

# Einführung in das Thema

RUDOLF STREINZ

Als wir das Thema und die einzelnen Themen für die 3. Bitburger Gespräche in München, veranstaltet von der Gesellschaft für Rechtspolitik mit Unterstützung der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, zu Beginn des Jahres 2012 festlegten, lag die grundsätzliche Einigung der Staats- und Regierungschefs der Eurozone über einen „Fiskalpakt“ als Bestandteil einer stärkeren wirtschaftlichen Koordination („Wirtschaftsunion“) vom 9. Dezember 2011 vor. Dies und die kontroversen Vorstellungen über den konkreten Inhalt und die Leistungsfähigkeit einer „Fiskalunion“, die bereits 2007 vom damaligen Präsidenten der EZB Jean-Claude Trichet vorgeschlagen und insbesondere, aber nicht nur, von der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel unterstützt wurde, sowie die drängenden Fragen, wie die wie auch immer zu bezeichnende Finanz-, Schulden-, Eurokrise zu bewältigen ist, waren Themen für eine Gesellschaft, die sich der Befassung mit dem Recht als einerseits Gestaltungsmittel der Politik, andererseits regelnder Vorgabe und Ordnungsrahmen für diese widmet. Dass das Thema im November 2012 noch aktuell sein würde war eher Befürchtung als Hoffnung. Dass es angesichts der Auseinandersetzungen um die jetzt erforderliche weitere Finanzhilfe für Griechenland mit den innenpolitischen Vollzugsproblemen dort und den Kontroversen zwischen EU und IWF hier so tagesaktuell werden würde war allerdings nicht vorhersehbar.

Der vollständige Titel des sog. „Fiskalpakts“ lautet „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“. Die Finanzstabilität ist sein wichtigstes Ziel, es muss aber mit anderen Zielen koordiniert sein, um selbst erreicht werden zu können. Er wurde am 2. März 2012 von 25 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet. Wegen der Ablehnung durch das Ver-

einigte Königreich und die Tschechische Republik musste er zwischen den anderen Mitgliedstaaten außerhalb einer Reform der Verträge geschlossen werden. Der Vertrag ist noch nicht in Kraft getreten, da er der Ratifikation von zwölf Staaten der Eurozone bedarf, wozu nach der Ratifikation durch Deutschland und Frankreich noch drei fehlen<sup>1</sup>. Die Ratifikation durch Deutschland, die zunächst durch eine Art gesetzgeberisches Eilverfahren erfolgen sollte, verzögerte sich durch die relativ sorgfältige Prüfung der Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hinsichtlich einer Vielzahl von Verfassungsbeschwerden sowie einer Organklage durch das Bundesverfassungsgericht. Dieses lehnte die Anträge am 12. September 2012 mit eingehender Begründung einschließlich summarischer materieller Würdigung ab<sup>2</sup>. Dies betraf auch den Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der am 2. Februar 2012 unterzeichnet worden war. Hinsichtlich des ESM-Vertrages forderte das Bundesverfassungsgericht die völkerrechtlich verbindliche Zusicherung, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters keine höheren als die bereits festgelegten Zahlungsverpflichtungen begründet werden können und der Vertrag der umfassenden Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat nicht entgegensteht. Dies wird teilweise für überflüssig gehalten, da diese Gefahr nicht bestehe. Angesichts mancher besonders kreativer Rechtsauslegung erscheint jedoch Vorsicht nicht unangebracht: Ist die Forderung überflüssig, ist sie unschädlich, andernfalls sogar geboten. Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts wurden erfüllt, der ESM-Vertrag wurde durch Deutschland ratifiziert und trat, da dadurch 90 Prozent der vereinbarten Erstzeichnungen erreicht wurden, am 27. September 2012 (zunächst ohne Estland) in Kraft. Gleiches gilt für die Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV, der die Euro-Staaten ausdrücklich zur Einführung eines europäischen Stabilitätsmechanismus ermächtigt, „der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen“. So heißt es jeden-

---

<sup>1</sup> Der Fiskalpakt ist am 1.1.2013 in Kraft getreten. Ratifiziert haben 12 der 17 Staaten, deren Währung der Euro ist. Es fehlen noch die Ratifikationen durch Belgien, Luxemburg, Malta, die Niederlande und die Slowakei. Von den Nicht-Euro-Staaten haben Polen, Schweden und Ungarn noch nicht ratifiziert.

<sup>2</sup> BVerfG, EuGRZ 2012, 569.

falls dort und bringt das wichtige Prinzip der Konditionalität, der Wechselseitigkeit von Solidarität und Solidität, zum Ausdruck. Nicht nur hier stellt sich die Frage, warum und ggf. aus welchen besonderen Gründen (z. B. dem geschärften Krisenbewusstsein) die neuen Regeln beachtet und wirksam sein sollen, wenn die alten versagt haben, weil man sich daran nicht gehalten hat. Und mit „man“ sind auch und nicht zuletzt Deutschland (m. E. völlig überflüssigerweise) und Frankreich gemeint.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen bisherigen Entscheidungen zur sogenannten „Euro-Rettung“ folgende Linie gewählt und durchgehalten: Es hat die politische Verantwortung für wirtschaftspolitische Entscheidungen dort belassen, wo sie hingehört, nämlich bei der Politik. Es hat diese aber, soweit es um die deutschen Politiker geht, die allein der Verfassungsbindung des Grundgesetzes und damit der Jurisdiktion des Bundesverfassungsgerichts unterfallen, verpflichtet, dieser Verantwortung auch gerecht zu werden und sich ihr nicht zu entäußern. Dies entspricht der gebotenen Zurückhaltung in wirtschaftsrechtlichen Sachverhalten, zumal dann, wenn sie in die europäische Ebene eingebunden sind und den Geboten einer supranationalen Gemeinschaft, die den Kompromiss aller Beteiligten fordert, unterliegen. Damit müssen manche übertriebene und unrealistische Erwartungen an „Karlsruhe“ enttäuscht werden. Soweit Fragen wie die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (unbeschränkter Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt) unionsrechtlich geregelt sind, sich verfassungsrechtlich somit allein die Frage eines *Ultra-vires*-Handeln und seiner Folgen stellt, hat das Bundesverfassungsgericht in anderem Zusammenhang im *Honeywell*-Beschluss entschieden, dass vor einer eventuell bejahenden Entscheidung die Vorabentscheidung des EuGH einzuholen ist<sup>3</sup>. Mit der Frage, ob Art. 136 Abs. 3 AEUV deklaratorisch oder konstitutiv ist und ob er im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren eingefügt werden durfte und ob der ESM-Vertrag mit dem Unionsrecht, insbesondere der sog. *No-Bailout*-Klausel des Art. 125 AEUV vereinbar ist, wurde der EuGH durch eine Vorlage des irischen Supreme Court vom 3. August 2012 ohnehin befasst. Die Rechtssache soll beschleunigt behandelt werden<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> BVerfGE 126, 286 (304).

<sup>4</sup> Der EuGH (Plenum) hat in der Rs. C-310/12 (Pringle/Irland u. a.) am 27.11.2012 entschieden, dass die Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV im verein-

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur sog. Euro-Rettung machen deutlich, dass es hier um Fragen geht, die sich angesichts der schwierigen und – wie jede Prognose – unsicheren Beurteilung wirtschaftlicher Sachverhalte und Entwicklungen und der daran anknüpfenden politischen Entscheidungen mit – so oder so – gravierenden Folgen und damit Risiken nur eingeschränkt rechtlich regeln lassen. Dessen muss man sich ebenso bewusst sein wie der wichtigen Rolle des Rechts und dessen Einhaltung für die Schaffung von Sicherheit und Vertrauen, von Verlässlichkeit, ohne die gerade eine Wirtschafts- und Währungsunion nicht bestehen kann.

„Fiskalunion Europa – Weg oder Irrweg?“ Das Fragezeichen drückt aus, dass hier vieles einer Frage würdig und umstritten ist. Es finden sich Befürworter wie Kritiker, zum Teil mit drastischen Worten wie „Irrweg“. Die politische Auseinandersetzung entgleist bis hin zu Kraftausdrücken wie „Falschmünzer“. Die Auffassungen der „Experten“ in der Wirtschaftswissenschaft gehen weit auseinander, was auch zur Kritik an deren Leistungsfähigkeit führt, die aber für eine faire Bewertung realistisch sein muss, d. h. berücksichtigen muss, was sie tatsächlich zu leisten vermag. Die nachträgliche Beurteilung von Alternativen ist zwangsläufig hypothetisch, weil die „Realalternative“ fehlt. Kontrovers sind aber auch die rechtlichen Bewertungen, von „Rechtsbruch“ bis zu „Not kennt kein Gebot“ und vermittelnd der teleologischen Reduktion von Vorschriften, wenn andernfalls die Währung als solche bedroht ist. Denn eine stabile Währung setzt ja voraus, dass sie noch existiert. Politische Divergenzen bestehen im nationalen wie im supranationalen Bereich, wobei parteitaktische Winkelzüge um des kurzfristigen Vorteils willen von unterschiedlichen Grundanschauungen zu unterscheiden sind. Unsere Tagung hat zum Ziel, die Diskussion zu versachlichen und durch interdisziplinäre Ansätze nicht nur Analysen zu bieten, sondern möglichst auch Perspektiven und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

In diesem Sinne wurden die Referenten gewonnen: Prof. Dr. Michael Hüther, Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln, bietet eine politisch-ökonomische Bewertung der Tragfähigkeit

---

fachten Änderungsverfahren durch den Beschluss 2011/199 des Europäischen Rates die Grenzen des Art. 48 Abs. 6 EUV wahre und die Mitgliedstaaten durch den Abschluss des ESM-Vertrages die Kompetenzen der EU und die Vorgaben der EU-Verträge nicht verletzen. Dabei wurde besonders auf die Freiwilligkeit der Hilfen der Mitgliedstaaten und auf deren Konditionalität („strenge Auflagen“) abgestellt.

der gegenwärtigen Konzepte. Ich erinnere an seine Betonung des über oberflächlich erkennbare Vorteile hinaus bestehenden Werts einer einheitlichen Währung in Europa, z. B. für den Binnenmarkt, und die Erhöhung der Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik durch Schuldenbremsen (wenn sie tatsächlich wirken). Prof. Dr. Hanno Kube verdeutlicht die Rolle des Rechts gerade für eine Union, die als Rechtsgemeinschaft gegründet wurde und (nicht nur nach der Auffassung von Walter Hallstein, dem ersten Präsidenten der Kommission der EWG) nur als solche bestehen kann. Prof. Dr. Christine Langenfeld moderiert die anschließende Diskussion, die rechtliche, wirtschaftliche und politische Aspekte zusammenführen kann.

Besonders gespannt sind wir auf den Vortrag des Bundesministers der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, zum Thema „Europa auf dem Weg zur Politischen Union“, ein Thema, das er erst jüngst pointiert zur Diskussion gestellt hat. Unsere Diskussion unter der Moderation von Karl-Dieter Möller, allen nicht nur aus dem Fernsehen bekannt, kann den konkreten Inhalt, die politischen Implikationen, die Notwendigkeit, Wünschbarkeit, Chancen und Risiken und politischen Realisierungschancen in einem Europa der Vielfalt und politischer Positionen, z. B. des Vereinigten Königreichs, ausloten.

Morgen folgen Referate zum Thema „Europäische Solidarität und mitgliedstaatliche Eigenverantwortung“. Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Otmar Issing ist als ehemaliger Chefvolkswirt und Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank ein „Insider“ des schwierigen Geschäfts dieser zur Unabhängigkeit verpflichteten (mehr Pflicht als Recht) Institution. Seine Schriften „Der Euro. Geburt – Erfolg – Zukunft“ (2008) und „Wie wir den Euro retten und Europa stärken“ (2012) versprechen neben Kritik zur aktuellen „Rettungspolitik“ auch hoffnungsvolle Perspektiven. Manfred Weber ist als Mitglied des Europäischen Parlaments und stv. Vorsitzender der Europäischen Volkspartei Mitglied im Ausschuss für konstitutionelle Fragen. Eine konstitutionelle Frage ist auch die nach Gemeinschaftsmethode oder intergouvernementalem Ansatz in der Europäischen Wirtschaftsunion. Zum speziellen Thema erinnere ich an Art. 136 Abs. 3 AEUV: Finanzhilfen nur bei strikten Auflagen. Diese müssen aber auch realistisch und sinnvoll sein – und gerecht, um auf Akzeptanz zu stoßen, was ohnehin schwierig ist. Diese Fragen werden unter der Moderation von Dr. Werner Mussler, für die FAZ in Brüssel und damit an der Quelle, diskutiert.

Europa ist aber mehr als der Euro. So wichtig die Lösung der Euro-Krise ist, damit diese als Integrationsfaktor gedachte Währung

nicht zum Spaltpilz zu werden droht. Denn bedenkliche Entwicklungen bestehen hier in den Empfängerländern, wo die Auflagen als aufgezwungene Zumutungen statt – soweit sie sinnvoll sind – notwendige Reformen im eigenen Interesse verstanden werden, aber ansatzweise auch in den Geberländern, wo manche ein Fass ohne Boden befürchten, das ständig neu zu füllen ist, bis auch der eigene Vorrat erschöpft ist. Es gilt darüber hinaus, die Europäische Idee in Erinnerung zu rufen. Dem ist der traditionelle Schlussvortrag der 3. Bitburger Gespräche in München gewidmet. Es ist uns eine besondere Freude, dafür Prof. Dr. Etienne François gewonnen zu haben, der als wahrhaft europäischer Historiker in Nancy, Göttingen, Paris und Berlin gelehrt und gewirkt hat.

Ziel dieser Bitburger Gespräche in München ist es, nicht nur sachkundige Analysen zu bieten, sondern auch konkrete Perspektiven und Lösungsvorschläge aufzuzeigen. Ich wünsche uns dies und einen guten Verlauf.