

Florian Rödl

## EU im Notstandsmodus

Der ehemalige Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde prägte jüngst das treffende Wort: „Die europäische Not kennt kein Gebot“. Und das ist kein trivialer Spruch. Gemeint ist, dass die Union bzw. die Regierungen ihrer Mitgliedstaaten im Angesicht der Krise offenbar bereit sind, sich freihändig über alle Grenzen hinwegzusetzen, die sich aus dem Primärrecht der Union oder dem nationalen Verfassungsrecht einschließlich der Grundrechte ergeben könnten.

Es herrscht in der Tat eine ausgesprochene Notstandsmentalität. Regierungen und Organe der Union agieren im Rahmen einer ungeschriebenen Notstandsverfassung. Dies muss, auch wenn natürlich jedem die Bewältigung der europäischen Finanzkrise in der Sache sehr am Herzen liegt, aus rechtsstaatlichem und demokratischem Blickwinkel zutiefst beunruhigen.

Deutlich wird dies etwa im Falle des Fiskalpaktes, der bis Ende Mai im Bundestag mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden soll.

### Knackpunkt Fiskalpakt

Zum einen wird am Fiskalpakt zu Recht kritisiert, dass er als internationaler Vertrag in Umgehung der unionsrechtlichen Gesetzgebungsverfahren eine „intergouvernementale Nebenverfassung“ zum Primärrecht der Union statuiert. Darüber hinaus reiht sich der Pakt ein in eine ganze Reihe bereits bestehender Regelungen zur Stärkung der mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplin.

Im Mittelpunkt steht die Pflicht zur Verankerung einer „fiskalischen Schuldenbremse“ in Gestalt eines Neuver-

schuldungsverbotes. Das materielle Kerngebot lautet: Das strukturelle Haushaltsdefizit und damit zugleich die Nettoneuverschuldung darf nicht mehr als 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen. Dieses Kerngebot müssen die Unterzeichnerstaaten in der eigenen Rechtsordnung möglichst mit Verfassungsrankung verankern.

Ganz generell ist eine Schuldenbremse eine empfindliche Begrenzung des parlamentarischen Allerheiligsten, des Budgetrechts. Es ist das Allerheiligste nicht nur, weil es ein zentrales Instrument der parlamentarischen Kontrolle der Regierung ist, sondern auch weil es das zentrale demokratische Terrain bietet für die gesellschaftlichen Verteilungsentscheidungen.

Grundsätzlich gilt: Die auf der Basis von Gesetzen begründeten Ausgaben des Staates müssen finanziert werden. Dies kann entweder durch Steuern oder durch Verschuldung erfolgen. Ein Neuverschuldungsverbot verweist das Parlament allein auf die Steuerfinanzierung. Das gilt nicht nur für laufende Ausgaben, sondern auch für Investitionen. Ohne diese Art der Schuldenbremse kann ein Mangel an Steuereinnahmen durch Neuverschuldung ausgeglichen werden. Mit Schuldenbremse hingegen schlagen fehlende Steuermittel direkt auf die Ausgaben- und Investitionsseite durch, also in erster Linie auf Investitionen und sozialen Ausgleich.

Natürlich hat Staatsverschuldung für sich genommen nichts Progressives. Es ist darum durchaus richtig Staatsverschuldung zu begrenzen, etwa in Gestalt einer Schuldenstandshöchstquote, die die Schulden durch ihr Verhältnis zum BIP begrenzt. Andernfalls verliert der Staat ab einer bestimmten Höhe der

Verschuldung seine Kreditwürdigkeit, und in der Folge auch seine politische Handlungsfähigkeit. Aber ein Neuverschuldungsverbot ist eine aus der Perspektive sozialer Demokratie besonders problematische Form einer solchen Begrenzung. Sie geht nämlich, wie gesagt, unmittelbar zu Lasten von öffentlichen Investitionen und sozialem Ausgleich. Diese Art Schuldenbremse repräsentiert insofern eine parteiliche gesellschaftspolitische Weichenstellung.

Allerdings hat der deutsche Verfassungsgesetzgeber – anders als die meisten Nachbarstaaten – ein vergleichbares Neuverschuldungsverbot bereits 2009 in das Grundgesetz aufgenommen. Die unsoziale Weichenstellung ist damit in Deutschland immerhin demokratisch legitimiert.

Dennoch sollte es zutiefst beunruhigen, wenn dieselbe Schuldenbremse mit dem Fiskalpakt auch noch zum Gegenstand einer internationalen Verpflichtung der Bundesrepublik wird. Bisher bestehen keinerlei Erfahrungen mit der Wirkungsweise gerade dieser Form der Schuldenbremse. Es ist gut möglich, dass die Auswirkungen bereits in Deutschland so nachteilig sind, dass bald über Alternativen zu diskutieren sein wird. Mit einer einsichtigen Zweidrittelmehrheit könnte die Schuldenbremse des Grundgesetzes dann auch wieder zurückgenommen werden. Die Aufhebung des europäischen Fiskalpaktes erfordert dagegen die Zustimmung aller anderen Vertragsparteien. Der Fiskalpakt verewigt also die Schuldenbremse über die ohnehin hohe Hürde ihrer Verfassungsfestigkeit hinaus.

Außerdem sollte man sich auch einmal in die Lage der europäischen Nachbarn versetzen, deren Verfassung noch keine Schuldenbremse enthält. Bereits heute steht fest, dass bestimmte Mitgliedstaaten die Regel beim besten Willen nicht werden einhalten können – und folglich alsbald Strafzahlungen an die Union zu überweisen haben. Trotzdem haben sie dem Fiskalpakt zugestimmt. Hieran lässt sich ziemlich

genau ablesen, wie hoch der deutsche Druck innerhalb Europas ist. Die Konsequenz daraus: Viele der europäischen Nachbarn werden die Schuldenbremse, wenn sie ihre gewünschten Wirkungen zeitigt, als von Deutschland oktroyiert empfinden.

### **Makroökonomische Überwachung**

Doch die verschärfte Disziplinierung der Budgetpolitik durch die Schuldenbremse im Besonderen und die haushaltspolitische Überwachung im Allgemeinen ist nur ein Pfeiler der gegenwärtigen Krisenstrategie. Der zweite Pfeiler ist derjenige der makroökonomischen Überwachung. Die gesetzlichen Grundlagen dafür wurden schon im vergangenen November im Rahmen des sogenannten *six packs* zur Stärkung der *economic governance* in der Union verabschiedet, ohne bisher öffentlich diskutiert zu werden. Dabei haben sie eine der Schuldenbremse vergleichbare und noch problematischere Ausrichtung.

Den regulativen Rahmen der makroökonomischen Überwachung bilden zwei Verordnungen. Die erste ist die Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Sie gilt für die gesamte Union. Die zweite ist die Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Sie gilt nur für die Mitglieder der Eurozone.

Die erste Verordnung, die Korrekturverordnung, ist ein Instrument zur intensiveren Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der EU. Ein Mitgliedstaat, dessen Volkswirtschaft ein übermäßiges Ungleichgewicht etwa wegen stark negativer Leistungsbilanz aufweist, muss Kommission und Rat nach deren Maßgaben einen Maßnahmenplan zur Korrektur vorlegen. Ist dieser Plan aus Sicht von Kommission und Rat hinreichend, wird dem Mitgliedstaat die Durchführung

der vorgesehenen Maßnahmen empfohlen. Der Empfehlung soll er natürlich nachkommen, aber es trifft ihn keine rechtliche Pflicht, sie einzuhalten.

Hier schließt die zweite Verordnung, die Durchsetzungsverordnung, an. Deren Pointe besteht darin, einen Mitgliedstaat mit Sanktionen zu belegen, wenn er den empfohlenen Korrekturmaßnahmenplan nicht einhält.

Diese makroökonomische Überwachung und die damit zusammenhängenden Durchsetzungsmaßnahmen erfassen notwendigerweise das Feld der Wirtschaftspolitik in seiner ganzen Breite, also unter Einschluss von Steuer-, Arbeits- und Sozialpolitik. Erfasst sind damit auch Sachbereiche, die einem regulativen Zugriff der Union aufgrund der bestehenden Kompetenzverteilung bislang verschlossen waren.

Der Korrekturmaßnahmenplan des betroffenen Mitgliedstaates soll sich darum nicht auf Politikbereiche und Regelungsgegenstände beschränken, in denen die Union eigene regulative Kompetenzen innehat, etwa den Bereich des Wettbewerbs oder die Regelungsgegenstände mit Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes. Vielmehr ist der Mitgliedstaat gehalten, sämtliche administrativen, legislativen und sogar sozialpartnerschaftlichen Handlungsmöglichkeiten in den von ihm vorzulegenden Maßnahmenplan einzubeziehen.

### **Verordnungserlass ohne Kompetenz**

Um die Reichweite der Durchsetzungsverordnung am deutschen Beispiel zu illustrieren: Sofern etwa für Deutschland eine Senkung der Lohnstückkosten geboten wäre, dann könnten die Streichung des Tarifvorbehalts gegenüber Betriebsvereinbarungen oder des zwingenden Charakters von Tarifnormen, die weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters oder eine Absenkung der ALG-II-Sätze durchaus zu den seitens der Union als erforderlich angesehenen

Korrekturmaßnahmen zählen. Im Falle der Weigerung, entsprechend zu handeln, würden dann Sanktionen gegen die Bundesrepublik aufgrund der Durchsetzungsverordnung verhängt.

Um es noch einmal zu betonen: Hierbei handelt es sich um bereits geltendes Unionsrecht, dass – anders als der Fiskalpakt – auch ganz im institutionellen Rahmen der bisherigen Verträge verankert ist. Gleichwohl ergeben sich deutliche Parallelen zwischen Fiskalpakt und Durchsetzungsverordnung.

Zunächst einmal zeigt sich auch am Instrument der Durchsetzungsverordnung die herrschende Notstandsstimmung innerhalb der Union. Für ihren Erlass fehlte der Union nämlich ganz eindeutig die Kompetenz. Die Verträge sehen einfach nicht vor, dass die Union bei der Sanktionierung makroökonomischen Fehlverhaltens der Eurostaaten regulativen Zugriff auf deren gesamte gestaltende Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik erhält. Aber weder Kommission, noch Rat, noch – besonders bedauerlich – Europäisches Parlament hat das interessiert.

Zum zweiten ist die makroökonomische Überwachung auch in demokratischer Hinsicht höchst fragwürdig. Nach Lage der Kompetenzordnung haben die Mitgliedstaaten in der Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik weitgehende demokratische Gestaltungsfreiheit, sofern sie nur nicht die Binnenmarktfreiheiten oder das europäische Wettbewerbsrecht verletzen (was bekanntlich schwierig genug sein kann<sup>1</sup>).

Mit der makroökonomischen Überwachung tritt nun eine ganz neue Form der Begrenzung demokratischer Gestaltungsfreiheit hinzu. Die demokratische Politik der Mitgliedstaaten wird gewissermaßen unter europäische Aufsicht gestellt. Die Aufsicht interveniert, wenn für den betroffenen Mitgliedstaat übermäßige makroökonomische

1 Vgl. Markus Büchting und Felix Stumpf, Arbeitnehmerrechte im Sinkflug. Wie der Europäische Gerichtshof die Gewerkschaftsmacht aushebelt, in: „Blätter“, 6/2008, S. 83-91.

Ungleichgewichte festgestellt worden sind. In diesem Fall kann jeder Bestand demokratisch legitimer Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik durch Weisungen des Rates bei inhaltlicher Federführung der Kommission korrigiert werden. Demokratische Politik der Mitgliedstaaten in den genannten Bereichen steht somit letztlich unter dem generellen Vorbehalt ihrer Billigung durch die Kommission. Für die Mitgliedstaaten bedeutet dies einen beispiellosen strukturellen Demokratieverlust.

Nun gibt es nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine lebhaftere Diskussion um die Frage, ob das demokratische Niveau, das auf europäischer Ebene herrscht, mit dem der Mitgliedstaaten mithalten kann. Diese Diskussion bezieht sich auf die demokratische Qualität mitgliedstaatlicher Gesetzgebung einerseits und europäischer Gesetzgebung in Gestalt von Verordnungen oder Richtlinien andererseits. Die demokratische Problematik makroökonomischer Überwachung hat mit dieser Frage jedoch nichts zu tun. Denn die makroökonomische Überwachung erfolgt mitnichten im Wege einer allgemeinen europäischen Gesetzgebung, sondern anhand von partikularer und situativer Weisung. Es ist daher nur folgerichtig, dass das Europäische Parlament, als an sich wichtiges Organ der europäischen Gesetzgebung, bei der makroökonomischen Überwachung keine relevante Rolle zu spielen hat. Es hat lediglich Informationsrechte und auf eigener Initiative beruhende Erörterungsrechte.

### **Tarifautonomie als Notstandsopfer?**

Die dritte Parallele zum Fiskalpakt betrifft die soziale oder besser: die anti-soziale Dimension. Die makroökonomische Überwachung hat ein unsoziales Potential von irritierender Reichweite. Das betrifft nicht zuletzt die Gewerkschaften. Denn wie schon am deutschen Beispiel deutlich wurde: Die

möglichen Interventionen der europäischen Ebene machen vor der Tarifautonomie nicht Halt. Zwar hat das Europäische Parlament das Problem gesehen und darum versucht, die Union auf die Achtung der europäischen Garantie der Tarifautonomie in Art. 28 Grundrechtecharta zu verpflichten.<sup>2</sup> Aber dies wird ohne jeden rechtlichen Effekt bleiben, und zwar – unabhängig von den rechtlich weichen Formulierungen – aus einem ganz einfachen Grund: Der Europäische Gerichtshof hat die europäische Garantie der Tarifautonomie in Art. 28 Grundrechtecharta weitgehend entleert. Man verbessert die Lage nicht, wenn man den Organen der Union noch einmal explizit aufgibt, diese bereits entleerte Garantie zu achten.

Überdies zeigt die bisherige Hilfspraxis gegenüber den überschuldeten Eurostaaten wie Griechenland, Spanien, Italien und Portugal, dass es der EU-Ebene durchaus – und ganz gezielt – um Eingriffe in die Tarifautonomie geht. In allen genannten Ländern enthielten die angemahnten Reformprogramme Eingriffe in die Tarifautonomie: von der Beseitigung der Allgemeinverbindlichkeit, der gesetzlichen Öffnung von Tarifverträgen für Betriebsvereinbarungen oder der generellen Aufhebung der rechtlichen Verbindlichkeit von Tarifverträgen. In Griechenland wurde den Gewerkschaften sogar ihre Finanzierungsbasis entzogen.

Aber mehr noch: Letztlich läuft die europäische Krisenstrategie mit ihren beiden Pfeilern Haushaltsdisziplin und makroökonomische Überwachung auf die Errichtung einer strukturell autoritären und unsozialen EU-Wirtschaftsregierung hinaus. Es kommt darum heute darauf an, sich mit allen zulässigen Mitteln gegen diese Regierungsstruktur zu wehren, und soweit möglich auch ihre rechtlichen Grundlagen, wie die Verordnungen zur makroökonomischen Überwachung oder eben den Fiskalpakt, zu Fall zu bringen.

2 Erwg 25, Art. 1 Abs. 3, Art. 6 Abs. 3 VO Nr. 1176/2011.