hat das Land seine Souveränität verloren – so sehen es viele. Die Deutschen auf der anderen Seite sehen nicht ein, warum sie als Steuerzahler für verfehlte wirtschafts-, struktur- und finanzpolitische Entscheidungen der griechischen Regierung eintreten sollen. Hier ist Solidarität belastet mit dem Stichwort *moral hazard*.² Deutsche Steuerzahler wollen für die Güter, die in „guten“ Zeiten aus Deutschland auf Kredit an die Griechen verkauft wurden, jetzt nicht auch noch die Rechnung zahlen müssen. Dies umso weniger angesichts der Beobachtung, dass reiche Griechen an Hilfe nicht denken, sondern ihr Vermögen aus dem Land abziehen. Kein Abgeordneter im Deutschen Bundestag hat freiwillig für die Übernahme der Bürgschaften für die Hilfskredite votiert, auch nicht für die später vereinbarten Rettungspaketen im EFSF und ESM – jeder hätte gerne einer anderen Entscheidung zugestimmt. Aber es war die Drohung einer verheerenden Wirtschaftskatastrophe, die wie 1929 uns alle treffen könnte, der zu diesen Entscheidungen führte. Dieser Zwang ist weit entfernt von dem, was man unter demokratischer Souveränität versteht.

Es geht um die Entdeckung der externen Effekte nationaler Politik, deren Bedeutung erst allmählich ins Augenmerk rückt. Miguel Maduro entwickelt dies eindrücklich im Blick auf die Finanzkrise. Für ihn ist sie vor allem ein *democratic failure*,³ es ist ein Versagen der Demokratie und führt zu Krisen, wenn diese *spill-overs* im vernetzten System des Binnenmarktes übersehen werden.⁴

Es ist eine große Ehre und Herausforderung, in dieser Zeit der Spannung in Athen, an der Wiege der Demokratie in Europa über die Rettung des Euro und die Zukunft der Europäischen Union zu sprechen. Lassen Sie mich dazu in einem ersten Schritt kurz fragen, was Deutsche und Griechen eigentlich miteinander verbindet (dazu II.). Das führt dann unmittelbar zur Bedeutung der Europäischen Union für uns Bürgerinnen und Bürger in beiden Ländern und den Defiziten der Konstruktion, die eine Reform dringend nötig machen (dazu III.).

¹ Vgl. zu einer Neubestimmung des Begriffs: Ingolf Pernice, Solidarität in Europa. Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union, in: Christian Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität – Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, 2013, S. 25 ff., i.E., auch als WHI-Paper [01/2013](#)

² In diesem Sinne etwa: Otmar Issing, Europäische Solidarität und mitgliedstaatliche Eigenverantwortung, in: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche in München Bd. 3, Fiskalunion Europa – Weg oder Irrweg?, 2013, S. 67, 69, 76 f., worin er auch ein Demokratieproblem sieht (ebd., S. 77). S. aber auch Manfred Weber, Europäische Solidarität und mitgliedstaatliche Eigenverantwortung, ebd., S. 79, der indessen anregt, entsprechende Debatten auch innerhalb der EU Mitgliedstaaten zu führen: „diese *Moral Hazard*-Argumentation, die wir gemeinsam kritisieren, haben wir innerstaatlich in Europa, nicht nur in Deutschland, nahezu in Perfektion, mit den Verteilssystemen, die wir dort aufgebaut haben.“

³ Miguel P. Maduro, A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice, in: European Parliament Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 462.484 (2012), S. 5, 7, 9, 11, mit besonderer Betonung der Effekte, die importierende Länder auf die Entwertung der Währung eines anderen Landes haben (ebd., S. 10). Allgemeiner: Jürgen Habermas, *The Divided West*, Polity Press 2006, S. 176: „Nation states ... encumber each other with the external effects of decisions that impinge on third parties that had no say in the decision-making process. Hence, states cannot escape the need for regulation and coordination in the expanding horizon of a world society that is increasingly self-programming, even at the cultural level...“ Christian Joerges, *Unity in Diversity as Europe's Vocation and Conflicts Law as Europe's Constitutional Form*, [LEQS Paper 28/2010](#) (revised April 2013), S. 21-22: „Under the impact of Europeanization and globalization, contemporary societies experience an ever stronger schism between decision-makers and those who are impacted upon by decision-making. This schism poses a democracy problem for anybody defending the idea that the citizens of democratic polities should be able to interpret them as in the last instance as the authors of the law they are supposed to comply with“, mwN.

⁴ Einen bemerkenswerten Neuanatz versucht mit guten Gründen auf dieser Basis Jürgen Neyer, *The Justification of Europe. A Political Theory of Supranational Integration*, 2012, S. 4 f., passim.

Wenn wir uns klar und einig darüber sind, wofür wir die Union wirklich brauchen und woran es fehlt, wird es leichter, schließlich über die Reformschritte und die Verfahren nachzudenken, in denen sie erreicht werden könnten (dazu IV.).

II. WAS VERBINDET DEUTSCHE UND GRIECHEN?

Es gibt eine Vielzahl von kulturellen, historischen und politischen Gründen, aus denen sich eine besondere Nähe und Verbindung zwischen uns Deutschen und Ihnen, den Griechen, ergibt. Lassen Sie mich aus meiner persönlichen Erfahrung nur fünf Punkte beispielhaft herausgreifen:

1. HUMANISMUS, GRIECHISCHE MYTHOLOGIE UND DICHTUNG

Was wäre die deutsche Kultur, die Erziehung, die Theaterlandschaft, die Literatur ohne den Humanismus, die griechische Mythologie und Dichtung? An die reiche und uralte Kultur Griechenlands erinnert nicht nur der gewählte Vortragsort, das Museum für kykladische Kunst. Auch, um nur einige weitere Beispiele zu nennen, die Ilias und die Odyssee von Homer haben die Menschen über viele Generationen hin begeistert, ihre Vorstellungskraft und Phantasie inspiriert. Wie diese führen uns die Werke von Aischylos, Sophokles und Euripides, führen uns die griechischen Tragödien die zentralen menschlichen Krisensituationen und möglichen Entscheidungen vor Augen, prägen unser Fühlen und Denken mit, geben Stoff für immer neue Reflektionen und Diskussionen. Für mich wie für viele andere hat das Lernen in einem humanistischen Gymnasium, haben altgriechische Sprache und Geschichte, Kunst und Literatur den Weg auch zum heutigen, modernen Griechenland gebahnt, eine Vertrautheit geschaffen, die tiefer begründet ist als das, was eine Touristen- oder auch Vortragsreise schaffen kann.

2. BEGRÜNDUNG DER PHILOSOPHIE UND WISSENSCHAFT

Meine Lehrer sagten mir, dass es heute wenige, wenn nicht gar keine Gedanken und Ideen gibt, die in dieser oder jener Form nicht schon in Griechenland vor-gedacht worden wären, bei Sokrates, Platon, Aristoteles und den vielen anderen Philosophen und Denkern, die uns überliefert sind. Hinzu kommen die Geschichtsschreibungen etwa von Herodot und Thukydides, die nicht nur Vorbild einer Wissenschaft wurden, sondern uns überaus plastisch griechisches Leben, Staatsformen und Kriegführung der Antike vor Augen führen und an Aussagekraft für die heutige Zeit nichts verloren haben. Besonders zu nennen ist die Rezeption griechischen Denkens, die mit dem Klassizismus seit Johann Joachim Winckelmann eine ganze Epoche des kulturellen Lebens in Deutschland prägte, mit Wirkungen bis heute.

Für einen Universitätslehrer in Deutschland von besonderer Faszination sind die Entwicklung und das Leben der Akademie Platons, vor allem aber auch ihre Lehren und Weisheiten. Ist die Einrichtung der Universität, das Ideal der Verbindung von Forschung und Lehre im Sinne Humboldts ohne das Vorbild der Akademie vorstellbar?

3. RECHTSDENKEN UND POLITISCHE PHILOSOPHIE

Vielleicht die wichtigsten Begriffe, die auch das deutsche Rechtsdenken prägen, sind die bei Platon und Aristoteles entwickelten Begriffe von Gesetz und Gerechtigkeit, *nomos* und *dikaion*. In meiner eigenen Habilitationsschrift über die Billigkeit im öffentlichen Recht war dies die Grundlage. Natürlich sind diese Einflüsse der antiken Philosophie nicht auf Deutschland und das deutsche Recht beschränkt. Aber über das hier besonders prägende humanistische Bildungsideal mögen sie stärker gewirkt haben als in anderen Ländern. Entsprechendes gilt

für die Lehren und das Vorbild speziell von Athen hinsichtlich der Begriffe, Theorien und praktischen Erfahrungen im Blick auf Politik, Staat (oder besser: Gemeinwesen) und Demokratie.

4. BEGEISTERUNG FÜR GRIECHENLAND – FREUNDSCHAFTEN QUER DURCH EUROPA

Deutsche lieben Griechenland wegen der Kultur, der Menschen, der Sonne, des klaren Meeres, der zahllosen idyllischen Inseln und des Lebens. Viele griechische Kollegen haben das griechische Leben mit nach Deutschland gebracht und die Verbindung durch ihren Einsatz in Forschung und Lehre sowie durch persönliche Freundschaften gefestigt. Prodromos Dagtoglou in Regensburg, Spiros Simitis in Frankfurt und Dimitris Tsatsos, dessen unermüdlichen Einsatz für das Recht und für Europa wir nie vergessen werden, aber auch Vassilios Skouris, der Präsident des Europäischen Gerichtshofs in Luxembourg, sind nur einige der großen Namen, die die deutsch-griechische Verbindung prägen und auch auf Europa ausstrahlen. Mich haben während meiner Dienstjahre bei der Europäischen Kommission in Brüssel der Einsatz, die Kreativität und die einzigartige juristische Kompetenz der griechischen Kollegen beeindruckt, seit meiner Rückkehr zur Universität in Forschung und Lehre des Europarechts gehören Dimitris Melissas und Xenophon Contiades, Julia Iliopoulos und Lina Papadopoulou, Pavlos Eleftheriadis und Kalypso Nicolaïdis zu den Freunden und Mitkämpfern für ein demokratisch verfasstes Europa der Bürger.

5. EIN GEMEINSAMES PROJEKT – GEMEINSAME FEHLER

Schließlich ist es die Europäische Union, also ein gemeinsames Projekt, das uns verbindet und die Grenzen zwischen deutsch und griechisch in einer neuen Einheit aufhebt, die unsere Unterschiedlichkeit und Eigenarten aber nicht verneint, sondern als besonderen Reichtum wertet und erhält. Sie ist eine Errungenschaft der von der Würde des Menschen und seinem Eigenwert geprägten gemeinsamen Zivilisation, die ihren Ursprung auch in der griechischen Kultur findet und ihre Prägungen für die Bedingungen unserer Zeit fortentwickelt.

Gemeinsam sind uns aber auch die Fehler, die zu den Brüchen führen, mit denen wir jetzt zu kämpfen haben. Die Finanzkrise, die zur Krise des Euro, je vielleicht zur Krise der Europäischen Union geworden ist, hat ihre Wurzel in einem falschen Macht- und Souveränitätsdenken, das unsere Staaten seit den Monarchien vergangener Jahrhunderte prägt, den Staat über den Menschen stellt und die zunehmende Interdependenz der Gesellschaften im Zuge der Globalisierung nicht ernst nimmt. Dieses Denken war für die Fehlkonstruktion der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion maßgeblich, indem es verhinderte, dass die gemeinsame Währung mit einer diese tragenden und verantworteten gemeinsamen Wirtschaftspolitik verbunden wurde. Mit den Folgen dieser Asymmetrie müssen wir jetzt leben; mit der Reform werden wir den Fehler korrigieren müssen.

III. WOZU DIE EUROPÄISCHE UNION – UND WORAN FEHLT ES?

Die Präambel des EU-Vertrags spricht vom Entschluss der Vertragsparteien, „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas... weiterzuführen“. Wozu brauchen wir diese Union? Erst wenn wir eine Vorstellung davon haben (dazu 1.), stellt sich die Frage, woran es fehlt und wo welcher Korrekturbedarf besteht. Wegen des mir gestellten Themas beschränke ich mich dabei im Wesentlichen auf die Wirtschafts- und Währungsunion (dazu 2.). Die Interdependenz der offenen Märkte vor allem im Binnenmarkt mit den externen Effekten der wenig koordinierten nationalen Politiken in der EU macht eine Krise der Demokratie offenbar (dazu 3.), die durch die Schritt für Schritt von den Regierungen ergriffenen Kri-

senbewältigungsmaßnahmen in einen „Exekutivismus“ münden, in dem sich das Demokratieproblem noch verschärft (dazu 4.).

1. DIE BEDEUTUNG DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR DIE BÜRGERINNEN UND BÜRGER

Wenn es um Demokratie im Sinne der politischen Selbstbestimmung im Gemeinwesen geht, ist Demokratie umso direkter und die Selbstbestimmung umso erheblicher, je bürgernäher die jeweilige Entscheidungsebene ist. Darin äußert sich der Menschenwürde- und Demokratiegehalt des Subsidiaritätsprinzips.⁵ Die Europäische Union ist bürgerferner als die Gemeinde, das Bundesland oder die Region, der Staat; dass Entscheidungen auf dieser Ebene getroffen werden, dass es die EU überhaupt gibt, bedarf daher einer Rechtfertigung.

a. Frieden in Europa, Freiheit und Wohlstand

Historisch gesehen ist die europäische Integration die Antwort auf Jahrhunderte, die vom Krieg zwischen europäischen Mächten geprägt wurden, ein im Blick auf die westfälische Ordnung und das Souveränitätsdenken revolutionäres Friedensprojekt. Jean Monnet und Robert Schuman haben es mit ihrem Vorschlag der Gründung der EGKS 1950 auf den Weg gebracht, Walter Hallstein hat ihm mit dem Begriff der Rechtsgemeinschaft eine wichtige Grundlage gegeben, viele Namen wichtiger Politiker und Juristen verbinden sich mit dem Konzept einer supranationalen Gemeinschaft, die Krieg unter den Völkern Europas unmöglich macht, zunehmend aber auch zur Bewältigung anderer Herausforderungen geschaffen und entwickelt wird, denen der einzelne Staat allein nicht gewachsen ist. Von Anfang an gehören dazu neben Frieden und Freiheit die Hebung der Lebensbedingungen der Menschen. Zur Bekämpfung des Hungers, der Verbesserung der Versorgung und zur Mehrung des Wohlstands der Bevölkerung und zum Wirtschaftswachstum durch einen Gemeinsamen Markt bzw. Binnenmarkt kamen neue Ziele hinzu: vom Schutz von Umwelt und Klima über die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt und die Selbstbehauptung im Zuge der Globalisierung, bis hin zur Energiesicherheit und gemeinsamen Anstrengungen im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit. Die gemeinsame Währung sollte den Binnenmarkt stärken, seine positiven Wirkungen nach innen und außen intensivieren, wobei die Mitgliedstaaten es für möglich hielten, die Verantwortung für die Wirtschafts-, Finanz- und auch für die Sozial- und Beschäftigungspolitik weitestgehend für sich zu behalten. Die soziale Flankierung der Wirtschafts- und Währungsunion blieb damit Sache der Mitgliedstaaten, für eine gemeinsame Sozialpolitik gibt es nur Ansätze, die Beschäftigungspolitik blieb im Modus der Koordinierung.

b. Subsidiarität als Bauprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein zentrales „Bauprinzip“ der Union: Diejenigen Aufgaben, die überhaupt nur auf Unionsebene erfüllt – oder jedenfalls wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkung dort effektiver gemeinsam verwirklicht – werden können, sind den dafür geschaffenen Institutionen der Union übertragen und dürfen, wie es Art. 5 (3) EUV unterstreicht, nur dann auf dieser Ebene erfüllt werden. Gemäß dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist auf diese Weise die gemeinsame Interessenwahrnehmung organisiert, Solidarität gefordert und institutionalisiert und in entsprechenden Verfahren die politische Willensbildung und Entscheidung in Bereichen gewährleistet, wo der Arm der Staatsmacht nicht hinreicht oder zu schwach ist. Wird das Subsidiaritätsprinzip ernst genommen, so ist es sinnwidrig, den Verlust an Macht und Handlungsspielräumen auch der nationalen Parlamente aufgrund der Kompe-

⁵ Vgl. näher Pernice, Solidarität (Fn. 1), S. 37 ff.

tenzübertragungen auf die Union zu beklagen, wie das etwa der Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler unablässig in Karlsruhe unternimmt. Denn Brüssel entscheidet diejenigen Dinge, zu denen den nationalen Parlamenten die Macht fehlt. Hierzu ist die Europäische Union geschaffen, hierzu wurden ihr von den Bürgerinnen und Bürgern gemäß den Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen Kompetenzen übertragen, hierdurch ist der Verlust an bürgernäherer demokratischer Selbstbestimmung zu rechtfertigen. Das im Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon eingeführte Frühwarnsystem gibt den nationalen Parlamenten ein Instrument in die Hand, politisch auf die Wahrung dieser Grenzen der Macht auf europäischer Ebene zu pochen und sie letztlich auch rechtlich vor dem Gerichtshof in Luxemburg durchzusetzen.

c. Souveränitätsgewinn für die Menschen

Für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten ist die Union damit ein zusätzliches Instrument politisch wirksamen Handelns, über den Staat hinaus, ergänzend zu ihm und aufbauend auf seinen demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen, um existentielle Interessen und Werte wirksam und nachhaltig zu sichern. Aus ihrer Perspektive bedeutet sie einen *Gewinn an Souveränität im Sinne praktisch wirksamer Selbstbestimmung*, nicht einen Verlust. Ein möglicher Verlust an theoretischer unmittelbarer Teilhabe an der Macht – aber auch effektiver Einschränkungen von Handlungsspielräumen in der Folge europäischer Kompetenzwahrnehmung – im staatlichen Kontext wird wettgemacht durch den Gewinn an praktisch wirksamer, freilich gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern der anderen Mitgliedstaaten ausgeübter Wirkungsmacht über die Grenzen des Staates hinaus.

2. FINANZKRISE UND DIE KRISE DES EURO

Der Euro wurde eingeführt, um den Binnenmarkt zu vollenden; er schafft Transparenz der Preise im Markt, stärkt den Wettbewerb, erleichtert grenzüberschreitende Transaktionen und ist als Alternativwährung auch im internationalen Handel für die europäische Wirtschaft und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit von großer Bedeutung. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips schien die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten mit einem System gemeinsam beschlossener Vorgaben und einer multilateralen Überwachung (Art. 121 AEUV) ausreichend, verbunden mit disziplinierenden Verboten hinsichtlich der Finanzierung der Haushalte (Art. 123-125 AEUV) und Regeln über eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sogar mit Sanktionsmöglichkeiten (Art. 126 AEUV). Das mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt noch ergänzte System hätte funktionieren und zu der für die Flankierung der zentralisierten Währungspolitik notwendigen Konvergenz der Volkswirtschaften führen können, hätten die Regierungen ihre Verpflichtungen ernst genommen und nicht kurzfristigen nationalen Interessen und Vorteilen den Vorzug gegeben. Erneut hat sich erwiesen, dass intergouvernementale Verpflichtungen, die – wie der ausdrückliche Ausschluss der Aufsichtsklage nach Art. 258 und 259 AEUV im Defizitverfahren (Art. 126 (10) AEUV) und die politischen Spielräume bei Sanktionen in Art. 126 (11) AEUV zeigen – bewusst auf rechtlich durchsetzbare Vorgaben verzichten, genau zu dem führen, was beabsichtigt ist: Bei allem guten Willen zur Kooperation die nationale Zuständigkeit zu schützen, so dass jeder Mitgliedstaat rechtlich folgenlos im Zweifel letztlich ohne Rücksicht auf das Gemeininteresse seinen Vorteil suchen kann.

Die Finanzkrise zeigt, wohin solche halbherzigen Lösungen wie die Asymmetrie der Wirtschafts- und Währungsunion gerade dann führen, wenn das System durch schwierige äußere Bedingungen auf die Probe gestellt wird. Die Erfindung der Gemeinschaftsmethode, also die Verlagerung von rechtlich verbindlicher Entscheidungskompetenz auf supranationale Ebene, wie sie mit dem EGKS-Vertrag eingeführt und mit dem EWG-Vertrag und seiner schrittweisen Entwicklung bis hin zu Lissabon gestrafft und vor allem demokratisiert wurde, war die

Lehre, die aus der Erfahrung gezogen wurde, dass die Kooperation souveräner Staaten das Ziel – angefangen mit der Sicherung des Friedens – nicht garantieren kann.

Warum sollte dies für die Herbeiführung der Konvergenz der Wirtschaft der Mitgliedstaaten anders sein? Auf Koordinierung und Kooperation zu setzen, war offensichtlich ein Fehler. So spricht auch wenig dafür, dass „mehr“ Koordinierung und „mehr“ Kooperation, wie es jetzt im Fiskalvertrag vereinbart ist,⁶ eine Lösung bietet.

3. INTERDEPENDENZEN, *SPILL-OVERS* UND DIE KRISE DER DEMOKRATIE

Die Zahl der Sündenfälle im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion ist zu groß, um sie hier aufzulisten. Die Aufnahme Griechenlands in die Eurozone, obwohl für alle Beteiligten die im EG-Vertrag festgelegten Kriterien offensichtlich nicht erfüllt waren, gehört dazu. Es war eine „politische“ Entscheidung. Das Recht, wie es im Vertrag von Maastricht vereinbart und von den Parlamenten der Mitgliedstaaten und teils sogar durch Referenden nach langen und intensiven Debatten ratifiziert und legitimiert worden war, wurde missachtet: ein erster kollektiver Rechtsbruch,⁷ der den engen Zusammenhang von Rechtstreue und demokratischer Legitimität deutlich macht.

Ein weit wichtigerer Grund, die Frage nach der Demokratie in Europa gerade in Bezug auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union zu stellen, sind aber die externen Effekte autonomer politischer Entscheidungen in Systemen der Interdependenz und Offenheit. Ein solches System ist der europäische Binnenmarkt, insbesondere im Blick auf die nahezu unbeschränkte Freiheit des Kapitalverkehrs bei nach wie vor durchaus – jedenfalls faktisch – begrenzter Mobilität im Arbeitsmarkt. Wirtschafts-, finanz- oder sozialpolitische Entscheidungen und große Reformen in einem Land haben Auswirkungen auf die anderen Länder. Zwei Beispiele mögen genügen:

a. Deutsche Reformpolitik im Alleingang

Als in den ersten Jahren nach Einführung des Euro das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft stockte, wies die Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung den Weg aus der Krise.⁸ Deutschland ist es gelungen, vor allem mit der umfassenden Arbeitsmarktreform (Hartz-IV) und der Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften vom „[kranken Mann des Euro](#)“, wie das britische Wirtschaftsmagazin *Economist* noch vor gut zehn Jahren titelte, sich zu einer international höchst wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft mit einem [be-neidenswert robusten Arbeitsmarkt](#) zu wandeln.⁹ Diese Ansätze und Erfahrungen haben europaweit aber wenig bewirkt: Es fand kein transnationaler Diskurs zwischen den Mitgliedstaaten statt, wie er mittels der Offenen Methode der Koordinierung hätte geführt werden können. Dies zeigt eine Studie von 2010,¹⁰ in der es weiter heißt: Kanzler Schröder habe für die Agenda 2010 in Brüssel Lob erhalten, es blieb aber beim deutschen Alleingang.

Aber auch: Deutschland missachtete, ebenso wie Frankreich, die Stabilitätskriterien, beide kamen ohne Sanktionen davon. Der politische Nebeneffekt waren die förmliche Aufweichung

⁶ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012, abrufbar unter: http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-_tscg.de.12.pdf.

⁷ Näher: Ingolf Pernice, Die Finanzkrise als Folge – oder Gegenstand – eines kollektiven Rechtsbruchs, in: Corinne Michaela Flick (Hrsg.), Kollektiver Rechtsbruch – Gefahr für die Freiheit, 2013, S. 91-116.

⁸ Die Agenda 2010 war ein unerwarteter Erfolg, [Zeit online](#) vom 14. März 2013, S. 2.

⁹ [The Economist](#) vom 3. Juni 1999: „The sick man of the euro. The biggest economy in the euro area, Germany’s, is in a bad way. And its ills are a main cause of the euro’s own weakness.“

¹⁰ Niklas Schrader, Europa nach Lissabon. Offene Koordinierung in der Rentenpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* ([APuZ 18/2010](#)), S. 35 ff.

des Stabilitäts- und Wachstumspakts¹¹ und das Ende der Haushaltsdisziplin unionsweit. Die neu gewonnene Schlagkraft der deutschen Wirtschaft brachte gute Verkaufszahlen im europäischen Ausland, Banken sorgten mit Krediten für die vorläufige Finanzierung. Volkswirtschaften anderer Mitgliedstaaten, die ähnliche Reformen nicht durchgeführt hatten, gerieten in eine Schieflage.

b. Griechische Ausgabenpolitik und ihre externen Effekte

In Griechenland fielen mit dem Beitritt zum Euro die Kreditzinsen schlagartig auf das für den Euro übliche moderate Niveau, über billige Staatsanleihen konnten die öffentlichen Ausgaben und Geschenke an die Wähler leicht finanziert werden, durch günstige Privatkredite wurden landesweit Investitionen und Konsum gefördert. Die Politik freute sich über das Wachstum, das sich jedoch als Strohfeuer erwies, bis Papandreu 2009 die Notbremse zog. Sicherlich war die durch den Fall von Lehman Brothers 2008 ausgelöste weltweite Finanzkrise der letzte Auslöser zur Katastrophe, aber die drohende Zahlungsunfähigkeit des Landes hatte ihren Ursprung primär in der vorhergehenden Finanzpolitik. Wie dem auch sei, das Kartenhaus der schon vom Lehman-Schock geschwächten Bankenwelt drohte zusammenzubrechen, damit aufgrund der Domino-Effekte der Euro und vielleicht die Weltwirtschaft insgesamt. Für die Rettungsmaßnahmen gab es, so Kanzlerin Merkel, „keine Alternative“. Kurz: Die Finanzpolitik in Griechenland brachte die Bundesregierung sowie die Regierungen aller Euroländer unter Druck; in der Nacht des 9./10. Mai 2010 wurde ein Beschluss gefasst, der nach und nach in ein ganzes System der Krisenbewältigung mündete, das die Parlamente zu akzeptieren gezwungen waren. Unter die Rettungsschirme folgten nach Griechenland später Irland und Portugal, schließlich auch Spanien.

c. Das Vertrauen der Finanzmärkte und seine Kosten

So retten Staaten ihre Währung, den Euro und sich gegenseitig, vor allem aber ihre Gläubiger, die Banken, mit Geld, das sie ihrerseits von den Banken leihen. Wer dabei verdient, wissen wir. Ob die Banken aber Geld verleihen, ist eine Frage des Vertrauens. Wenn nicht mehr verliehen wird, ist das Wirtschaftssystem am Ende. Daher ist es eine Sorge auch der Europäischen Zentralbank, deren Geldpolitik über die Kredit- und Anleihenmärkte erfolgt, ebendiese Märkte am Leben zu erhalten. Die Ankündigung der EZB zum unbegrenzten Ankauf von Anleihen auf dem Sekundärmarkt im Rahmen des OMT-Programms, mit dem jetzt das Bundesverfassungsgericht befasst ist,¹² hat diesen Zweck. Sie hat zugleich wirksam die Spekulation um die Zahlungsunfähigkeit weiterer Länder und den Fall des Euro beendet. Das nötige Vertrauen der Finanzmärkte auf die effektive Rückzahlung der Kredite aber kann nur dadurch gewonnen werden, dass der Euro auf eine Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik gestützt wird, mit der die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft nicht nur in Griechenland, sondern in allen Mitgliedstaaten hergestellt wird. Das erfordert harte Einschnitte, strukturelle Reformen kaum bekannten Ausmaßes, verbunden mit neuen Wachstumsinitiativen, erheblichen Finanztransfers zwischen den Regionen Europas und vielleicht einem gemeinsamen Auftreten der Euro-Länder auf den Finanzmärkten. Griechenland erlebt augenblicklich, wie schmerzhaft die mit den „Hilfen“ verbundenen Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand und weitgreifenden Strukturreformen unmittelbar in das Leben derjenigen eingreifen, die am we-

¹¹ S. Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. Nr. L 174 vom 7. Juli 2005, S. 1; vgl. auch die Entscheidung des EuGH. [Rs. C-27/04](#), Urt. vom 13. Juli 2004, Kommission/Rat (Scheitern der Kommission vor dem EuGH mit dem Ziel, ihre Empfehlungen im Rahmen der Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich durchzusetzen, die der Rat abgelehnt hatte).

¹² Zur Verfahrensgliederung der mündlichen Verhandlung speziell, zum Thema Outright Monetary Transactions (OMT) vgl. die Pressemitteilung vom 19. April 2013, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg13-029.html>; die Entscheidung über die einstweiligen Anträge s. BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. September 2012 – ESM, ist aufrufbar unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html.

nigsten für die Ursachen der Krise verantwortlich sind. Man kann annehmen, dass die Katastrophe den einzelnen aber noch heftiger treffen würde, wenn es kein Hilfsprogramm gäbe und das Land insolvent würde. Darüber zu spekulieren aber ist müßig, denn auch hier gäbe es externe Effekte: Die Insolvenz würde einen erneuten Schock für die betroffenen Banken und Volkswirtschaften auch der anderen Mitgliedstaaten nach sich ziehen, für Italien, Frankreich, Deutschland und den Euro insgesamt. Rettung und Reform, innerstaatliche Strukturreformen und die Reform der EU sind ein gemeinsames europäisches Interesse.

d. Schlussfolgerung: Ein neuer Sozialkontrakt für Europa

Die nachhaltige Bewältigung der Krise ist demgemäß ohne gemeinsame, verbindliche und durchsetzbare wirtschaftspolitische Entscheidungen auf der europäischen Ebene nicht zu erreichen.¹³ Ebenso kann das auch innerhalb der Mitgliedstaaten durchaus bekannte Problem des *moral hazard* nur in einem neuen Sozialkontrakt der Völker der Mitgliedstaaten auf Unionsebene in Form der gebotenen Vertragsänderungen verhandelt und gelöst werden.

4. VORLÄUFIGE KRISENBEWÄLTIGUNG UND EXEKUTIVISMUS: KRISE DER DEMOKRATIE

Dass Staaten ihre jeweils eigene Politik „autonom“ und ohne Rücksicht auf die anderen im Binnenmarkt vereinigten Mitgliedstaaten verfolgen, wobei die faktisch ebenfalls Betroffenen nicht in der Lage sind, Einfluss auf die sie betreffenden Entscheidungen zu nehmen, wird vermehrt als ein Demokratieproblem verstanden. Jürgen Neyer beschreibt das treffend wie folgt:

„Europe’s democratic deficit originates first of all in the Member States, not in its supranational layer. Under conditions of interdependence, and in the absence of a supranational regulatory body, all democratic nation-states suffer from the structural problem that the policies of one nation impinge on the policies of others, with no country having the ability so systematically internalize these repercussions. The democratic nation-state, so to speak, rule foreign lands and is simultaneously ruled by foreign sovereigns. It is a structurally inward-looking entity that is in need of an additional layer of governance for giving voice to those concerns that are affected by its decisions but are not included in its domestic decision-making practices. The EU can best be understood as constituting this additional layer.“¹⁴

Das Demokratieproblem wird aber dadurch verschärft, dass mangels Unionskompetenz die zur Bewältigung der Krise notwendigen Maßnahmen im Rahmen zunächst bilateraler Vereinbarungen, jetzt auf der Grundlage der neben dem EU-Vertrag vereinbarten völkerrechtlichen Verträge zu ESM¹⁵ und Fiskalvertrag ergriffen werden. Die intergouvernemental verhandelten und auf höchster Ebene getroffenen Entscheidungen entziehen sich weitestgehend der parlamentarischen Kontrolle,¹⁶ obwohl sie nicht nur die wirtschafts- und haushaltspolitischen Spielräume einengen, sondern tendenziell tief in die Strukturen der Mitgliedstaaten eingreifen. Das gilt für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Rahmen des Fiskalvertrags, „gemeinsam auf eine Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten, die durch erhöhte Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie das Wirtschaftswachstum fördert“ (Art. 9), wobei insbesondere alle „geplanten größeren wirtschaftspolitischen Reformen vorab zwischen ihnen erörtert und gegebenenfalls koordiniert

¹³ In diesem Sinne auch Wolfgang Schäuble, Europa auf dem Weg zur politischen Union, in: Gesellschaft für Rechtspolitik (Fn. 2), S. 55, 63: „Das Ziel muss sein, die Entscheidungen, die letztlich auf europäischer Ebene getroffen werden müssen, unmittelbar durch die europäischen Institutionen treffen zu lassen“, freilich mit dem Bekenntnis, dass „beim Souverän in den Mitgliedstaaten“ die Bereitschaft für „große institutionelle qualitative Schritte“ noch fehlt (ebd., S. 61).

¹⁴ Neyer (Fn. 4), S. 4.

¹⁵ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2. Februar 2012, abrufbar unter: <http://www.european-council.europa.eu/media/582866/02-tesm2.de12.pdf>.

¹⁶ Vgl. die Kritik in Jürgen Habermas, Zur Verfassung Europas. Ein Essay, 2011, S. 79, der das „selbstdestruktive Verhalten“ der Regierungen rügt, sowie ebd., S. 81: „Herrschaft des Europäischen Rates... Dabei müssten intransparent getroffene und rechtlich formlose Vereinbarungen mithilfe von Sanktionsandrohungen und Pressionen gegenüber den entmachteten nationalen Parlamenten durchgesetzt werden. Die Regierungen würden auf diesem Wege das Europäische Projekt in sein Gegenteil verkehren.“

werden“ (Art. 10). Nach Art. 13 des Fiskalvertrags dürfen sich Europäisches Parlament und nationale Parlamente über eine „Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse“ verständigen, um die Haushaltspolitik und andere von diesem Vertrag erfasste Angelegenheiten zu diskutieren“. Unter demokratischer Kontrolle und Legitimation kann man sich etwas anderes vorstellen.

Die mit Art. 3 des Fiskalvertrags vereinbarte Schuldenbremse mit ihrem automatischen Korrekturmechanismus stellt für die Vertragsparteien die wohl schärfste Begrenzung der nationalen budgetären Handlungsspielräume dar. Ihre Einhaltung wird nach Art. 5 der Verordnung Nr. 473/2013 sichergestellt. Hinzu kommen die Vorgaben des Europäischen Rats und die Überwachung der Haushaltspläne der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters nach Art. 2-a der revidierten Verordnung Nr. 1466/97,¹⁷ das mit dieser Verordnung genauer geregelt und verschärft wurde.¹⁸ Der mit dem Sixpack¹⁹ schon gestraffte Mechanismus der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Überwachung der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten, die durch Einbeziehung einer gezielten Überwachung des Schuldenstands und der Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten aufgrund bedeutender makroökonomischer Ungleichgewichte schon erweitert worden war, wird so zu einem komplizierten Kontrollsystem, das auf eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften gerichtet und primär exekutiv gesteuert ist. Der „wirtschaftspolitische Dialog“, mit dem das Europäische Parlament immerhin am Rande einbezogen wird, kann die Demokratieverluste kaum aufwiegen, die das doppelt exekutiv, nämlich von mitgliedstaatlichen Regierungen und Kommission gesteuerte, System des neuen europäischen Exekutivismus mit sich bringt.²⁰ Die nationalen Parlamente bleiben weitgehend außen vor.²¹

Die nationalen Parlamente sind formal autonom, aber sie geraten in ein finanzpolitisches Korsett, das auf intergouvernemental und damit intransparent verhandelten Bindungen beruht, also primär exekutiv bestimmt ist und ausschließlich restriktiv wirkt. Für positive, proaktive Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene ist der Spielraum eng, wobei der Union, die im übergreifenden europäischen Interesse steuernd und verteilend eintreten könnte, mangels Kompetenz und auch finanziell die Hände gebunden ist: Sie ist nicht zuständig.

Diese positive Kompetenz fehlt auch im Rahmen der völkerrechtlich vereinbarten Krisen-Hilfsinstrumente, wie des ESM, dessen Stabilitätshilfen im Krisenfall auf Mitgliedstaaten beschränkt ist, die den Fiskalvertrag ratifiziert haben,²² und nach dem entsprechend den Vorgaben des neuen Art. 136 (3) AEUV einer strengen Konditionierung unterworfen sein müs-

¹⁷ Verordnung Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 L 209/1, revidiert durch die Verordnung Nr. 1175/2011, ABl. 2011 L 306/12, konsolidierte Fassung unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:20111213:DE:PDF>.

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, [ABl. 2013 L 140/11](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32013R0473:DE:HTML).

¹⁹ Zusammenfassung durch die Kommission unter: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-11-898_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_de.htm).

²⁰ Entsprechend der dringende Appell des Europäischen Parlaments in seiner Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Mai 2013 zu künftigen Legislativvorschlägen zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU): Reaktion auf die Mitteilungen der Kommission (2013/2609(RSP)), abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0222&language=DE>.

²¹ S. aber die Erwägungsgründe 11 und 16 der Verordnung Nr. 1175/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 2011 L 306/12: „(16) Im Einklang mit den rechtlichen und politischen Regelungen in jedem Mitgliedstaat sollten die nationalen Parlamente umfassend in das Europäische Semester und die Erstellung der Stabilitätsprogramme, der Konvergenzprogramme sowie der nationalen Reformprogramme eingebunden werden, um die Transparenz der sowie die Eigenverantwortung und die Rechenschaftspflicht für die getroffenen Entscheidungen zu steigern...“. Wie das erfolgt, ist nicht geregelt. Nur für das Ergebnis hinsichtlich der nationalen Stabilitätsprogramme sieht Art. 3 (4) der geänderten VO 1466/1997 vor: „(4) Jedes Programm enthält Informationen über seinen Status im Rahmen der nationalen Verfahren und insbesondere darüber, ob das Programm dem nationalen Parlament vorgelegt wurde und ob das nationale Parlament die Möglichkeit hatte, die Stellungnahme des Rates zu dem vorhergehenden Programm oder gegebenenfalls Empfehlungen oder Verwarnungen zu erörtern, und ob das Programm vom Parlament gebilligt wurde.“ Entsprechend für die Konvergenzprogramme ebd. Art. 7 (4).

²² Vgl. Ziff. 5 der Präambel des ESM-Vertrags (Fn. 15).

sen, deren Einzelheiten in einem von der Kommission mit dem betreffenden Mitgliedstaat ausgehandelten „memorandum of understanding“ festgelegt sind (Art. 12 (1) iVm. Art. 13 (3) ESM-Vertrag).²³ Die sozialen und politischen Folgen sind in den von der Krise geschüttelten Mitgliedstaaten allorts zu spüren, die Demokratie ist in Gefahr.²⁴

IV. DIE FINALITÄT: FÜR EINE REFORM DER EU

Die Versuche, über eine verstärkte Koordinierung und Überwachung der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken die Folgen der Asymmetrie der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion zu beheben, führen zu einem komplexen System, das zwar ausdrücklich auf die externen Effekte haushaltspolitischer Entscheidungen der Mitgliedstaaten reagiert und die Mitgliedstaaten einem hohen Anpassungsdruck an europäisch beschlossene Vorgaben aussetzt,²⁵ aber – trotz der neu eingeführten umgekehrten Mehrheiten im Rat – weder eine Garantie der Durchsetzung bietet noch eine ausreichende demokratische Legitimation der innerstaatlich dann maßgeblichen Entscheidungen. Der Ausschluss der Zuständigkeit des EuGH nach Art. 126 (10) AEUV kann nicht aufgehoben werden; ob und inwieweit seine Zuständigkeit hinsichtlich der neuen Koordinierungs-, Überwachungs- und Sanktionsverfahren im Bereich der wirtschaftspolitischen Koordination reicht, ist eine ebenso offene Frage wie diejenige nach der Vereinbarkeit der neuen Sanktionsbefugnisse in diesem Bereich und den Modalitäten für das Zustandekommen von Ratsbeschlüssen (umgekehrte Mehrheit) in den betreffenden Verfahren mit dem Primärrecht.

Die gemeinsamen Probleme in der Union unter Bedingungen von Interdependenz und *spillovers* fordern gemeinsame Entscheidungen in transparenten, demokratischen Verfahren, die eine stärkere Mitsprache der Betroffenen sicherstellen. Forderungen der Demokratie verbinden sich hier mit denen der Effizienz. Die notwendigen Schritte lassen sich hier nur andeutungsweise skizzieren (dazu 1.), sie müssen von langer Hand und ihrerseits in einem demokratischen Verfahren getroffen werden (dazu 2.).

1. INHALT: GRUNDZÜGE EINER REFORM DER EU

Der Prozess der Vorbereitung der nötigen Reformen hat längst begonnen.²⁶ Auf Initiative von Guido Westerwelle haben einige Außenminister erste Vorschläge gemacht,²⁷ mit dem Bericht der vier Präsidenten hat Herman Van Rompuy Leitlinien vorgezeichnet,²⁸ welche die Kom-

²³ Zur Notwendigkeit solcher strenger Auflagen als Voraussetzung für die Vereinbarkeit der Stabilitätshilfe insbes. mit der No-bail-out-Klausel des Art. 125 AEUV vgl. EuGH, [Rs. 370/12](#), Urt. vom 27. November 2012 – Pringle, Rn. 137, 142, 143, 145.

²⁴ So schon Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments in seiner „Humboldt-Rede zu Europa“ vom 24. Mai 2012: Das Demokratische Europa. 10 Punkte für einen demokratischen Neustart der EU, S. 3, 6 ff., abrufbar unter: <http://www.whi-berlin.eu/humboldt-reden-zu-europa-archiv.html>.

²⁵ Vgl. etwa der 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 473/2013 (Fn. 18): „Die Auswirkungen der Haushaltspolitik von Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, treffen die anderen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets in verstärktem Maße. Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, sollten vor Verabschiedung wichtiger haushaltspolitischer Reformpläne mit möglichen Ansteckungseffekten, die Kommission und sich gegenseitig konsultieren, damit die etwaigen Folgen für das Euro-Währungsgebiet insgesamt bewertet werden können. Sie sollten außerdem ihre Haushaltsplanung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und sie der Kommission zu Zwecken der Überwachung im Voraus, also vor ihrer Verabschiedung, vorlegen.“

²⁶ S. hierzu die Folge der Vorträge aus dem „Forum Constitutionis Europae“ in: Ingolf Pernice/Rüdiger Schwarz (Hrsg.), Europa in der Welt – Von der Finanzkrise zur Reform der Union, 2013, i.E. Die Beiträge sind bereits abrufbar unter FCE 13/2009 bis FCE 02/2012 auf der Seite <http://www.whi-berlin.eu/forum-constitutionis-europae.html>.

²⁷ Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens vom 12. September 2012, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171784/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf>. Darauf aufbauend jetzt die „Erklärung von Mallorca“ vom 19. Juli 2013, mit der 19 Außenminister ihre Vorstellungen über „Ein starkes, wettbewerbsfähiges und engagiertes Europa, das solidarischer und weltweit stärker präsent ist“ präsentieren, abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/651534/publicationFile/182617/130720-Erk1%C3%A4rungvonMallorca_Europa.pdf.

²⁸ Herman Van Rompuy, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 5. Dezember 2012, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134206.pdf.

mission mit dem „Blueprint“ vom November 2012²⁹ weiter ausgebaut und konkretisiert hat. Damit wurden die bislang wohl detailliertesten Überlegungen zur Debatte gestellt. Das Europäische Parlament hat seinerseits ein Werkstattgespräch mit Wissenschaftlern unter dem Titel „Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy“ durchgeführt, um Gesichtspunkte der notwendigen Reform zu diskutieren.³⁰ Auch im Rahmen des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin hat sich eine Gruppe junger Forscher im Auftrag von Sylvie Goulard, MEP, der Frage angenommen.³¹ Die drei für mich vielleicht wichtigsten inhaltlichen Punkte einer solchen Reform lassen sich wie folgt zusammenfassen.

a. Teil-Vergemeinschaftung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik

Der wohl schwierigste Schritt ist die Übertragung einer Kompetenz für die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf die Europäische Union, mit der begrenzte Zuständigkeiten für eine Globalsteuerung und die Sicherung der für die Funktionsfähigkeit unabdingbaren Konvergenz der Wirtschaften der Mitgliedstaaten begründet werden. Entscheidend ist nicht die Detailgenauigkeit der in den Mitgliedstaaten hierfür anzuwendenden Vorschriften, sondern ihre Annahme in einem öffentlichen, demokratischen Verfahren, das dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren des Art. 294 AEUV entspricht – sowie ihre rechtliche Verbindlichkeit und effektive Durchsetzbarkeit vor den nationalen Gerichte bzw. dem EuGH. Besondere Aufmerksamkeit, wie eine solche begrenzte Zuständigkeit für eine Globalsteuerung erreicht werden könnte, verdient dabei das Modell „Konvergenz durch Margen“³². Unter Beachtung der Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit kann danach, soweit für die Funktionsfähigkeit der WWU und die Stabilität des Euro erforderlich, ein verbindlicher Rahmen festgelegt werden, innerhalb dessen die nationalen Haushaltsgesetzgeber ihre jeweiligen wirtschafts- und verteilungspolitischen Entscheidungen treffen. Ihre Spielräume würden damit vermutlich – verglichen mit dem jetzt eingeführten Regime – nicht verengt, sondern letztlich erweitert, jedenfalls transparenter. Damit werden die verfassungsrechtlichen Grenzen, die etwa das Bundesverfassungsgericht für die Wahrung der Haushaltsautonomie setzt,³³ nicht verletzt.³⁴ Doch sind die wesentlichen Entscheidungen nicht Sache der Staats- und Regierungschefs allein, die das vertraulich unter sich beschließen, sondern sie müssen Ergebnis eines demokratischen Prozesses sein. Und damit entwickelt sich dann eine öffentlich diskutierte und beschlossene verlässliche gemeinsame Politik, für die die Mitgliedstaaten gemeinsam Verantwortung tragen.

b. Schaffung einer eigenen Fiskalkapazität der EU durch EU-Steuern

Die gemeinsame Wirtschaftspolitik, die von den Mitgliedstaaten demokratisch artikuliert und verantwortet wird, könnte auch Grundlage europäischer Anleihen (Eurobonds) sein, mit de-

²⁹ Mitteilung der Kommission: Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion: COM(2012) 777 final/2 vom 30. November 2012, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_de.pdf.

³⁰ European Parliament Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (Hrsg.), Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of notes, PE 474.438 (2013), mit der Zusammenfassung: Ingolf Pernice, What future(s) of democratic governance in Europe: Learning from the crisis, ebd., S. 4 ff., abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=92910>.

³¹ Ingolf Pernice, Matthias Wendel, Lars S. Otto, Kristin Bettge, Martin Mlynarski und Michael Schwarz, Die Krise demokratisch überwinden. Reformansätze für eine demokratisch fundierte Wirtschafts- und Finanzverfassung Europas. A Democratic Solution to the Crisis. Reform Steps towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe, Nomos Verlag, 2012 und [online](#).

³² Pernice u.a. (Fn. 28), S. 59 ff.

³³ Zuletzt: BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012 – ESM, insbes. Rn. 117 ff., abrufbar unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html.

³⁴ S. dazu Pernice u.a. (Fn. 31), S. 74 ff.; s. auch Ingolf Pernice, Domestic courts, constitutional constraints and European democracy: What solution for the crisis?, in: Federico Fabbrini u.a. (Hrsg.), The Constitutionalization of European Budgetary Constraints: A Comparative and Interdisciplinary Perspective, International Conference Tilburg, 30/31 May 2013, i.E. Aus eher ökonomischer Sicht s. auch Enderlein u.a., Den Euro vollenden. Der Weg zu einer Fiskalunion in Europa. Bericht der „Tommaso Padoa-Schioppa Gruppe“, 2012, abrufbar unter: <http://www.notre-europe.eu/media/eurovollenden-berichtpadoaschioppagruppe-ne-jdi-nov12.pdf?pdf=ok>.

nen auch den Mitgliedstaaten, die gegenwärtig unter besonders hohem Zinsdruck leiden, eine Chance gegeben wird, Schritt für Schritt wieder in die Balance zu kommen.³⁵ Voraussetzung dafür, wie für eine gesamtschuldnerische Haftung der Mitgliedstaaten überhaupt, wäre allerdings eine Änderung der No-bail-out-Regel des Art. 125 AEUV. Die damit verbundene Systemänderung ist denkbar, wenn die Haftungsgemeinschaft in eine Handlungsgemeinschaft eingebettet ist, bei der über auch die wesentlichen wirtschafts- und fiskalpolitischen Grundentscheidungen in gemeinsamer Verantwortung getroffen werden (vgl. oben IV. 1. a.).³⁶

Wichtig für die Entwicklung einer insgesamt wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaft ist zunächst, dass die europäische Politik durch ein Finanzierungsinstrument flankiert wird, mit dem weit über die bisherigen Strukturfonds hinaus eine Kohäsions- und Regionalpolitik finanziert werden kann. Offene Quersubventionen zwischen Mitgliedstaaten im Sinne dauerhafter Nettozahlerpositionen und das Postulat der *juste retour* können vermieden werden, wenn das Budget der EU im Wesentlichen durch eigene Einnahmen finanziert wird, die auf einer eigenen Steuerkompetenz der Union beruhen.³⁷

Wird die Europäische Union – oder jedenfalls die Euro-Zone – als Einheit betrachtet, um deren globale Wettbewerbsfähigkeit es geht, so liegt ein gewisses Gleichgewicht der ökonomischen und in gewissem Umfang auch der sozialen Entwicklung im gemeinsamen Interesse. Es wäre deswegen an der Zeit, den Haushalt der Union nicht nur deutlich zu erhöhen, sondern ganz wesentlich über europäische Steuern zu finanzieren.³⁸ Ihre Erhebung liegt vor allem in den Bereichen nahe, in denen vom Binnenmarkt besonders profitiert oder der Binnenmarkt durch die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sogar gestärkt wird. Beispiele sind die Finanztransaktionssteuer, eine gemeinsame Unternehmens-/Körperschaftssteuer oder eine CO₂-Steuer.³⁹ Mit dem Ertrag dieser Steuern könnten wesentliche Wachstumsimpulse gezielt für schwache Regionen gesetzt werden, aber auch Sicherheiten für europäische Anleihen,⁴⁰ die Mitgliedstaaten für die effektive Durchführung weitgreifender Strukturreformen gemäß gemeinsamen Grundsätzen und eventuell auf der Basis entsprechender Programmabsprachen mit der Kommission in Angriff nehmen.⁴¹

c. Interparlamentarischer Dialog

Europäische wirtschaftspolitische Vorgaben, die gegebenenfalls zusammen mit entsprechenden Finanzmitteln das wirtschafts- und haushaltspolitische Geschehen in den Mitgliedstaaten mitbestimmen, bedürfen einer starken demokratischen Legitimation auf der europäischen Ebene, die z.T. schon durch die Benennung von gemeinsamen Spitzenkandidaten der Parteienfamilien für das Amt des Kommissionspräsidenten bei der kommenden Europawahl und

³⁵ Zu einer Lösung außerhalb des Budgets der Union in Form der Errichtung einer europäischen „Schuldenagentur“, die von den Mitgliedstaaten finanziert und von den nationalen Parlamenten gesteuert wird, vgl. den Bericht der Padoa-Schioppa Gruppe, Enderlein (Fn. 34), S. 7 f., 40 ff.

³⁶ Vgl. dazu Ingolf Pernice, Währungsunion – Zuerst kommt die europäische Disziplin, [WHI –Paper 4/2011](#).

³⁷ In diesem Sinne bereits Björn Hacker, Konturen einer Politischen Union. Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion durch mehr Integration neu justieren, FES Internationale Politikanalyse Oktober 2011, S. 21, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08542.pdf>.

³⁸ Mit der Anregung, eine *fiscal capacity* zu schaffen, s. schon den Bericht der vier Präsidenten, Van Rompuy (Fn. 28), S. 5 f., 9. Zu den Vorschlägen und Bedingungen einer europäischen Fiskalkapazität s. jetzt: Federico Fabbrini, From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: the Future of EMU and its Challenges, in: ders., Constitutionalization (Fn. 34).

³⁹ S. Miguel P. Maduro, A New governance for the European Union and the Euro: democracy and justice, in: Challenges (Fn. 30), S. 27, 41 ff.

⁴⁰ In diesem Sinne Maduro (Fn. 39), S. 39 f. Eine Alternative könnte ein „zyklischer Stabilisierungs- und Versicherungsfonds“ sein, wie er von der Padoa-Schioppa Gruppe vorgeschlagen wird, vgl. Enderlein (Fn. 34), S. 6 f., 23, 33.

⁴¹ Einen Vorschlag für eine solche vertragliche Regelung hat die Kommission vorgelegt, vgl. schon Blueprint (Fn. 29), S. 24 ff., und Anhang I; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion. Einführung eines Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, COM(2013) 165 final, vom 20. März 2013, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0165:FIN:DE:PDF>. Dem folgend: Bericht der vier Präsidenten, Van Rompuy (Fn. 28), S. 13 ff.: „Integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen“.

durch die Fusion dieses Amtes mit dem des Präsidenten des Europäischen Rates belebt werden könnte – auch ohne Vertragsrevision.⁴² Hinzu treten sollte indessen auch ein interparlamentarischer Dialog, in dem nicht nur die zuständigen Ausschüsse von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten, sondern auch diejenigen der nationalen Parlamente miteinander ins Gespräch kommen, etwa um aufgrund des besseren Verständnisses der jeweils besonderen Lage in den anderen Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Regierungsvertreter im Rat sachgerechte Stellungnahmen, wenn nicht sogar Weisungen geben zu können. Diese Vernetzung im europäischen Parlamentsverbund ist zwingende Folge des Zusammenwachsens nicht nur der Märkte, sondern, wie es die Präambel des Unionsvertrags vorgibt, auch der Völker Europas.

2. VORGEHENSWEISE: SCHRITTE DER REFORM

Eine solch weitgreifende Reform bedarf einer gründlichen Vorbereitung und muss in einem *bottom-up*-Verfahren verlaufen. Die u.a. in den genannten Papieren⁴³ aufgeführten Ideen bedürfen der gründlichen Prüfung, sie sollten aber nur als Anregung begriffen werden, die Diskussion zu beginnen. Diese muss öffentlich geführt werden. Diese Veranstaltung heute in Athen ist ein wichtiger Schritt. Nötig ist aber, dass die Diskussion in die öffentlichen Foren getragen wird, auf die Agora, wo jeder mitdiskutiert und die überzeugendsten Ideen dann in den politischen Dialog zurückgetragen werden.

Die kommende Europawahl sollte diese Debatte um die Zukunft der Europäischen Union beflügeln. Es geht um die Visionen, wohin sie zu steuern ist, wohin sie sich entwickeln soll, wofür wir sie wirklich brauchen. Wenn David Cameron in seiner Bloomberg-Rede eine großangelegte Umfrage gestartet hat über die Frage, wo die Menschen, Behörden, Politiker die Erfahrung gemacht haben, dass die Europäische Union zu viel tut, unnötig in mitgliedstaatliche Angelegenheiten eingreift und Spielräume autonomer Politik beschränkt,⁴⁴ ist das im Ansatz ein Teil der Debatte, die unbedingt geführt werden muss. Die EU auf den Binnenmarkt zu reduzieren, kann freilich nicht das Ziel sein. Die Debatte muss auch darüber geführt werden, wo wir die EU als Handlungsebene zusätzlich brauchen. Könnte die Mobilität der Beschäftigten in der EU nicht gesteigert werden, wenn optional eine europäische Rentenversicherung eingeführt würde, die auch denjenigen die nötige soziale Sicherheit gibt, die jeweils nur kürzere Zeit in einzelnen Mitgliedstaaten beschäftigt sind? Wäre eine entsprechende Arbeitslosenversicherung vielleicht ein Weg, wechselnde Höhen und Tiefen der Konjunktur in einzelnen Regionen Europas finanziell abzufedern, wie es der Ökonom Henrik Enderlein auf einer Tagung zur Solidarität in Europa anregte?⁴⁵ Wie sieht es mit einer wirklichen europäischen Außenpolitik aus, mit einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die ihren Namen verdient?

Der Abschluss soll nach Cameron ein Referendum der Briten sein, ob sie in der neu geordneten Union Mitglied bleiben sollen oder nicht. Ein unionsweites Referendum wäre die bessere Lösung. Es könnte auch als Ausdruck der Annahme – oder eben Ablehnung – eines neuen europäischen Sozialvertrags sein, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger entscheiden, ob sie genügend Gründe für die Fortentwicklung der europäischen Handlungsebene sehen und welche Rolle sie und ihr Land in der Welt künftig spielen wollen.

⁴² Vgl. zu diesem nicht neuen Vorschlag näher Pernice (Fn. 34), Ziff. IV.1, mwN.

⁴³ S. oben Fn. 24-28.

⁴⁴ David Cameron, EU speech at Bloomberg vom 23. Januar 2013, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>. Für erste Auswertungen des *Balance of Competences Review*-Projekts, insb. zum Binnenmarkt, s. die im Juli 2013 veröffentlichten Ergebnisse unter <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences> (Semester1).

⁴⁵ Henrik Enderlein, Vortrag auf einer Konferenz an der FU Berlin, dokumentiert in: Calliess (Fn. 1).

V. AUSBLICK

Kann man die Reform der europäischen Verträge, insbesondere die Korrektur der Asymmetrie der Wirtschafts- und Währungsunion als Gebot auch der Demokratie verstehen? Auch in diesem Sinne kann man die „Krise als Chance“⁴⁶ verstehen, sie offenbart aber eine Notwendigkeit, jedenfalls wenn es um das Auffangen von *spill-overs* geht, um Mitsprache derjenigen, die von Entscheidungen auch über die nationalen Grenzen hinweg betroffen sind; und wenn die Exekutivlastigkeit der wesentlichen Vorgaben für die Wirtschafts- und Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten als Problem verstanden wird. Über Demokratie in Europa neu nachzudenken, dafür ist Athen ein wahrlicher geeigneter Ort. Es wäre zu wünschen, wenn von hier ein Impuls für eine europaweite Debatte ausgehen könnte, in guter Tradition.

⁴⁶ Vgl. etwa Joachim Wieland, Die Zukunft Europas - Krise als Chance, Juristenzeitung 2012, 213 ff.