



Thomas Silberhorn
Mitglied des Deutschen Bundestages

Die Eurozone zwischen Solidarität und Eigenverantwortung – von der Währungsunion zur Fiskalunion?

I. Zur Konzeption der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Ein hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen in der ganzen Europäischen Gemeinschaft war eines der ausdrücklich in Art. 2 EGV benannten Ziele, die mit der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion durch den Vertrag von Maastricht erreicht werden sollten. Heute müssen mangelnde Wettbewerbsfähigkeit in einzelnen Euro-Staaten und realwirtschaftliche Ungleichgewichte in der Eurozone konstatiert werden. Einst als Klammer für die Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas¹ gedacht, droht der Euro zum Sprengsatz zu werden.

Bereits vor Inkrafttreten des Maastricht-Vertrags war ein zentraler Kritikpunkt, dass aufgrund ungenügender wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Übereinstimmungen zwischen den EU-Mitgliedern die Bedingungen für einen optimalen Währungsraum nicht erfüllt seien.² Nachdem sich die Schaffung einer politischen Union als nicht realisierbar erwies, sollten die Konvergenzkriterien für den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion³ sowie der Stabilitäts- und Wachstumspakt⁴ die Funktionsfähigkeit der neuen Währungsgemeinschaft gewährleisten. Zudem sollte mit der – ursprünglich befristeten – Einführung des Kohäsionsfonds ein Solidarbeitrag zur Verringerung des Entwicklungsrückstands in den peripheren Mitgliedstaaten erbracht werden.⁵

Auch nach Einführung des Euro wurde die Debatte über die für eine Währungsunion erforderliche ökonomische und politische Konvergenz unvermindert kontrovers weitergeführt.⁶ Die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken verharrte indessen im Ungefähren. So blieb die Lissabon-Strategie 2000 mit dem Ziel, die EU innerhalb von zehn Jahren „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu

¹ Vgl. Art. 1 Abs. 2 EUV.

² Vgl. Renate Ohr, Wolf Schäfer und Mitunterzeichner, Manifest „Die währungspolitischen Beschlüsse von Maastricht: Eine Gefahr für Europa“, abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.6.1992, S. 15 f.

³ Heute Art. 140 Abs. 1 S. 3, 4 AEUV i.V.m. dem Protokoll (Nr. 13) über die Konvergenzkriterien.

⁴ In Ergänzung zur multilateralen Überwachung der Wirtschaftspolitik (heute Art. 121 Abs. 3, 4 AEUV) und zur Überwachung von Haushaltslage und öffentlichem Schuldenstand (heute Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. dem Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) besteht der Stabilitäts- und Wachstumspakt aus drei Teilen: a) Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1; b) Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6; c) Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, ABl. C 236 vom 2.8.1997, S. 1.

⁵ Heute Art. 177 Abs. 2 AEUV. Die Förderung war bis zur EU-Osterweiterung auf Griechenland, Irland, Portugal und Spanien konzentriert.

⁶ Einen Überblick bieten Joachim Ahrens, Renate Ohr (Hrsg.), Zehn Jahre Vertrag von Maastricht, 2003.

machen“⁷, trotz der neuen Methode der offenen Koordinierung von eher lyrischer, denn ökonomischer Relevanz. Die aufkommenden Schwierigkeiten mit der Einhaltung der Haushaltsdisziplin beantworteten die EU-Mitgliedstaaten auf deutsch-französische Initiative mit einer Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts.⁸

II. Von der Schuldenkrise zur Euro-Krise?

Im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2007 in den USA begann und mit der Insolvenz der Großbank Lehman Brothers im September 2008 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht hatte, mussten alle Mitgliedstaaten der EU massive wirtschaftliche Einbrüche verkraften.⁹ Steuermindereinnahmen und Konjunkturprogramme führten zu einer deutlich höheren Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte.¹⁰

In Griechenland musste die neu gewählte Regierung seit Oktober 2009 frühere Prognosen über das Haushaltsdefizit mehrfach drastisch nach oben korrigieren. Dem daraufhin einsetzenden schrittweisen Verlust an Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit des Landes versuchte die Eurogruppe zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds mit einem Rettungspaket in Form bilateraler Kredite in Höhe von 110 Mrd. Euro zu begegnen.¹¹ Unmittelbar nach der Beschlussfassung darüber im Deutschen Bundestag am 7. Mai 2010¹² vereinbarten die Staats- und Regierungschefs noch am gleichen Tag die Einrichtung eines europäischen Stabilisierungsmechanismus¹³, den der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister nach einer außerordentlichen Tagung am 9. Mai 2010 annahm.¹⁴ Für diesen bis zum 30. Juni 2013 befristeten Rettungsschirm wurde ein Umfang von 750 Mrd. Euro vereinbart, wovon die Europäische Union 60 Mrd. Euro,¹⁵ die Euro-Staaten 440 Mrd. Euro¹⁶ und der Internationale Währungsfonds 250 Mrd. Euro aufbringen.

⁷ Europäischer Rat (Lissabon) vom 23./24. März 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer I 5, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm (Stand: 16.10.2011).

⁸ 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. L 174 vom 7.7.2005, S. 1; Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 174 vom 7.7.2005, S. 5; Europäischer Rat (Brüssel) vom 22./23. März 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage II, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf (Stand: 16.10.2011).

⁹ So war für April 2009 ein Rückgang der gesamten Industrieproduktion gegenüber dem Vorjahresmonat um 21,2 Prozent in der Eurozone bzw. um 19,3 Prozent in der gesamten EU zu verzeichnen, vgl. Eurostat, Pressemitteilung Euroindikatoren Nr. 116/2009 vom 12.8.2009, S. 4.

¹⁰ Der Bundeshaushalt 2010 wies eine Nettoneuverschuldung von 80,2 Mrd. Euro aus, vgl. § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2010 vom 6.4.2010, BGBl. I S. 346.

¹¹ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 25. März 2010, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf (Stand: 16.10.2011); Erklärung der Eurogruppe vom 2. Mai 2010, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st02492.de10.pdf (Stand: 16.10.2011).

¹² Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik vom 7. Mai 2010, BGBl. I S. 537.

¹³ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 7. Mai 2010, Ziffer 2, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/114297.pdf (Stand: 16.10.2011).

¹⁴ Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 9. Mai 2010, www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-05-10-beschluesse-eurolaender-finanzenminister.property=publicationFile.pdf (Stand: 16.10.2011).

¹⁵ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), ABl. L 118 vom 12.5.2010, S. 1.

¹⁶ Vgl. die Gründungsurkunde der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität als luxemburgische Aktiengesellschaft vom 7. Juni 2010, www.bundesfinanzministerium.de/nr_1270/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/20100609-Schutzschirm-Euro-Anlage-2,templateId=raw.property=publicationFile.pdf (Stand: 16.10.2011), und den Rahmenvertrag für die EFSF vom 7. Juni 2010, www.bundesfinanzministerium.de/nr_1270/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/20100609-Schutzschirm-Euro-Anlage_1,templateId=raw.property=publicationFile.pdf (Stand: 16.10.2011). Der Deutsche Bundestag erteilte dem Bundesmi-

Noch vor der erstmaligen Beantragung von Finanzhilfen aus Mitteln des europäischen Stabilisierungsmechanismus durch Irland sahen sich die Staats- und Regierungschefs aufgrund wachsender Zweifel an der Zahlungsfähigkeit weiterer Euro-Mitgliedstaaten veranlasst, einen permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus einrichten zu müssen.¹⁷ Nachdem für Irland 85 Mrd. Euro bereitgestellt worden waren und bevor weitere 78 Mrd. Euro Kredithilfen auf Antrag Portugals beschlossen wurden, einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, ein effektives Ausleihvolumen des temporären Rettungsschirms von 440 Mrd. Euro zu erreichen.¹⁸ Zu diesem Zweck wurden die Garantiesumme auf 780 Mrd. Euro aufgestockt und zugleich das Instrumentarium der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) erweitert.¹⁹ Zwischenzeitlich hatten sich die Staats- und Regierungschefs auf ein zweites Rettungspaket für Griechenland aus EFSF-Mitteln verständigt.²⁰

Ohne dass die Änderungen des EFSF-Rahmenvertrags erst in Kraft getreten wären, begannen die Finanzminister der Euro-Mitgliedstaaten darüber zu verhandeln, wie die Darlehenskapazität ohne nochmalige Aufstockung des Gewährleistungsrahmens um ein Vielfaches gehebelt werden kann.²¹ Hierzu sollen Mittel der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität als Risikoversicherung für neu begebene Staatsanleihen der Euro-Mitgliedstaaten angeboten oder über Co-Investment-Fonds mit Mitteln von Finanzinstituten und Anlegern kombiniert werden. Mit beiden Optionen soll die Kapazität des Rettungsschirms vervierfacht bis verfünffacht werden.²²

Den Bemühungen zur Bewältigung der Schuldenkrise einzelner Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ist gemeinsam, dass die mit den ergriffenen Maßnahmen stets erhoffte Beruhigung der Märkte bislang ausgeblieben ist. Es ist im Gegenteil trotz – oder wegen? – immer umfangreicherer Finanzhilfen eine Eskalierung zu verzeichnen, welche die Währungsunion als Ganzes zu gefährden droht. Der jeweils erkaufte Zeitgewinn verschafft einen immer knapper werdenden Spielraum, um die Kreditfähigkeit verschuldeter Staaten wiederherzustellen.

III. Die EU als Rechts- und Solidargemeinschaft

Die divergierende fiskalische und wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten der Eurozone untergräbt die Stabilität der gemeinsamen Währung. Gerade um das zu vermeiden,

nisterium der Finanzen die Ermächtigung zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus durch Gesetz vom 22. Mai 2010, BGBl. I S. 627.

¹⁷ Europäischer Rat (Brüssel) vom 28./29. Oktober 2010, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer I 2, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117499.pdf (Stand: 16.10.2011).

¹⁸ Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 11. März 2011, Ziffer 5, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/119824.pdf (Stand: 16.10.2011).

¹⁹ EFSF Rahmenvertrag in der ab dem Wirksamwerden der Änderungen gültigen Fassung, inoffizielle Arbeitsübersetzung, www.bundesfinanzministerium.de/nr_97140/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/Der_Euro/Stabilitaet/Stabilisierung-des-Euro/Einleitungstext_Anlage_EFSF_Rahmenvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (Stand: 16.10.2011).

²⁰ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe vom 21. Juli 2011, Ziffer 2, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/124011.pdf (Stand: 24.10.2011); geändert und konkretisiert durch Erklärung des Euro-Gipfels (Brüssel) vom 8. November 2011, Ziffern 12 ff., www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/125662.pdf (Stand: 9.11.2011).

²¹ Den Vorschlag unterbreitete US-Finanzminister Timothy Geithner, vgl. Reuters, Exclusive – Geithner to float idea of leveraging EFSF, Meldung vom 15.9.2011, uk.reuters.com/article/2011/09/15/uk-eurozone-geithner-efs-idUKTRE78E3DY20110915 (Stand: 16.10.2011).

²² Erklärung des Euro-Gipfels (Brüssel) vom 8. November 2011 (Fn. 20), Ziffern 19, 20.

wurden mit der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion vertragliche Sicherungen der Geldwertstabilität verankert: der Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und das Verbot der Schuldenübernahme. Doch gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde bereits vielfach und stets sanktionslos verstoßen. Die Europäische Zentralbank hat durch den Ankauf von Staatsanleihen ihren geldpolitischen Auftrag weit überdehnt und den Weg zur Vergemeinschaftung nationaler Schulden beschritten.²³ Und mit der Übernahme von Gewährleistungen für verschuldete Staaten haben die EU und die Mitglieder der Eurozone die Sozialisierung privater Verluste in Kauf genommen und das Verbot der Schuldenübernahme de facto ausgehebelt.

Durch dieses Verhalten der Organe wie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurde – ungeachtet der umstrittenen juristischen Bewertung im Einzelnen²⁴ – die Idee der Rechtsgemeinschaft, die für die Entwicklung der europäischen Integration von so zentraler Bedeutung ist, zumindest arg strapaziert.²⁵ Dies verdeutlicht nicht zuletzt das Vorhaben, durch Ergänzung eines neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV eine eigene Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus zu schaffen.²⁶ Zunächst beriefen sich die Staats- und Regierungschefs hingegen auf „die im Lissabon-Vertrag verankerten Grundsätze der Verantwortung und der Solidarität ..., die das Herz der Währungsunion bilden“²⁷, um die Gewährung von Finanzhilfen zu rechtfertigen. Das so entstandene Spannungsverhältnis zwischen Rechtsgemeinschaft und Solidarprinzip muss mit dem Ziel, die Finanzmarktstabilität im Euro-Währungsgebiet zu wahren, aufgelöst werden.

Der Weg dorthin kann von einer Stärkung des bestehenden Ordnungsrahmens bis zu einer Fiskalunion reichen. Von entscheidender Bedeutung wird dabei sein, in welchem Ausmaß die Eigenverantwortung der Akteure zum Tragen kommt oder Risiken bzw. Haftung von Gläubigern verschuldeter Staaten auf die Steuerzahler, von überschuldeten Staaten auf die Partner der Eurozone und von der jetzigen auf nächste Generationen abgewälzt werden.²⁸ Letztlich muss die Frage beantwortet werden, wie einer unterschiedlichen Haushalts- und Wirtschaftsentwicklung in den Mitgliedstaaten des gemeinsamen Währungsgebiets begegnet werden soll. Die Grenze zwischen Solidarität und Eigenverantwortung muss dabei so gezogen werden, dass die Stabilität des Euro erhalten werden kann.

²³ In Bezug auf die Ermöglichung von Sekundärmarktkäufen durch den künftigen Europäischen Stabilitätsmechanismus kritisiert die Deutsche Bundesbank die Beeinträchtigung wichtiger Grundprinzipien der Währungsunion wie Subsidiarität, finanzpolitische Eigenverantwortlichkeit und gegenseitiger Haftungsausschluss, vgl. Monatsbericht Februar 2011, S. 72 f., www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/monatsberichte/2011/201102mb_bbk.pdf (Stand: 16.10.2011).

²⁴ Für Vertragswidrigkeit der Finanzhilfen Kurt Faßbender, Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, NVwZ 2010, S. 799 ff.; Martin Seidel, Der Euro – Schutzschild oder Falle?, ZEI Working Paper B01/2010, S. 8 ff.; für Vertragskonformität dagegen Christoph Herrmann, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, S. 413 ff.; vermittelnd Christian Calliess, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, S. 213, 268 ff.

²⁵ Grundlegend zur Rechtsgemeinschaft Walter Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979, S. 52 ff.; zu den Auswirkungen der Schuldenkrise vgl. Frank Schorkopf, Gestaltung mit Recht. Prägekraft und Selbststand des Rechts in einer Rechtsgemeinschaft, AöR Bd. 136 (2011), S. 323 ff.

²⁶ Europäischer Rat (Brüssel) vom 16./17. Dezember 2010, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/118604.pdf (Stand: 16.10.2011).

²⁷ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 7. Mai 2010 (Fn. 13), Ziffer 1 a.E.

²⁸ Vgl. Art. 2 Satz 2 EUV, der die gesellschaftliche Solidarität als gemeinsamen Wert aller Mitgliedstaaten postuliert. Die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und die Solidarität zwischen den Generationen zählen nach Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 bzw. UAbs. 2 EUV zu den Zielen der Union.

IV. Stabilisierung der Eurozone

Zu den wesentlichen Maßnahmen, die der Europäische Rat in die Wege geleitet hat, um das Euro-Währungsgebiet zu stabilisieren, zählen Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Einführung eines Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten, der Euro-Plus-Pakt sowie die Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus.²⁹ Die Wirksamkeit dieser Instrumente setzt den politischen Willen zur Anwendung und die Möglichkeit zur Durchsetzung der vereinbarten Regeln voraus. Hier sind Zweifel angebracht, ob die Entwicklung einer gemeinsamen Stabilitätskultur so gelingen kann.

1. Stabilitäts- und Wachstumspakt

Da sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt als unzureichend erwiesen hat, um eine übermäßige Staatsverschuldung zu vermeiden, werden das System der multilateralen Überwachung (jetzt als „präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ bezeichnet) sowie das Verfahren zur Kontrolle übermäßiger Defizite („korrektive Komponente“) konkretisiert.³⁰ Um haushaltspolitische Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und verhindern zu können, soll das Wachstum der Staatsausgaben nicht über dem Potentialwachstum eines Landes liegen und erstmals sanktioniert werden können, wobei ein Vorschlag der Kommission zur Hinterlegung einer verzinslichen Einlage vom Rat erst im zweiten Durchgang und nur mit einfacher Mehrheit zurückgewiesen werden kann. Ein Defizitverfahren soll künftig auch durchgeführt werden können, wenn ein zu hoher Schuldenstand nicht angemessen zügig gesenkt wird. Zudem werden die Sanktionsmöglichkeiten um eine nicht verzinsliche Einlage, die in ein Bußgeld umgewandelt werden kann, erweitert und können Sanktionsempfehlungen der Kommission nur noch mit qualifizierter Mehrheit im Rat zurückgewiesen werden.

Eine bessere Haushaltsdisziplin kann dadurch insoweit erreicht werden, als nunmehr ein umfangreicheres Spektrum an Sanktionen früher und konsequenter zum Einsatz kommen kann. Insbesondere kann die Verhängung einer Sanktion nicht mehr durch eine Minderheit im Rat blockiert werden. Sie liegt allerdings weiterhin im Ermessen der Ratsmehrheit, so dass von „quasi-automatischen“ Sanktionen keine Rede sein kann. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt erhält damit nicht die erforderliche Direktionskraft, um die Einhaltung der vertraglichen Defizit- und Schuldenstandsgrenzen³¹ tatsächlich durchzusetzen.³² Deshalb

²⁹ Europäischer Rat (Brüssel) vom 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Ziffern I 9 f., 11 ff., 16 f., www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf (Stand: 16.10.2011).

³⁰ Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97, KOM(2010) 256 endgültig, ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_526de.pdf (Stand: 16.10.2011), für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, KOM(2010) 522 endgültig, ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_522de.pdf (Stand: 16.10.2011), für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, KOM(2010) 524 endgültig, ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_524de.pdf (Stand: 16.10.2011), für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, KOM(2010) 523 endgültig, ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_523de.pdf (Stand: 16.10.2011).

³¹ Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 1 des Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

³² Für die Deutsche Bundesbank besteht „kein Anlass für großen Optimismus“, vgl. Monatsbericht April 2011, S. 54, www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/monatsberichte/2011/201104mb_bbk.pdf (Stand: 16.10.2011). Ausführliche ökonomische Analyse bei Matthias Kullas, Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten?, 2011, www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/wirtschafts-und-stabilitaetspolitik/cep-studie-reformierter-swp/ (Stand: 24.10.2011).

sollte die Ahndung von Regelverstößen dem politischen Ermessen des Rates entzogen und in ein automatisiertes Verfahren überführt werden, was Vertragsänderungen erfordert.

2. Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten

In Ergänzung zur fiskalpolitischen Kontrolle im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zielt das neue Verfahren zur Erkennung, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte³³ auf eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung ab. Anhand makroökonomischer und makrofinanzieller Indikatoren sollen Ungleichgewichte frühzeitig erkannt und überwacht werden. Bei übermäßigen Ungleichgewichten kann der Rat Korrekturmaßnahmen empfehlen und – wenn die Empfehlung nicht befolgt wird – finanzielle Sanktionen gegen Mitglieder des Euro-Währungsgebiets beschließen.

Die Leistungsbilanzsalden bilden durchaus einen sinnvollen Anknüpfungspunkt, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten zu bewerten. Angesichts des sehr aufwändig und detailliert gestalteten Verfahrens darf jedoch die praktische Wirksamkeit solcher wirtschaftspolitischer Steuerung nicht überschätzt werden. Geradezu kontraproduktiv erschiene eine symmetrische Behandlung von Defiziten und Überschüssen in der Leistungsbilanz. Die sanktionsbewehrte Empfehlung an Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen, ihre Binnennachfrage zu steigern,³⁴ kann dem Ziel der Haushaltskonsolidierung zuwiderlaufen und wettbewerbsfähige Staaten schwächen.

3. Euro-plus-Pakt

Zu einer wirtschaftspolitischen Koordinierung von neuer Qualität soll der Euro-plus-Pakt führen, den die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets geschlossen haben und dem weitere EU-Mitgliedstaaten beigetreten sind.³⁵ Um die Wettbewerbsfähigkeit der teilnehmenden Staaten zu verbessern und dadurch einen höheren Grad an wirtschaftlicher Konvergenz zu erreichen, verpflichten sich die Staats- und Regierungschefs auf gemeinsame Ziele, deren Verwirklichung sie selbst überwachen. Konkrete Maßnahmen, um Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung fördern, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern und die Finanzstabilität zu stärken, verbleiben in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die sich an den Leistungsstärksten innerhalb Europas orientieren sollen.

Der Euro-plus-Pakt fokussiert zutreffend Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz als Schlüssel für Stabilität innerhalb des Euro-Währungsgebiets und präzisiert Themen für eine koordi-

³³ Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, KOM(2010) 527 endgültig, ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_527de.pdf (Stand: 16.10.2011), für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum, KOM(2010) 525 endgültig, ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_525de.pdf (Stand: 16.10.2011).

³⁴ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. September 2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, P7_TA-PROV(2011)0424, Erwägungsgrund 11 des Standpunkts des Europäischen Parlaments, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0424+0+DOC+XML+V0//DE.

³⁵ Europäischer Rat (Brüssel) vom 24./25. März 2011 (Fn. 29), Anlage I.

nierte Wirtschaftspolitik. Die Staats- und Regierungschefs gehen damit die Selbstverpflichtung ein, ihren jeweiligen gesetzgebenden Körperschaften spezifische Maßnahmen zur Umsetzung der vereinbarten Ziele vorzuschlagen. Entscheidungen darüber obliegen jedoch den teilnehmenden Staaten in eigener Zuständigkeit. Da es Sache der Gesetzgebung ist, konkrete Vorhaben zu implementieren, sollten sich die Staats- und Regierungschefs makroökonomischer Feinabstimmung enthalten. Ihr koordiniertes Vorgehen mag die Reformbereitschaft in den einzelnen Staaten befördern, bleibt aber auf sie angewiesen.

4. Europäischer Stabilitätsmechanismus

Durch die Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sollen Finanzhilfen für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen bereitgestellt werden.³⁶ Dieser dauerhafte soll den temporären Rettungsschirm ab Juli 2013 ablösen und mit einem gezeichneten Kapital von 700 Mrd. Euro eine effektive Darlehenskapazität von 500 Mrd. Euro erreichen. Die Aktivierung des ESM muss im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen und unabdingbar sein, um die Finanzstabilität der Eurozone insgesamt zu wahren.³⁷ Finanzhilfen sollen nur gegen strenge Auflagen auf der Grundlage einer Analyse der Schuldentragfähigkeit gewährt werden, wobei eine angemessene Beteiligung des Privatsektors angestrebt wird.

Als Ultima Ratio können Finanzhilfen dazu beitragen, die Stabilität des Euro-Währungsgebiets als Ganzes zu wahren, wenn der damit erkaufte Zeitgewinn genutzt werden kann, um die Staatsverschuldung abzubauen und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wiederherzustellen. Dazu bestehen jedoch nur dann hinreichende Anreize, wenn Konsequenzen für den Fall gezogen werden, dass trotz befristeter und strikt konditionierter Gewährung von Finanzhilfen die vereinbarten Sanierungsziele nicht erreicht werden. Andernfalls droht die Grenze von temporären Liquiditätshilfen zu permanenten Transferzahlungen überschritten und das Verbot der Schuldenübernahme ausgehöhlt zu werden.

Der Ultima Ratio-Gedanke wird sogleich relativiert, wenn Finanzhilfen schon bei drohenden, aber noch nicht eingetretenen Finanzierungsproblemen bereitgestellt werden können. Zudem eröffnet die Prüfung der Schuldentragfähigkeit eines Euro-Mitgliedstaats einen breiten Ermessensspielraum zur Gewährung von Finanzhilfen.³⁸ Schließlich wird eine Beteiligung des Privatsektors nicht etwa verpflichtend, sondern lediglich von Fall zu Fall vorgesehen und in die Verantwortung des begünstigten Mitgliedstaats gestellt, so dass Finanzhilfen im Ergebnis auch ohne Gläubigerbeteiligung gewährt werden können.³⁹ In dieser Ausgestaltung

³⁶ Europäischer Rat (Brüssel) vom 24./25. März 2011 (Fn. 29), Anlage II; Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), Entwurf der Finanzminister der Eurozone vom 20.6.2011, vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, A-Drs. 17(21)602 (nicht veröffentlicht).

³⁷ So der Entwurf eines Art. 136 Abs. 3 AEUV, vgl. Europäischer Rat (Brüssel) vom 16./17. Dezember 2010 (Fn. 26), Anlage I.

³⁸ „Weitreichende diskretionäre Handlungsspielräume“ des Rates monieren die Mitglieder des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Peter Bofinger, Lars Feld, Wolfgang Franz, Christoph Schmitt, Beatrice Weder di Mauro, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.7.2011, S. 10.

³⁹ Nach Art. 12 Abs. 2 ESM-Vertragsentwurf wird eine Beteiligung des Privatsektors nicht als Voraussetzung, sondern als Folge der Gewährung einer Finanzhilfe „angestrebt“. Danach ergreift das eine Finanzhilfe empfangende Mitglied „Initiativen“, um die wichtigsten privaten Anleger zu „ermutigen, ihr Engagement beizubehalten“, sofern seine Staatsverschuldung auf ein langfristig tragbares Niveau zurückgeführt werden kann, andernfalls es mit seinen Gläubigern „bona fide aktive Verhandlungen aufzunehm-

stärkt der Europäische Stabilitätsmechanismus nicht die Eigenverantwortung verschuldeter Staaten, sondern weckt begründete Erwartungen auf eine teilweise Schuldenübernahme durch die Partner des Euro-Währungsgebiets.

Vor allem aber bleibt die Frage nach den Folgen offen, falls die als Gegenleistung für erhaltene Finanzhilfen vereinbarten Auflagen nicht oder nicht ausreichend erfüllt werden. Hier liegt ein Konstruktionsfehler des Europäischen Stabilitätsmechanismus wie auch der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität. Sie sind einseitig auf die Gewährung von Finanzhilfen ausgerichtet und werden mit der politischen Zielsetzung verbunden, den Zahlungsausfall eines Euro-Mitgliedstaats um jeden Preis zu vermeiden.⁴⁰ Dadurch wird ein Anreiz zur Sozialisierung privater Verluste und zur Vergemeinschaftung nationaler Schulden gesetzt, solange keine wirksame Begrenzung von Finanzhilfen ermöglicht wird.

Investoren können so ohne eigenes Risiko gegen einzelne Staaten des Euro-Währungsgebiets agieren, weil sie erwarten können, die Gemeinschaft der Steuerzahler werde ihr Risiko tragen. Die Rettungsschirme setzen damit eine Ursache für spekulative Attacken gegen Euro-Staaten. In Folge droht der Dominoeffekt, dass immer mehr Mitglieder der Eurozone Finanzhilfen in Anspruch nehmen müssen und das bei niedrigeren Kreditzinsen auch wollen.⁴¹ Die Geberländer – und in letzter Konsequenz die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität bzw. der Europäische Stabilitätsmechanismus selbst – gefährden damit ihre eigene Bonität. Ihnen droht die finanzielle Überforderung.⁴²

V. Sanierung überschuldeter Euro-Staaten

Um die Gewährung von Finanzhilfen zu begrenzen und eine Überforderung der Geberländer zu vermeiden, ist ein Sanierungsverfahren für überschuldete Staaten unverzichtbar.⁴³ Gerade weil ein unkontrollierter Zahlungsausfall Ansteckungsgefahren bergen kann,⁴⁴ bedarf es eines Verfahrens kontrollierter Sanierung, das rechtzeitig vor einem Zahlungsausfall eingeleitet werden kann.⁴⁵ Im Rahmen eines solchen Sanierungsverfahrens müssen die Staatsschulden restrukturiert, konkrete Maßnahmen zur Wiederherstellung wettbewerbsfähiger

men“ hat und „ausreichend Einsatz“ für eine Beteiligung des Privatsektors zeigen muss. Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses), die nach Art. 12 Abs. 3 ESM-Vertragsentwurf ab Juli 2013 alle neuen Staatsanleihen mit mehr als einem Jahr Laufzeit enthalten, dienen lediglich dazu, eine Einigung zwischen einem Staat und seinen Gläubigern zu erleichtern.

⁴⁰ Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe vom 21. Juli 2011 (Fn. 20), Ziffer 10: „Wir sind entschlossen, den Programmländern – sofern sie diese Programme erfolgreich durchführen – weiterhin Unterstützung zu leisten, bis sie den Marktzugang wiedererlangt haben.“ Bekräftigend die Erklärung des Euro-Gipfels (Brüssel) vom 8. November 2011 (Fn. 20), Ziffer 7.

⁴¹ Fehlanreize zur Inanspruchnahme von ESM-Krediten aufgrund der günstigen Zinskonditionen kritisiert die Deutsche Bundesbank (Fn. 32), S. 56.

⁴² So ausdrücklich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Brief an den Bundesminister der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, vom 18. März 2011, S. 1, www.bundesfinanzministerium.de/nr_4342/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Wissenschaftlicher_Berat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/1103281a3002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (Stand: 24.10.2011).

⁴³ Vgl. Horst Köhler, in: Focus Nr. 12/2010 vom 22.3.2010, S. 18, 26; ebenso Jens Weidmann, in: Die Zeit vom 14.7.2011, S. 2, demzufolge „eine staatliche Insolvenz im Euro-Raum ... nicht ausgeschlossen werden“ darf.

⁴⁴ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen verweist darauf, dass „in einem gesunden Finanzmarktumfeld ... die Insolvenz und nachfolgende Umschuldung eines kleinen oder mittelgroßen Mitglieds der Eurozone kein systemisches Risiko“ darstelle, vgl. Brief an den Minister Dr. Schäuble vom Juli 2010, S. 1, www.bundesfinanzministerium.de/nr_4342/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Wissenschaftlicher_Berat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/1009151a3002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (Stand: 24.10.2011).

⁴⁵ Vgl. Horst Köhler, in: Focus Nr. 12/2010 vom 22.3.2010, S. 18, 26.

Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen ergriffen und letztlich ein Ausscheiden aus der Eurozone ermöglicht werden.

1. Restrukturierung der Staatsschulden

Eine Umschuldung ist stets dann vonnöten, wenn absehbar ist, dass der Schuldenstand eines Staates nicht auf ein langfristig tragfähiges Niveau zurückgeführt werden kann. Die Feststellung fehlender Schuldentragfähigkeit darf dabei nicht politischen Verhandlungen unterworfen bleiben,⁴⁶ sondern muss anhand objektiver, nachprüfbarer Kriterien getroffen werden. Zielsetzung muss sein, die Verbindlichkeiten gegenüber allen öffentlichen und privaten Gläubigern so weit zu reduzieren, dass der überschuldete Staat seine finanzielle Handlungsfähigkeit zurückerlangt. Erst wenn ein Primärüberschuss – also ein Einnahmenüberschuss vor Zinsausgaben – erzielt werden kann, wird ein Abbau der verbleibenden Staatsverschuldung möglich.

Eine wirksame Restrukturierung der Staatsschulden wird regelmäßig einen Schuldenschnitt erfordern.⁴⁷ Dennoch darf der überschuldete Staat nicht vollständig aus der Haftung entlassen werden, was durch die Verlängerung oder den Umtausch seiner Staatsanleihen sichergestellt werden kann.⁴⁸ Soweit ein teilweiser Schuldenerlass unumgänglich wird, läuft das für die Euro-Partner auf eine Haftungsübernahme für die mittelbar durch die Europäische Zentralbank, die nationalen Zentralbanken oder die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität erworbenen Staatsanleihen hinaus. Hinzu tritt die Haftung privater Gläubiger für die von ihnen bewusst eingegangenen Risiken, wobei erst eine verpflichtende Gläubigerbeteiligung etwaige Erwartungen auf eine Sozialisierung von Verlusten enttäuschen und so die Praxis spekulativer Anleihekäufe unterbinden kann.⁴⁹

Damit ein Schuldenschnitt nicht zu einer allgemeinen Banken- und Finanzkrise führt, müssen Einlagen gesichert und Banken rekapitalisiert werden. Während die Einlagensicherung nach den Mindeststandards der EU in der Eigenverantwortung jedes Mitgliedstaates liegt,⁵⁰ haben die Banken selbst für eine angemessene Eigenkapitalausstattung zu sorgen.⁵¹ Eine zwangsweise Rekapitalisierung von Banken und anderen Finanzinstituten muss vorrangig den jeweiligen Sitzstaaten überlassen bleiben, wird aber ergänzend Finanzhilfen der Euro-Staaten erfordern.⁵² Staatliche Intervention sollte sich jedoch darauf beschränken, im Interesse des

⁴⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Fn. 42), S. 1.

⁴⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Fn. 42), S. 2, demzufolge „es zwingend erforderlich [ist], einen Schuldenschnitt zu ermöglichen“.

⁴⁸ Für eine standardisierte Prolongation neu begebener Schuldtitel bei Inanspruchnahme des ESM Axel Weber, Jens Ulbrich, Karsten Wendorff, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.3.2011, S. 12; für einen Umtausch ausstehender Anleihen in EFSF-Anleihen Peter Bofinger, Lars Feld, Wolfgang Franz, Christoph Schmitt, Beatrice Weder di Mauro (Fn. 38), S. 10.

⁴⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank (Fn. 32), S. 57.

⁵⁰ Vgl. Art. 3 Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme, ABl. L 135 vom 31.5.1994, S. 5, 8, geändert durch Art. 2 Richtlinie 2005/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2005, ABl. L 79 vom 24.3.2005, S. 9, 13.

⁵¹ Zur Eigenmitteluntergrenze vgl. Art. 68 Abs. 1, Art. 75 Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (Neufassung), ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 1, 29, 32, sowie Art. 13 Abs. 1 Richtlinie 2006/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten (Neufassung), ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 201, 208.

⁵² Mit Ziffer 2 (1) (c) des EFSF II-Rahmenvertrags (Fn. 19) wurde die EFSF um das Instrument der Rekapitalisierung von Finanzinstituten erweitert.

Gemeinwohls die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts und die Stabilität der Währungsunion als Ganzes zu sichern. Das erfordert die Konzentration auf systemrelevante Finanzinstitute und Geschäftsbereiche sowie angemessene Gegenleistungen in Form von Zinsaufschlägen oder Beteiligungen.

Die Restrukturierung staatlicher Schulden bedarf – ebenso wie die Rekapitalisierung von Banken – vorhersehbarer und transparenter Regeln, um einen unkontrollierten Zahlungsausfall und daraus resultierende Ansteckungsgefahren zu vermeiden. Zu diesem Zweck kann der im Rahmen des Internationalen Währungsfonds entwickelte Mechanismus zur Restrukturierung öffentlicher Schulden unter den besonderen Bedingungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion fortentwickelt werden.⁵³ Mit einem freiwilligen Schuldenschnitt von 50 Prozent für von privaten Investoren gehaltene griechische Staatsanleihen sowie Vereinbarungen zur Rekapitalisierung des Bankensektors bis Juni 2012 haben die Staats- und Regierungschefs der Eurozone den Anfang dazu gemacht.⁵⁴

2. Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit

Mit wachsender Staatsverschuldung geht meist ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit einher, der sich in einem Leistungsbilanzdefizit niederschlägt. Die Kreditfähigkeit einer Volkswirtschaft, die zur Finanzierung ihres Leistungsbilanzdefizits auf ausländische Kreditgeber angewiesen ist, kann jedoch nur erhalten werden, wenn der Nettokapitalimport nicht in den Konsum fließt, sondern in Investitionen, aus denen Wertschöpfung generiert werden kann.⁵⁵ Die Restrukturierung der Staatsschulden muss daher mit Maßnahmen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit verknüpft werden.

Neben Sparauflagen zur Reduzierung konsumtiver Ausgaben müssen im Rahmen eines Programms für den Wiederaufbau eines überschuldeten Staates gezielt Anreize für Investitionen gesetzt werden. Darauf sind auch die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds der Europäischen Union auszurichten.⁵⁶ Der betroffene Staat muss dazu eine Eigenleistung – etwa im Wege der Privatisierung von Vermögenswerten – erbringen. Vor allem aber müssen wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen in Wirtschaft und Verwaltung geschaffen werden. Das erfordert tiefgreifende strukturelle Reformen namentlich im Steuersystem und im Sozialversicherungswesen, um die Einnahmenbasis zu verbessern.

⁵³ Vgl. Internationaler Währungsfonds, Report of the Managing Director to the International Monetary and Financial Committee on a Statutory Sovereign Debt Restructuring Mechanism vom 8. April 2003, www.imf.org/external/np/omd/2003/040803.htm (Stand: 16.10.2011); Sean Hagan, Designing a Legal Framework to Restructure Sovereign Debt, Georgetown Journal of International Law, vol. 36, 2005, S. 299 ff.

⁵⁴ Erklärung des Euro-Gipfels vom 8. November 2011 (Fn. 20), Ziffern 12 und 23 i.V.m. Anlage 2.

⁵⁵ Lüder Gerken, Matthias Kullas, CEP-Default-Index, 2011, S. 11, www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/CEP-Default-Index/CEP-Studie_CEP-Default-Index.pdf (Stand: 16.10.2011).

⁵⁶ Für Griechenland vgl. die Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe vom 21. Juli 2011 (Fn. 20), Ziffer 4.

3. Ausscheiden aus der Eurozone

Wo die Restrukturierung der Staatsschulden und Maßnahmen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit auf absehbare Zeit nicht genügen, um den Zugang zu den Finanzmärkten wiederzuerlangen, muss als letztes Mittel das Ausscheiden eines Staates aus der Eurozone ermöglicht werden. Dies kann zwar für eine Übergangszeit zu Unsicherheiten führen, weil der betroffene Staat seine Schulden nicht mehr vollständig zurückzahlen könnte und daher seine Kreditwürdigkeit auf Jahre hinaus verlieren würde. Zudem können Ansteckungsgefahren auch für andere Staaten nicht ausgeschlossen werden. Aber diese Folgen können bereits mit einer Umschuldung eintreten und sind daher hier genauso wie dort beherrschbar. Lediglich für die spezifischen Risiken einer Währungsumstellung müssten besondere Vorkehrungen getroffen werden, beispielsweise die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen zur Vermeidung von Kapitalflucht.

Mit einem Ausscheiden aus dem gemeinsamen Währungsgebiet – unter Beibehaltung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union – würde dem betroffenen Staat der Weg einer Abwertung eröffnet. Seine Wettbewerbsposition würde sich dadurch kurzfristig spürbar verbessern. Ein partieller Schuldenerlass sowie die Rekapitalisierung von Finanzinstituten und damit erhebliche Solidarleistungen der Euro-Partner wären zwar auch in diesem Fall unumgänglich. Aber im Vergleich zum dauerhaften Verbleib in der Eurozone kann das zumindest zeitweise Ausscheiden eines nicht wettbewerbsfähigen Staates eine höhere Aussicht auf einen Sanierungserfolg bieten. Spätestens dann, wenn durch einen solchen Staat die Währungsunion als Ganzes in ihrer Existenz gefährdet wird, wird die Zusammensetzung der Eurozone korrigiert werden müssen.

Im Zuge der Errichtung eines Verfahrens kontrollierter Sanierung für überschuldete Staaten sollten auch Regeln für das Ausscheiden aus der Eurozone geschaffen werden.⁵⁷ Im Einvernehmen kann ein Mitgliedstaat bereits heute von der gemeinsamen Währungspolitik ausgenommen und vorübergehend zur Wiedereinführung einer eigenen Währung ermächtigt werden.⁵⁸ Darüber hinaus sollten die Kriterien für die Aufnahme in das Euro-Währungsgebiet, die nach Art. 140 Abs. 1 Satz 3 AEUV als Maßstab für das Erreichen eines hohen Grades an dauerhafter Konvergenz dienen, durch Vertragsänderung ausdrücklich zu Bedingungen für den Verbleib im Euro-Währungsgebiet erweitert werden. Für den Fall der Nichterfüllung dieser Kriterien ist dann – in Ergänzung zu dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit – ein Verfahren über die Suspendierung der Mitgliedschaft in der Eurozone zu etablieren.

Das Ergebnis eines solchen Verfahrens wäre, dass für den betroffenen Staat (wieder) die Ausnahmeregelung der Art. 139 bis 144 AEUV wie für diejenigen Mitgliedstaaten gilt, die die Voraussetzungen für die Einführung des Euro noch nicht erfüllen.⁵⁹ Das schließt das Recht auf eine spätere Rückkehr in das Euro-Währungsgebiet zu einem veränderten Wechselkurs

⁵⁷ Ebenso Christian Calliess (Fn. 24), S. 282.

⁵⁸ So zu Recht unter Bezugnahme auf Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c AEUV Martin Seidel (Fn. 24), S. 24 ff.; ders., Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion, integration Nr. 4/2010, S. 195, 201 f.; im Ergebnis auch Christoph Herrmann (Fn. 24), S. 417.

⁵⁹ So bereits Peter Behrens, Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, EuZW 2010, S. 121.

ein. Ein Verfahren über das – vorübergehende – Ausscheiden aus der Eurozone knüpft somit an das vorhandene Nebeneinander von Mitgliedstaaten mit und ohne Zugehörigkeit zur Eurozone an. Es gewährleistet die gebotene Flexibilität, um sowohl die Wettbewerbsfähigkeit des ausgeschiedenen Staates unter erleichterten Bedingungen wiederherstellen als auch die Stabilität der Währungsunion insgesamt sichern zu können.

VI. Wege zur Konvergenz in der Eurozone

Die Herausforderung aller Bemühungen zur Stabilisierung des Euro und zur Sanierung überschuldeter Euro-Staaten besteht darin, die Ursachen für Verschuldung und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit zu beseitigen. Dazu helfen neben der Regulierung der Finanzmärkte nur Haushaltsdisziplin und Strukturreformen. Kann dadurch ein ausreichendes Maß an Konvergenz zwischen den Euro-Mitgliedstaaten nicht hergestellt werden, verbleiben letztlich nur zwei Lösungsmodelle: Entweder wird das Ausscheiden eines nicht wettbewerbsfähigen Mitgliedstaats aus der Eurozone in Kauf genommen, um eine konvergente Entwicklung im verbleibenden Währungsgebiet zu ermöglichen. Oder es werden fortbestehende fiskalische und wirtschaftliche Diskrepanzen durch dauerhafte Transferleistungen ausgeglichen.

Würde eine Art europäischer Finanzausgleich entstehen, so liefe das auf die Vergemeinschaftung der Haftung hinaus. Um dem damit verbundenen Anreiz, sich weiter zu Lasten der Euro-Partner zu verschulden, wirksam begegnen zu können, müssten die Mitgliedstaaten weitreichende fiskalpolitische Kompetenzen mit Eingriffsrechten in die nationale Budgethoheit auf die Europäische Union übertragen. Ohne eine solche Fiskalunion muss hingegen das Verbot der Schuldenübernahme aufrechterhalten werden, damit die disziplinierende Funktion der Finanzmärkte gegenüber der weiterhin eigenständigen Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zum Tragen kommen kann. Wenig Erfolg verspricht deshalb der bislang unternommene Versuch, die nationale Zuständigkeit in der Wirtschafts- und Finanzpolitik mit der Haftungsübernahme durch Dritte zu kombinieren.⁶⁰ Stattdessen müssen Entscheidungskompetenz und Haftung wieder zusammengeführt werden.

1. Fiskalunion

Für eine Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion zur Fiskalunion wurde ein europäisches Finanzministerium erwogen⁶¹ und eine Aufwertung des Kommissars für Wirtschaft und Währung in die Wege geleitet.⁶² In materieller Hinsicht ist vorgeschlagen, die Wirtschaftsunion durch Vertragsänderungen bis hin zur vollständigen Integration des Finanzsektors zu vertiefen und der Europäischen Union Durchgriffsrechte auf Entscheidungen der

⁶⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2011, S. 68 f. zur Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organen vom 21. Juli 2011,

www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/monatsberichte/2011/201108mb_bbk.pdf (Stand: 9.11.2011).

⁶¹ Jean-Claude Trichet, Europa voranbringen – Institutionen stärken. Rede zur Entgegennahme des Internationalen Karlspreises 2011, in: Olaf Müller, Bernd Vincken (Hrsg.), Herausforderungen im Zeichen der Krise, 2011, S. 41, 50 f.

⁶² Erklärung des Euro-Gipfels (Brüssel) vom 8. November 2011 (Fn. 20), Ziffer 28.

Mitgliedstaaten, die ihren Haushalt oder ihre Wettbewerbsfähigkeit betreffen, einzuräumen.⁶³ Bei Verstößen gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie als Gegenleistung zur Gewährung von Finanzhilfen könnten Eingriffe der Europäischen Union in die nationalen Haushalte dazu beitragen, das geltende Recht bzw. vereinbarte Auflagen durchzusetzen.⁶⁴

Eine zentrale Steuerung der Fiskalpolitik wirft nicht nur Fragen der demokratischen Legitimation⁶⁵ und der parlamentarischen Kontrolle auf, sondern auch der politischen Akzeptanz dieser Form europäischer Integration in den Empfänger- wie in den Geberländern. Bei dauerhaften Transferzahlungen müssten die Empfängerländer eine empfindliche Einschränkung ihrer politischen Handlungsfreiheit hinnehmen, während die Geberländer substantiell höhere Lasten zu tragen hätten. Dabei bestehen – nachdem Finanzhilfen auch ohne Gläubigerbeteiligung, ohne Zinsaufschläge und trotz nicht hinreichend erfüllter Konditionen ausgereicht werden – bereits massive Fehlanreize zur Sozialisierung privater Verluste und zur Vergemeinschaftung nationaler Schulden, die mit der Einführung von Eurobonds noch verstärkt werden würden.⁶⁶

Ein europäischer Finanzausgleich würde – wie das Beispiel der deutschen Bundesländer zeigt – fiskalische und wirtschaftliche Disparitäten innerhalb des gemeinsamen Währungsgebiets nicht überwinden, sondern eher verfestigen. Eine Fiskalunion würde daher ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten forcieren. Die intendierte Vertiefung der europäischen Integration würde absehbar mit einer Desintegration sowohl zwischen den Mitgliedern und Nichtmitgliedern der Eurozone als auch zwischen den wettbewerbsfähigen und nicht wettbewerbsfähigen Mitgliedern der Eurozone einhergehen.

2. Stärkung des bestehenden Ordnungsrahmens

Eine wesentliche Ursache für die Entwicklung der Staatsschuldenkrise ist die Missachtung der zur Sicherung eines stabilen Euro errichteten Währungsordnung. Eine gemeinsame Stabilitätskultur unter den Mitgliedstaaten der Eurozone, die im Maastricht-Vertrag angelegt ist, zu der es bislang aber am politischen Willen gefehlt hat, konnte so nicht entstehen. Die Stärkung des bestehenden Ordnungsrahmens ist deshalb eine notwendige Voraussetzung für die Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets. Dies erfordert eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Restitution der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank durch Beendigung des Ankaufs von Staatsanleihen und die Aufrechterhaltung des Verbots der Schuldenübernahme.

⁶³ Jean-Claude Trichet (Fn. 61), S. 48 ff. Zur Beauftragung des Präsidenten des Europäischen Rates, in Zusammenarbeit mit den Präsidenten der Kommission und der Euro-Gruppe die Möglichkeit von begrenzten Vertragsänderungen zu sondieren, vgl. Erklärung des Euro-Gipfels (Brüssel) vom 8. November 2011 (Fn. 20), Ziffer 35.

⁶⁴ Vgl. Auswärtiges Amt, Zur Zukunft der EU: Erforderliche integrationspolitische Fortschritte zur Schaffung einer Stabilitätsunion, S. 3 f. (nicht veröffentlicht).

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 123, S. 267, 361, wonach die Übertragung des Budgetrechts des Deutschen Bundestages auf die Europäische Union das Demokratieprinzip und das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag in seinem substantiellen Bestimmungsgehalt verletzen würde, „wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben im wesentlichen Umfang supranationalisiert würde.“

⁶⁶ Bundeskanzlerin Angela Merkel betonte in ihrer Regierungserklärung vom 15.12.2010, man dürfe „nicht den Fehler machen, die Vergemeinschaftung der Risiken, wie es zum Beispiel bei Euro-Bonds geschieht, als Lösung erscheinen zu lassen“, vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/80, S. 8817, 8819.

Ergänzend gilt es die Disziplinierung der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken durch die Finanzmärkte zu nutzen, damit wirksame Anreize zur nötigen Haushaltsdisziplin und Reformbereitschaft bestehen. Die Mitgliedstaaten der Eurozone müssen den Marktkräften standhalten können, um ihre Kreditwürdigkeit zu erhalten oder wiederzugewinnen. Das bedingt risikoadäquate Zinssätze ebenso wie die Haftung für die eigenen Schulden. Finanzhilfen müssen daher als Ultima Ratio auf den Fall einer Gefährdung der Währungsunion als Ganzes beschränkt werden. Können die vereinbarten Sanierungsziele innerhalb einer befristeten Laufzeit nicht erreicht werden, müssen die Finanzhilfen eingestellt und ein Verfahren kontrollierter Sanierung durchgeführt werden.

Zur Bewältigung der Schuldenkrise führt kein Weg daran vorbei, die nationalen Haushalte zu entschulden und wettbewerbsfähige Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Kann auf diesem Weg eine ausreichende Konvergenz innerhalb des gemeinsamen Währungsgebiets nicht erreicht werden, sollte die divergierende fiskalische und wirtschaftliche Entwicklung in einzelnen Staaten durch eine Neuordnung der Eurozone gezielt zugelassen werden. Nur so wird die wirtschafts- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit nicht wettbewerbsfähiger Euro-Mitgliedstaaten wiederhergestellt werden können.