

INTERNATIONALES ABKOMMEN ÜBER EINE GESTÄRKT WIRTSCHAFTSUNION

RECHTSGUTACHTEN

von
Ingolf Pernice

Professor Dr. jur., Dr. h.c., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht,
Humboldt-Universität zu Berlin,
Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht (WHI) der
Humboldt-Universität zu
Berlin

*Diese Studie wurde von der Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im
Europäischen Parlament in Auftrag gegeben.*



I. Einleitung

Die Finanzkrise zwingt die Europäische Union, die Struktur und die Arbeitsweise der Wirtschafts- und Währungsunion zu überarbeiten, um das Vertrauen der Finanzmärkte in die Finanz- und Budgetdisziplin der Mitgliedstaaten und ihre Fähigkeit, die Staatsschulden zurückzuzahlen, wiederherzustellen. Beim EU-Gipfeltreffen vom 9. Dezember 2011 in Brüssel wurden wichtige Entscheidungen getroffen, auch wenn es scheint, dass das Vereinigte Königreich die von der Euro-Gruppe geplanten Schritte nicht unterstützen will. Daraufhin beschloss die Euro-Gruppe, den in ihrer Erklärung vom 9. Dezember 2011 (Erklärung) eingeschlagenen Weg ohne das Vereinigte Königreich zu gehen. Um „die Richtung einer stärkeren Wirtschaftsunion“ einzuschlagen, haben sich die Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone auf folgende Maßnahmen geeinigt:

- einen neuen Steuerpakt und die stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik
- die Entwicklung von Stabilisierungsinstrumenten, um auf kurzfristige Herausforderungen eingehen zu können.

Kurz darauf wurde der „Entwurf eines internationalen Abkommens über eine gestärkte Wirtschaftsunion“ in Umlauf gebracht. Er befasst sich mit einer Reihe von Punkten, die in der Erklärung enthalten sind, und steht allen anderen EU-Mitgliedstaaten offen. Neun davon haben ihre Absicht bekundet, sich anzuschließen, wobei das Ziel darin besteht „die Bestimmungen dieses Abkommens so schnell wie möglich in die Verträge aufzunehmen“ (Präambel, Absatz 8). Nicht alle in der Erklärung vorgesehenen Maßnahmen wurden in den Entwurf aufgenommen. Manche müssen noch durch andere rechtliche Instrumente umgesetzt werden.

Die Fragen, die hier als erste zu prüfen sind, beziehen sich auf die adäquate rechtliche Form der geplanten Maßnahmen (siehe Punkt II unten). Es soll besonders auf die Übereinstimmung dieser Maßnahmen mit den Verträgen eingegangen werden (siehe Punkt III unten). Die spezielle Frage, ob die automatischen Korrekturmechanismen eine Verletzung der Rechte der Kommission und des Europäischen Parlaments darstellen, ist Gegenstand eines gesonderten Kapitels (siehe Punkt IV unten). Danach sollen die Möglichkeiten des Parlaments und der Kommission für rechtliche Schritte beim Europäischen Gerichtshof geprüft werden (siehe Punkt V unten). Und letztendlich werden Schlussfolgerungen darüber gezogen werden, ob der Abkommensentwurf als Lösungsinstrument in der aktuellen Krise der EU effektiv und wünschenswert ist.

VI. Schlussfolgerungen und Perspektiven

Im Versuch, die Finanzdisziplin und die Stabilität in der Euro-Zone nach Inkrafttreten des „Sixpack“ zu stärken, weist der Entwurf des Internationalen Abkommens in die richtige Richtung. Aber er scheint unzureichend für die Lösung der Strukturprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion, um die Krise zu beenden und einen dauerhaften Rahmen für einen funktionierenden Euro, für Stabilität und Wachstum und für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Union zu schaffen (siehe Punkt 1 unten). Andererseits scheint das Abkommen überflüssig, soweit einige Maßnahmen

im Rahmen des Sekundärrechts ergriffen werden könnten (siehe Punkt 2 unten). Bei einigen Maßnahmen bestehen ernsthafte Zweifel darüber, ob sie mit den Verträgen konform sind (siehe Punkt 3 unten). Im Hinblick auf die Verbesserung der Effektivität und der demokratischen Legitimität der in dem Entwurf geplanten Maßnahmen müssen gewisse Fragen geprüft werden (siehe Punkt 4 unten).

1. Ein wichtiger Schritt in Richtung einer funktionierenden EWU

Einer der wichtigsten Schritte in Richtung Disziplin und Stabilität in der Eurozone scheinen die in Artikel 3 (Schuldenbremse) genannten Verpflichtungen zu sein. Sie würden die nationale Budgetautonomie beträchtlich einschränken, müssen aber als mächtiges Instrument gesehen werden, um langfristig dafür zu sorgen, dass zu hohe Defizite auf nationaler Ebene wirkungsvoll verhindert werden.

Eine weitere sehr wichtige Verpflichtung des Entwurfs ist in den Artikeln 9, 11 und 12 festgehalten, nämlich die Koordination zu stärken, um zu einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik zu gelangen. Dieses Ziel muss vor dem Hintergrund der Verpflichtung in Absatz 7 der Erklärung, „die steuerliche Integration weiter zu vertiefen, um den Grad unserer wechselseitigen Abhängigkeit besser zu veranschaulichen“ gesehen werden.

Diese bescheidenen Worte sind Ausdruck der Einsicht, dass es angesichts der Bedingungen und Vorteile, die ein integrierter gemeinsamer Binnenmarkt mit sich bringt, und angesichts der Interdependenzen der nationalen Volkswirtschaften, welche mit der gemeinsamen Währung verbunden sind, falsch wäre anzunehmen, die EU-Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen Parlamente seien in ihrer Wirtschafts- und Steuerpolitik autonom. Die externen Effekte der „autonomen“ Wirtschafts- und Steuerpolitik von Mitgliedstaaten wie Griechenland, Italien oder Deutschland führten zu den bekannten Verwerfungen im Euroraum insgesamt. Und es ist klar, dass die Entscheidungen des deutschen Parlaments, dem Rettungsschirm für Griechenland, dem EFSF und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM zuzustimmen, weit davon entfernt waren, autonom zu sein. Vielmehr wurden sie getroffen, weil der Zusammenbruch der Wirtschafts- und Währungsunion sowie des globalen Finanzsystems unmittelbar drohte.

Ein Mindestmaß an Verantwortung und Solidarität, das für die Funktionstüchtigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion nötig ist, würde bedeuten, dass die Regierungen bei ihrer Politik auf die Auswirkungen Bedacht nehmen, die diese für die Situation und die Politik anderer Mitgliedstaaten haben könnten. Genau das ist das Ziel der Vertragsbestimmungen über die Koordinierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik, und genau dieses System der Koordinierung funktioniert nicht, wie wir soeben erleben. In der Illusion von Unabhängigkeit und Autonomie bemühen sich die Mitgliedstaaten vielmehr darum, auf diese oder jene Weise jeweils höchstmöglichen individuellen Nutzen aus der Union zu ziehen und treiben damit den Euro und die Union in die Katastrophe.

Einige Regierungen haben begriffen, dass das Konzept, auf das der Erfolg der europäischen Integration zurückzuführen ist - nämlich gemeinsamen Institutionen supranationale Macht zu übertragen, wenn isolierte Maßnahmen oder die

Zusammenarbeit zwischen Regierungen nicht mehr ausreichen, um bestimmte Ziele von gemeinsamem öffentlichen Interesse zu erreichen – dass dieses Konzept auch und gerade für die Wirtschafts- und Steuerpolitik der einzige Weg ist. Die Überwindung der Asymmetrie zwischen „autonomer“ oder unzureichend koordinierter Wirtschafts-/Steuerpolitik der Mitgliedstaaten und einer zentralisierten Währungspolitik auf EU-Ebene ist das Gebot der Stunde.

Die Erklärung und der Entwurf enthalten bereits einige Elemente dieser wichtigen Einsicht, aber es fehlt offensichtlich der Mut, diejenigen Schritte vorzusehen, deren Notwendigkeit für Stabilität und Wohlstand in einer echten Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion die Mitgliedstaaten bereits eingesehen haben. Vielmehr machen sie bei einem halbherzigen Abkommensentwurf halt. Dabei ist höchst fraglich, ob die Stärkung der Zusammenarbeit durch ein internationales Abkommen, das keine Vorsorge dafür trifft, dass gemeinsame Entscheidungen und die effektive Rechtskontrolle in Angelegenheiten möglich werden, wo die Koordinierung wieder und wieder scheitert, das Vertrauen der Märkte wiederherstellen und die Krise überwinden kann.

2. Eventuelle Maßnahmen im Rahmen der EU-Gesetzgebung

Einige der im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen könnten, wie oben gezeigt, durch Sekundärrecht umgesetzt werden und sofort bindendes europäisches Recht werden:

a. Die Vorschrift des Schuldenabbaus (Artikel 4 des Entwurfs) könnte durch eine Regelung in Artikel 121 (6) in Verbindung mit Artikel 136 (1a) AEUV (siehe Punkt II.1.b. oben) angenommen werden.

b. Die Verpflichtung, ein „Programm für budgetäre und wirtschaftliche Partnerschaften“ einzuführen und der Europäischen Kommission und dem Rat zusammen mit einer genauen Beschreibung der Strukturreformen (Artikel 5 des Entwurfs) vorzulegen, könnte durch eine Regelung in Artikel 126 (14), (erste Alternative) AEUV, angenommen werden, wobei der Rat einstimmig handelt (siehe Punkt II.1 c oben).

c. Berichte an die Kommission über Anleihenemissionen (Artikel 6 des Entwurfs) könnten für die Mitgliedstaaten des Euroraums durch die Regelung in den Artikeln 121 (6) und 136 (1 a) AEUV (siehe Punkt II.1 d oben) verpflichtend gemacht werden.

d. Auf „eine wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten ...“, wie in Artikel 9 des Entwurfs vereinbart, und alle größeren wirtschaftspolitischen Reformen der Mitgliedstaaten wie in Artikel 11 des Entwurfs gefordert, zu diskutieren und zu koordinieren, könnte ihnen durch Sekundärrecht gemäß Artikel 121 (6) und 136 (1 b) AEUV (siehe Punkt II.1.g oben) vorgeschrieben werden.

e. Die Vertiefung der steuerlichen Integration, wie in Absatz 5 der Erklärung erwähnt, könnte durch Vorschriften gemäß Artikel 113 für indirekte und Artikel 115 AEUV für direkte Steuern ergänzt werden. Diese Bestimmungen bedürfen jedoch eines einstimmigen Beschlusses im Rat.

f. Neue Bestimmungen über die Überwachung der Budgetentwürfe der Mitgliedstaaten, wie im Vorschlag der Kommission vom 23. November 2011 gefordert und in Absatz 6 der Erklärung erwähnt, können gemäß Artikel 136 (1 a) und 121 (6) AEUV vom Rat angenommen werden.

3. Widersprüche des Abkommens zu den EU-Verträgen

Einige der im Entwurf enthaltenen Maßnahmen oder Verpflichtungen könnten jedoch im Widerspruch zu den Verträgen oder zu bestehendem Sekundärrecht der EU stehen:

a. Die Vereinbarung der Vertragsparteien, „sich zur Unterstützung von Vorschlägen oder Empfehlungen der Europäischen Kommission zu verpflichten“ (Artikel 7 des Entwurfs) könnte in den zwei möglichen Auslegungen den Wirtschaftsdialoog umgehen, der in Artikel 2a der Verordnung 1467/1997, verändert durch Verordnung 1177/2011 vorgesehen ist (siehe Punkt II.1.e oben), und daher diesem Artikel widersprechen.

b. Die Befugnis des EuGH, über die Verletzung von Artikel 3 (2) des Entwurfs zu befinden, ist angesichts dessen, dass nur die Mitgliedstaaten - und nicht die Kommission - den Fall vor den EuGH bringen können, nicht nur sehr beschränkt, sondern voraussichtlich auch wirkungslos. Andererseits geht der Entwurf insofern über Artikel 273 AEUV hinaus, als dem Gerichtshof die Möglichkeit gegeben werden soll, mit der Feststellung der Vertragsverletzung zugleich dem Beklagten eine Frist für das Ergreifen der gebotenen Maßnahmen zu setzen (siehe Punkt II.1.f oben). Die Kommission zu ermächtigen, Fälle von Verstößen gegen das Abkommen vor den EuGH zu bringen und dem EuGH die Kompetenz zu übertragen, den Mitgliedstaaten Bußgelder aufzuerlegen, würde sogar noch weiter über das hinaus gehen, was nach Artikel 273 AEUV und dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung möglich ist. Solche Kompetenzübertragungen wären nur durch eine formale Vertragsänderung möglich (siehe Punkt II.1.f und II.2. oben).

c. Die Zuweisung neuer Verpflichtungen und Verantwortung der europäischen Institutionen, wie sie in Artikel 5 § 2 des überarbeiteten Entwurfs vorgesehen sind, nämlich den Inhalt und das Format der von den Vertragspartnern einzurichtenden und bekannt zu gebenden Programme zu definieren oder die Informationen, die die Vertragsparteien der Kommission und dem Rat übermitteln, zu überwachen, bedarf einer formalen Änderung der Verträge (siehe Punkt III.2. oben).

d. Artikel 13 des Entwurfs, wonach ein Euro-Gipfeltreffen mit begrenzter Mitgliederzahl parallel zum Europäischen Rat eingeführt werden soll, birgt die Gefahr, dass die Kompetenzen des Europäischen Rats und dessen eigene und unabhängige Arbeit beeinträchtigt werden. Wie bei der Schaffung der Euro-Gruppe wäre eine formale Änderung der Verträge nötig (siehe Punkt II. 1.h oben).

4. Änderungen des Abkommensentwurfs und die Perspektiven

Wie gesagt, reicht der Abkommensentwurf nicht aus, um die Probleme, mit denen die Europäische Union derzeit zu kämpfen hat, zu lösen. Der Fortschritt, der nötig ist und

durch eine couragierte Änderung der Verträge vor allem hinsichtlich der bestehenden Asymmetrie der Wirtschafts- und Währungsunion zu erreichen wäre, wird nach wie vor von nationalen Eigeninteressen blockiert. Solange jedoch keine Aussicht auf den notwendigen Konsens über wichtige Schritte besteht, muss der Abkommensentwurf als erster Reformschritt von möglichst vielen Mitgliedstaaten angenommen werden. Neben den derzeit diskutierten Fragen sollten aber vor Abschluss der Verhandlungen auch weitere Themen erörtert werden.

Artikel 3 des Abkommensentwurfs sieht keinen Zeitplan für die Umsetzung der Verpflichtungen der Vertragsparteien vor. Wie können unter diesen Umständen die Bestimmungen über eine rechtliche Prüfung der Umsetzung durch den EuGH funktionieren? Artikel 3 des Entwurfs muss daher einen Zeitpunkt vorsehen, zu dem die nationale Reform abgeschlossen sein muss.

b. Warum sollten neben der Umsetzung von Artikel 3 nicht auch andere Verstöße der Vertragspartner gegen Abkommensbestimmungen Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein?¹ Das Problem wäre gelöst, soweit die Verpflichtungen durch Sekundärrecht geschaffen werden könnten. Es besteht jedoch genügend Spielraum sowie die Notwendigkeit, den Anwendungsbereich der gemäß Artikel 273, AEU-Vertrag, eingeleiteten Verfahren zu erweitern.

Um eine angemessene demokratische Legitimität der Politik unter Mitwirkung der für den Haushalt der Mitgliedstaaten und der EU zuständigen Behörden sicherzustellen und damit das verstärkte Koordinierungs- und Überwachungssystem für die nationalen Parlamente akzeptabel zu machen, müssen Artikel 9 und 12 des Entwurfs dahin gehend überarbeitet werden, dass die nationalen Parlamente in die entsprechenden Vorgänge stärker eingebunden werden.

d. Längerfristig gesehen ist eine umfassende Reform der Verträge nötig, um der EU mehr Zuständigkeiten zu übertragen, als Rahmen für eine gemeinsame Wirtschafts- und Steuerpolitik, bei der den Parlamenten eine entscheidende Rolle in der Formulierung und Umsetzung dieser Politik gegeben wird und wirksame Mechanismen geschaffen werden, damit nachhaltiges Wachstum sowie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der gesamten Union gewährleistet bleiben.

e. Was das Vereinigte Königreich und andere Mitgliedstaaten angeht, welche die Änderung der Verträge, die das Fundament für eine nachhaltige Wirtschafts- und Währungsunion bilden sollen, nur ungern unterstützen, sei darauf hingewiesen, dass die allgemeinen Verpflichtungen und Ziele der Verträge, namentlich jene in den Artikeln 3(4) EUV und 120 - 144 AEUV (mit den dort angeführten Ausnahmen) für alle Mitgliedstaaten bindend sind. Daher sind alle Mitgliedstaaten nach den in Artikel 4(3) EUV festgelegten Grundsätzen der Loyalität und Zusammenarbeit verpflichtet, zur Erreichung dieser Ziele beizutragen, insbesondere die Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion zu fördern und aktiv an der Vermeidung ihres Zusammenbruchs zu arbeiten.

(Fertiggestellt am Sonntag, den 8. Januar 2012, 14.30 Uhr)

¹ Wurde im überarbeiteten Abkommensentwurf, Artikel 8, offenbar geändert.