

Resümee der Tagung

RUDOLF STREINZ

Zunächst: Es war für mich eine Freude, dass ich an der Konzeption und der Durchführung dieser 3. Bitburger Gespräche mitwirken durfte. Hier eine Zusammenfassung der vielen Referate und Diskussionsbeiträge zu versuchen, wäre vermessen; ich will dies auch gar nicht tun. Daher nur einige Stichpunkte:

Ziel der 3. Bitburger Gespräche in München war, zum Thema „Fiskalunion – Weg oder Irrweg?“ in den Vorträgen und Diskussionen im interdisziplinären Diskurs zwischen Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Politik und Wirtschaft nicht nur die Probleme zu analysieren, sondern auch nach Möglichkeiten zu suchen, die unübersehbare Krise der Europäischen Union zu überwinden. Dabei geht es auch darum, Alternativen aufzuzeigen und in ihren Chancen und Risiken zu bewerten. Denn nichts oder zumindest fast nichts ist alternativlos, aber manche Alternative erweist sich als unverantwortlich. Das Thema stieß auf großes Interesse, heute hat der Bayerische Rundfunk im Morgenprogramm relativ eingehend darüber berichtet. Die Vorträge und die Diskussionen haben, wie nicht anders zu erwarten, unterschiedliche Auffassungen und Einschätzungen, aber auch Übereinstimmungen gezeigt. Kontroverse Ansichten zu diskutieren bestimmt stets das Programm der Bitburger Gespräche, das gezielt darauf ausgerichtet ist.

Kontroversen betreffen bereits die Rolle des Rechts. Betont wurde die Rolle des Rechts für die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, die durch Recht gegründet wurde und nach wie vor darauf basiert. Gesehen wurde aber auch die beschränkte Steuerungskraft des Rechts in ökonomischen Fragen. Dies nicht nur wegen der Besonderheit dieser Materie – Herr Hüther hat dies am Problem rechtlicher Fixierung der Entscheidungen der Europäischen Zentralbank aufgezeigt –, sondern auch wegen des Widerstands der Politik, sich

hier binden und von unabhängigen Institutionen wie einem Verfassungsgericht – insoweit fungiert als solches auch der EuGH – kontrollieren lassen zu wollen. Nach einem Joseph Alois Schumpeter zugeschriebenen Wort legt eher ein Hund einen Wurstvorrat an als eine demokratische Regierung eine Budgetreserve. Daher rührt auch die Skepsis gegenüber den neuen Regelungen des Fiskalpakts. Die Flexibilität des Rechts, die Frage nach den Grenzen, wo es sich noch um Auslegung, wo um Rechtsfortbildung und wo um deren Überschreitung und somit Rechtsbruch handelt, zeigt sich in der kontrovers diskutierten Frage der „No-Bailout-Regel“ und deren Verhältnis zu „freiwilligen Hilfen“ für überschuldete Staaten.

„Mehr Europa“ – und wenn, in welchen Bereichen und in welchen Grenzen war die Frage des Wegs zur Politischen Union, Thema des Vortrags von Herrn Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble. Er sah in der Wirtschaftspolitik als notwendige Ergänzung der Währungspolitik den Weg zu einer solchen Politischen Union. Herr Issing hat die Bedeutung der Übertragung der Währungshoheit auf die Union als wesentliche Staatsfunktion hervorgehoben. Sicher zu Recht, denn souverän ist, wer Geld drucken darf. Daher verstehe ich natürlich auch die Frage von Herrn Weber, was die vom Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil gefundenen Essentialia¹ darstellen sollen, die man als eine Art „Gemischtwarenladen“ empfinden kann. Man muss dabei freilich auch sehen, dass darin auch Antworten auf entsprechende Einwände der Beschwerdeführer liegen, auf die das Gericht – durchaus je nach Relevanz differenziert – reagieren muss. Meines Erachtens ist allerdings jedenfalls eines der genannten Essentialia fortbestehend, nämlich das Budgetrecht der nationalen Parlamente. Dies ist eigentlich das überzeugendste aus den genannten Bereichen und man kann das Budgetrecht durchaus von der auf die Union übertragenen Währungsverantwortung trennen, wobei die bestehenden Verknüpfungen natürlich gesehen werden müssen und auch gesehen wurden. Nicht nur Herr Issing hat die Erforderlichkeit von Sanktionen bei Verstößen und deren unabhängige Feststellung betont. Insoweit interessant ist der Vorschlag von Wolfgang Schäuble, die Rolle des Währungskommissars auf die eines Finanzkommissars zu erweitern und zu stärken. Dabei würde es sich entgegen der von Herrn Weber verwendeten Bezeichnung nicht um einen Europäischen Finanzminister handeln, da die Budgethoheit bei den Mit-

¹ Vgl. BVerfGE 123, 267 (359 ff.).

gliedstaaten verbleiben soll. Der Finanzkommissar sollte diesen gegenüber aber Kontrollbefugnisse erhalten. Herr Schäuble hat seinen Vorschlag präzisiert: Ein Beanstandungsrecht, dass europarechtliche, auch von Deutschland mit demokratischer Legitimation durch Bundestag und Bundesrat eingegangene Verpflichtungen nicht erfüllt wurden, aber keine konkreten Vorgaben, wie diese im Einzelnen zu erfüllen sind. Es wurde die Frage gestellt, ob das Bundesverfassungsgericht dagegen Bedenken haben würde. Dies weiß ich natürlich nicht, aber meines Erachtens trüge gerade dies zur Europäischen Union als Stabilitätsgemeinschaft bei, wodurch einer ausdrücklichen Forderung des Bundesverfassungsgerichts² Rechnung getragen würde.

Chancen und Risiken, Optimismus und Skepsis: Herr Hüther hat die Fortschritte in einzelnen der Krisenstaaten aufgezeigt, und damit auch deutlich gemacht, dass man zwischen diesen differenzieren muss. Herr Weber hat zu Recht darauf hingewiesen, man solle auch über die Fortschritte, die es gibt, berichten und nicht immer nur über das, was schief geht. Ist Griechenland ein Sonderfall? Die Frage ist mir auch schon oft gestellt worden. Wahrscheinlich insoweit, als dort die Staatsfunktionen wenig funktionieren, soweit sie überhaupt vorhanden sind. Dann stellt sich die Frage, ob man die Fähigkeit zu den notwendigen Strukturreformen durch Verwaltungshilfe unterstützen kann. Herr Weber sagte am Schluss recht deutlich, dass es sicherlich erforderlich, aber auch schwierig durchzusetzen ist, dass diese Hilfe als Hilfe und nicht nur als oktroyierte Besatzungsmacht gesehen wird – auch wenn sie von der Europäischen Union kommt. Ohne Vollzug ist jedes Recht wirkungslos. Herr Issing zeigte auf, wie schwer es ist, unabhängige Einrichtungen wie die Europäische Zentralbank politisch zu vermitteln und auch real funktionieren zu lassen. Dies ist ein weiterer Beleg für die beschränkte Steuerungskraft des Rechts in diesem Bereich. Zum erwähnten Zitat von Mitterand könnte ich weitere hinzufügen, die nicht gerade hilfreich sind für die Vermittlung des europäischen Gedankens. Manchmal rutscht einem eine flapsige Bemerkung heraus, ironisch gemeint, aber von anderen in kritischer

² Vgl. BVerfGE 89, 155 (205): „Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen“.

Absicht ernst genommen und entsprechend eingesetzt. Beispiele dafür: Jean-Claude Juncker beschrieb das Funktionieren von Europapolitik so: „Wir machen mal etwas und dann schauen wir, ob jemand protestiert, und hinterher setzen wir es um, wenn es keiner gemerkt hat.“ Mario Monti forderte die „Erziehung der nationalen Parlamente“. Aber damit ich nicht nur Akteure aus dem europäischen Bereich zitiere: Bei uns könnte ich z. B. wenig hilfreiche Bemerkungen von Wirtschaftsminister Rösler oder Generalsekretär Dobrindt anführen. Zum Thema Solidarität und Eigenverantwortung zeigte Herr Issing vielfältige Facetten auf, darunter den wichtigen Aspekt Solidarität und Demokratieprinzip.

Die beiden heutigen Vorträge haben natürlich unterschiedliche Ansätze gezeigt, die wohl schon durch die Funktion der Referenten bedingt sind. Auf der einen Seite der Wissenschaftler, Mitglied der Europäischen Zentralbank, einer, der den Euro mit aufgebaut hat, und der dann sieht, was dort auch schief gelaufen ist. Und auf der anderen Seite der Europapolitiker, der schon vom politischen Selbstverständnis her mehr Hoffnung haben muss. Ich meine aber, wir haben doch bei unterschiedlichen Ansätzen gesehen, dass es Einigkeit gibt über das gemeinsame Ziel, nämlich die Notwendigkeit, die Krise, die auch eine Krise der Europäischen Union ist, zu lösen, um die europäische Idee und die Europäische Union als solche nicht zu gefährden. Und da erscheint mir auch der Hinweis wichtig, dass gerade derjenige, der auf kritische Punkte hinweist, positiv zur Entwicklung der Union beitragen kann, wenn ein konstruktiver Ansatz folgt. Ganz wichtig ist auch, dass man keine Pauschalurteile fällen sollte. Ich habe selbst Erfahrungen mit Griechenland. Zwar kenne ich natürlich nur einen bestimmten Personenkreis aus Griechenland, aber dort besteht übereinstimmend die Meinung, dass die hier angesprochenen Strukturreformen angegangen werden müssten. Herr Weber hat darauf hingewiesen, und auch ich bin der Ansicht, dass wir vor allem Pauschalurteilen entgegenwirken sollten. Die Politik muss den Bürgern vermittelt werden, und zwar in allen Staaten der Europäischen Union. Das Beispiel der Slowakei hat gezeigt, wie schwer es verständlicherweise sein kann, in einem Staat, in dem der Lebensstandard geringer und die Lebensarbeitszeit länger ist, Zustimmung dafür zu finden, Hilfe für wirtschaftlich stärkere Staaten zu leisten. Wenn man Nicht-Euro-Staaten einbezieht, stellt sich in spezieller Weise das Problem im Verhältnis Griechenlands zum Nachbarstaat Bulgarien. Man muss die Politik, die ergriffenen und auch die unterlassenen

Maßnahmen, den Bürgern vermitteln, in diesen Staaten, aber auch in Deutschland, insbesondere dann, wenn es einmal ernst werden sollte. Das heißt, wenn hier die Garantien und Bürgschaften realisiert werden müssten. Ein Thema ist derzeit die Frage eines Schuldenschnitts auch für die EZB und die Staaten, die dafür garantieren. Und dass man diesen vermeiden will, hat verschiedene Gründe, und ich kann und will darauf hier nicht näher eingehen. Übereinstimmend wurde die Konditionalität betont, das heißt: Hilfe nur unter Bedingungen. Dieser Ansatz ist wieder im Recht verankert, denn Artikel 136 Absatz 3 AEUV spricht von „strengen Auflagen“. Wichtig ist aber, beim notwendigen Ansatz der Konditionalität die Konditionen realistisch, d. h. erfüllbar zu machen, so dass man sie nicht alle paar Wochen oder Monate wieder erneuern, d. h. erleichtern muss. Denn dies führt nicht zum notwendigen Vertrauen, das zum einen die Märkte, zum anderen aber auch die Bürger haben müssen, denen man eine Perspektive geben muss. Das gegenwärtige Vorgehen des „*muddling-through*“, bei uns würde man sagen des „Durchwurschtelns“, die Politik des „Wurschtelismus“ ist vielleicht nicht besonders attraktiv und überzeugend, aber auch mir fällt nichts Besseres ein. Es ist vielleicht jetzt der einzig gangbare Weg, allerdings ein Weg, der auch konkrete Perspektiven aufzeigen und vermitteln und insbesondere glaubwürdig sein muss. Ich habe mir die Frage gestellt, was passiert wäre, wenn Alexis Tsipras in Griechenland die Wahlen gewonnen hätte. Was hätte man dann gemacht? Hätte er trotz fehlender Kooperationsbereitschaft die gleichen Konditionen bekommen wie Andonis Samaras? Die diskutierte Alternative, Griechenland zwar nicht aus dem Euroraum auszuschließen – dafür gibt es keine Rechtsgrundlage –, aber – was möglich ist – faktisch aus dem Euroraum herausfallen zu lassen, hat sich derzeit erledigt. Es bleibt eine hypothetische Frage, was dann geschehen wäre. Konditionalität im Sinne von Artikel 136 Absatz 3 AEUV fordert Glaubwürdigkeit und Durchsetzung, aber auch Realitätssinn für das Machbare. Das, so meine ich, kann man als gemeinsames Ergebnis festhalten. Vielen Dank.