

Erstickungsgefahr!

Die EU muss sich auf das Wesentliche beschränken. Die Mitgliedstaaten brauchen mehr Luft zum Atmen.

Von Reiner Schmidt

Seit mehr als zehn Jahren wird Deutschland wegen seiner hohen Leistungsbilanzüberschüsse mit dem Argument kritisiert, das makroökonomische Ungleichgewicht hemme die Erholung im Euroraum. Zurzeit muss sich Deutschland wieder auf ein EU-Ungleichgewichtsverfahren einstellen, weil es viel mehr exportiert, als es importiert. Worum geht es? Geht es um "gute Leistung, böse Leistung", wie es von Mitgliedern des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung formuliert wurde? Bewegen wir uns hier im Bereich der Politik oder des Rechts? Können die Leistungsbilanzunterschiede durch die EU geglättet werden?

Die Kompetenzfrage scheint einfach. Für die Ausübung der währungspolitischen Befugnisse ist das Europäische System der Zentralbanken zuständig. Die auf Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik wird vor Gefährdungen durch die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleibende Wirtschafts- und Finanzpolitik abgesichert. Sie sind weiterhin für ihren eigenen Haushalt verantwortlich. Zwar ist die Wirtschaftspolitik eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Im Gegensatz zur Währungspolitik, die vergemeinschaftet wurde, wird sie aber nur koordiniert und haushaltspolitisch überwacht. Eine weiter gehende Zuständigkeit hat die Union nicht.

Offensichtlich wurde dieses Trennprinzip als unzureichend empfunden. Das ständig gewachsene, überwuchernde Regelwerk zur Koordination und Überwachung der nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitiken, wie zum Beispiel der Stabilitätspakt, ist wiederholt reformiert und ausgebaut worden. Entstanden ist ein unübersichtliches Geflecht von Verfahren wie das "Europäische Semester". In diesem Zusammenhang sprach vor kurzem Franz-Christoph Zeitler in dieser Zeitung von "viel zu vielen Stabilitätsbehörden". Speziell zur Eindämmung von Leistungsbilanzungleichgewichten wurden im Jahr 2011 zwei Verordnungen geschaffen, die sogar einen bußgeldbewehrten Warnmechanismus installieren. Im Primärrecht, im Vertrag (AEUV), ist hierfür keine ausreichende Rechtsgrundlage vorhanden. Die Union hält sich trotzdem zur Verhängung von Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten für berechtigt, um sie zur Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte anzuhalten. Man kann hierin den Anfang einer Wirtschaftsregierung sehen.

Unabhängig von der fehlenden, zumindest dubiosen Kompetenz, widerspricht das Verfahren auch den Grundlagen der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union. Diese überlässt die Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit den einzelnen Unternehmen. Die marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung, die dem Vertragswerk zugrunde liegt, wird durch den Ausgleich von Ungleichgewichten gestört. Trotzdem erregen unausgeglichene Leistungsbilanzen vor allem die Gemüter der Politiker. So warf Donald Trumps Wirtschaftsberater Navarro Deutschland vor, es manipulierte den Euro, um sich auf Kosten anderer zu bereichern. Dieser Vorwurf ist schon deshalb falsch, weil der Außenwert des Euro durch die unabhängige EZB bestimmt wird. Trotzdem dienen die schon seit langem bestehenden Exportüberschüsse Deutschlands immer wieder als Argument dafür, welche Vorteile die Deutschen vom Euro hätten. Selbst die deutsche Bundeskanzlerin macht hier keine Ausnahme. "Wir sind uns in Deutschland sehr wohl bewusst, dass wir als Exportnation vom Euro in besonderer Weise profitieren" (Merkel).

Der deutsche Überschuss ist keineswegs eine Folge der einseitigen Nutzung des Euro durch Deutschland. Er geht schlicht darauf zurück, dass hierzulande Unternehmen offensichtlich vom Ausland begehrte Produkte produzieren, was in Deutschland Arbeitsplätze schafft, um die Auslandsnachfrage zu befriedigen. Wenn Deutschland mehr Kapital verlassen hat, als hineingeflossen ist, dann gibt es hierfür Gründe. Der wichtigste ist die Demographie: Eine reiche alternde Gesellschaft spart und legt diversifiziert Geld im Ausland an. Mit der lockeren Geldpolitik der EZB, die den Euro billig hält, sollen vor allem gefährdete Banken am Leben gehalten werden, keineswegs geht es aber um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen. Es ist absurd, einem Land, dessen Kapital in andere Länder abwandert und dort Arbeitsplätze und Einkommen zu Lasten des Heimatlandes schafft, vorzuwerfen, es würde speziell durch den Euro begünstigt. Die marktwirtschaftliche Ordnung Deutschlands, die den Tarifvertragsparteien die Verantwortung für die Lohnfindung zuweist, ist volkswirtschaftlich vernünftig und verfassungsrechtlich abgesichert. Die Forderung nach höheren Löhnen zum Abbau der Ungleichgewichte geht von der falschen Vorstellung aus, dass in Deutschland die Löhne zentral gesteuert werden könnten.

Kehren wir zum Ausgangspunkt zurück. Man mag durchaus der Meinung sein, dass angesichts der wirtschaftlichen Schwächen vieler Mitgliedstaaten ein Überwachungsverfahren zur frühzeitigen Erfassung gesamtwirtschaftlicher Fehlentwicklungen sinnvoll ist. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung verbietet aber eine rechtsüberschreitende Politik, auch wenn sie auf den ersten Blick plausibel wirkt. Für die europäische Unionsgewalt kann es aber kein eigenständiges Legitimationsobjekt geben, das sich "unabgeleitet von fremdem Willen und damit aus eigenem Recht gleichsam auf höherer Ebene verfassen könnte", wie das Bundesverfassungsgericht formuliert hat. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Ausübung der Währungspolitik stehen unter der Zielbestimmung der Förderung von Frieden, der Werte der Union und des "Wohlergehens ihrer Völker" (Artikel 3 EUV). Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie fördert die Entwicklung

Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft. So sagt dies der Vertrag, von dem sich die Wirklichkeit langsam entfernt.

Seit dem Maastrichter Vertrag vom 1. November 1993 ist eine dem Marktprinzip entgegenlaufende interventionistische Politik im Vordringen. Speziell die Methode der offenen Koordinierung ist ein in der Tendenz wettbewerbsfeindliches und zentralistisches Verfahren. Die Schaffung eines Europas auf der Grundlage im Wettbewerb stehender, selbständiger, leistungsfähiger Mitgliedstaaten wird vernachlässigt. Stattdessen beherrschen gleichmacherische Vorstellungen die Szene. Der Erfolg eines Mitgliedstaates, der auf den für alle gleichen Rahmenbedingungen - dem schwachen Euro - und vor allem auf einer verantwortungsvollen Lohnpolitik der Gewerkschaften beruht, soll durch ein "Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten" außerhalb der im Vertrag vorgesehenen Kompetenzen korrigiert werden.

Wege zu einer besseren und realitätsnäheren Europäischen Union sollten sich bei gutem Willen finden lassen. Entscheidend ist die Beschränkung der europäischen Politik auf das Wesentliche, "eine kluge Begrenzung" (Dieter Grimm). Dies nicht berücksichtigt zu haben ist ein wesentliches Versagen der europäischen politischen Führungselite. Die grobe Missachtung des im Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzips widersprach speziell dem britischen Selbstverständnis. Das Ergebnis, der Brexit, ist ernüchternd. In der Union wird die britische Unterstützung bei der Abwehr einer umverteilenden Politik besonders fehlen. Es wird schwieriger werden, zurück ins Recht zu kommen. Und es wird schwieriger werden, die französischen etatistischen Vorstellungen von der Gestaltung der europäischen Wirtschaftsordnung zu bremsen.

Die Aufgabe eines verfehlten, den Grundsätzen des Vertragswerks widersprechenden Leistungsbilanzausgleichs könnte ein Prüfstein dafür sein, ob es gelingen wird, auf gleichmacherische Vorstellungen zu verzichten, zu deregulieren und den Mitgliedstaaten frische Atemluft zu verschaffen.

Professor em. Dr. Reiner Schmidt lehrte Öffentliches Recht,
Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht an der Universität Augsburg.