

# Leistungsbilanzausgleich im rechtlosen Raum

Von *Reiner Schmidt*, Augsburg

## I. Einleitung

„Wohl bald ein neues EU-Verfahren gegen Deutschland“ titelt die FAZ im Februar 2017.<sup>1</sup> Deutschland müsse sich auf ein neues EU-Ungleichgewichtsverfahren einstellen. Worum geht es? Geht es um „gute Leistung, böse Leistung?“ wie vier Mitglieder des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Lars P. Feld, Christoph M. Schmidt, Isabel Schnabel* und *Volker Wieland* fragen?<sup>2</sup>

Der Sachverhalt ist einfach. Deutschland exportiert viel mehr als es importiert. Dürfen Leistungsbilanzunterschiede durch die EU geglättet werden? Oder kann seitens der EU nur politischer Druck auf Deutschland ausgeübt werden?

Lassen wir zunächst die Frage offen, worauf Leistungsbilanzunterschiede zurückzuführen sind, ob etwa ein Leistungsbilanzüberschuss möglicherweise nur Ausdruck einer besonderen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist. Hier soll primär die Kompetenzfrage interessieren. Auch diese scheint einfach: während für die Ausübung der währungspolitischen Befugnisse das Europäische System der Zentralbanken zuständig ist, betrachten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamen Interesse und *koordinieren* sie im Rat (Art. 121 AEUV). Im Gegensatz zur Währungspolitik also, die vergemeinschaftet wurde, wird die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nur koordiniert und haushaltspolitisch überwacht (Art. 126, 136 AEUV). Im Bereich der Wirtschaftspolitik hat die Union weder eine ausschließliche noch eine geteilte Zuständigkeit (vgl. Art. 5 AEUV). Gewiss, Kernstück der Wirtschaftsunion ist die Koordinierung, mit der wirtschaftliche Ungleichgewichte vermieden oder abgebaut werden sollen. Art. 121 AEUV begründet aber keine Zuständigkeit für verbindliche Entscheidungen. Es handelt sich vielmehr gemäß Art. 5 AEUV um eine spezielle Zuständigkeit für die Koordinierung und präventive mitgliedstaatliche Haushaltsüberwachung.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> FAZ v. 14.02.2017, Nr. 38, S. 17.

<sup>2</sup> FAS v. 26.02.2017, Nr. 8, S. 22.

<sup>3</sup> Näheres bei *Schmidt*, in: *Schmidt/Wollenschläger* (Hrsg.), *Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 4. Aufl., 2016, § 5 Wirtschafts- und Währungspolitik, Rn. 11 f.

## II. Hauptteil

### 1. Die Ausgangslage

Zum Ausgleich unerwünschter Ungleichgewichte wurde im Zuge der Eurokrise im Herbst 2011 ein Ausgleichsverfahren eingeführt. Bei dem Gesamtwirtschaftlichen oder Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren (MIP) handelt es sich um ein Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren, mit dem die Früherkennung und Behebung von Ungleichgewichten in den Mitgliedstaaten erleichtert werden soll. Zu fragen ist zunächst, ob dem vom Bundesfinanzministerium mit dem Tenor Stärkung einer „Europäischen Stabilitätskultur“<sup>4</sup> vorgestellten Verfahren überhaupt ein akzeptables Anliegen zugrunde liegt. Schließlich geht es bei der in Art. 121 AEUV behandelten Regelung nicht um etwaige Leistungsbilanzunterschiede, sondern primär um die finanzielle Seite staatlicher Wirtschaftspolitik, nämlich um Haushaltspolitik. Aus dem System der Verträge kann geschlossen werden, dass zu den festen Bestandteilen der Wirtschaftsunion die Verwirklichung des Binnenmarktes, die gemeinsame Wettbewerbsordnung und die unionsweite Strukturpolitik zählen.<sup>5</sup> Das Spannungsverhältnis zwischen lediglich koordinierter, dezentral durchgeführter Wirtschafts- und Haushaltspolitik und einheitlicher Geldpolitik mit den damit verbundenen Risiken ist bewusst geschaffen und sehenden Auges in Kauf genommen worden.<sup>6</sup>

Deutschland bewegt sich in diesem rechtlich vorgegebenen Spannungsfeld erfolgreich. Trotzdem wird es durch die Kommission seit mehr als 10 Jahren wegen seiner hohen Leistungsbilanzüberschüsse kritisiert. Das makroökonomische Ungleichgewicht hemme die Erholung im Euroraum. Es droht deshalb zum wiederholten Mal ein im Herbst 2011 im Zug der Eurokrise eingeführtes „Gesamtwirtschaftliches Überwachungsverfahren“ oder „Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten“ (auf Englisch: Macroeconomic Imbalance Procedure [MIP]). Dieses Verfahren dient zur Prävention und Korrektur von riskanten makroökonomischen Entwicklungen, wie z. B. hohe Leistungsbilanzdefizite oder Überschüsse, übermäßige Privatverschuldung oder Immobilienblasen. Mit der Einführung eines „Verfahrens“ wird die Grenze zwischen unverbindlicher Empfehlung und Eingriff überschritten, ganz abgesehen davon, dass auch das verfolgte Anliegen unberechtigt ist. Folgte die deutsche Wirtschaftspolitik den Ratschlägen, dann würde man die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen schwächen. Aus Leistungsbilanzgründen angehobene Löhne würden die private Investitionstätigkeit erschweren.

„Die Einschätzung des deutschen Leistungsbilanzüberschusses anhand von aggregierten Indikatoren, die von ausländischen Kritikern typischerweise herangezogen werden, greift zu kurz. Ein vollständiges und differenziertes Bild erfordert, dass beide Seiten der Leistungs-

<sup>4</sup> Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht, 22. 12. 2011, S. 7.

<sup>5</sup> So Ohler, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Kommentar, 2013, Art. 121 AEUV Rn. 8 unter Hinweis auf den Delors-Bericht.

<sup>6</sup> So Ohler (Fn. 5), Art. 120 AEUV Rn. 7.

bilanz diskutiert werden, die Seite der Finanzierung ebenso wie die realwirtschaftliche Seite. So haben (...) die privaten Haushalte ihre Nettoinvestitionen bei einer weitgehend konstanten Sparquote eingeschränkt und die Unternehmen ihre Eigenkapitalquote erhöht. Darüber hinaus haben die Unternehmen ihre im Ausland erwirtschafteten Gewinne überwiegend dort reinvestiert“.<sup>7</sup>

Man kann dies auch noch grundsätzlicher sehen: „Da ein Leistungsbilanzüberschuss lediglich Symptom für die Entwicklung ist, ist er keine geeignete Zielgröße für die Wirtschaftspolitik“.<sup>8</sup>

Geradezu grotesk wird es, wenn dem betroffenen Mitgliedstaat vom Ministerrat unter Federführung der Kommission ein Maßnahmenplan zur Korrektur des übermäßigen Ungleichgewichts vorgegeben wird. Dieser Maßnahmenplan ist zwar an sich unverbindlich. Ein Mitgliedstaat kann aber trotzdem mit Geldbußen belegt werden, wenn er die Vorgaben nicht umsetzt. Verkürzt gesagt: Die Kommission schreibt in einem Bereich, in dem sie keine Kompetenz hat, bußgeldbewehrte Maßnahmen vor, welche volkswirtschaftlich verfehlt sind.<sup>9</sup> Zwar hat Finanzminister *Schäuble* EZB-Präsident *Draghi* angeblich darauf hingewiesen, dass dessen expansive Geldpolitik den deutschen Exportüberschuss nach oben treibe, bewirkt hat dies offensichtlich nichts. Nach Schätzungen der OECD betrug der Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands im Jahr 2016 etwa 320 Milliarden Dollar. Dies sei, wie oft behauptet wird, eine Folge der von Deutschland in der Eurozone erzwungenen „Austeritätspolitik“. Ein Blick auf die Entwicklung des Einlagesatzes der EZB und den handelsgewichteten Wechselkurs des Euro zeigt aber, dass der Wechselkurs mit der Eurokrise ab 2010 und mit der lockeren Geldpolitik der EZB nachgab. Erst ab Mitte 2011 bis Ende 2016 stieg der durchschnittliche jährliche Leistungsbilanzüberschuss der Eurozone überproportional auf 373 Milliarden Dollar. Davon entfielen 352 Milliarden Dollar auf Deutschland und die Niederlande sowie 21 Milliarden auf den Rest der Eurozone. Der hohe deutsche Überschuss geht offensichtlich auf die Geldpolitik der EZB zurück, die mit einem schwachen Euro die Krisenstaaten innerhalb der Währungsunion besser stabilisieren konnte. Eine Folge davon ist der Aufbau eines gigantischen Leistungsbilanzüberschusses des Eurogebietes, mit Deutschland und den Niederlanden an der Spitze.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> *Feld/Schmidt/Schnabel/Wieland* (Fn. 2).

<sup>8</sup> *Feld/Schmidt/Schnabel/Wieland* (Fn. 2).

<sup>9</sup> Vgl. auch *Bast/Rödl*, die von einem autoritären, rechtswidrigen und unsozialem Handeln der Kommission sprechen, vgl. *Jenseits der Koordinierung? Zu den Grenzen der EU-Verträge für eine europäische Wirtschaftsregierung*, EuGRZ 2012, 269–278.

<sup>10</sup> Vgl. *OECD*, Jahresbericht Deutschland, 2016, S. 7; *Die OECD in Zahlen und Fakten, Internationaler Handel*, abgerufen am 7. Mai 2017, und *Mayers Weltwirtschaft*, FAZ v. 11.02.2017.

## 2. Das EU-Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

Die Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 veranlasste die Kommission im Jahr 2010 zu einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Mit dem sog. „Six-Pack“ wurde die Aufweichung des im Jahr 2005 beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspaktes korrigiert.<sup>11</sup> Die mit dem „Six-Pack“ verwirklichte Reform im November 2011 änderte das System von Art. 121 und Art. 126 AEUV weitreichend.<sup>12</sup> Damit wurde die haushaltspolitische Kontrolle um den Aspekt des Schuldenstandes erweitert und erstmals ein Verfahren zur Überwachung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte geschaffen.<sup>13</sup> Auf Grundlage des Art. 136 AEUV werden Sanktionsmöglichkeiten gegen Mitgliedstaaten des Euroraumes bereits im Rahmen der präventiven haushaltspolitischen Überwachung nach Art. 121 AEUV sowie im Rahmen der Überwachung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte ermöglicht.<sup>14</sup> Ein neues Abstimmungsverfahren im Rat, gestützt auf Art. 136 AEUV, wirkt quasi automatisch, weil es eine qualifizierte Mehrheit gegen die Annahme eines Sanktionsbeschlusses erfordert. Für diese neuen Abstimmungs- und Sanktionsregeln, die das System der Art. 121 und Art. 126 AEUV verändern, ist Art. 136 AEUV keine zureichende Rechtsgrundlage.<sup>15</sup>

Um genauer zu erfassen, ob sich das Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte im Rahmen der im AEUV vorgesehenen Kompetenzen hält, ist ein näherer Blick erforderlich: Ziel des Verfahrens ist es, frühzeitig schädliche makroökonomische Ungleichgewichte zu identifizieren und ihre Korrektur zu bewirken. Ein Frühwarnmechanismus soll helfen, makroökonomische Risiken in den EU-Mitgliedstaaten zu erkennen. Schlägt das Frühwarnsystem bei einem Mitgliedstaat Alarm, wird dieser einer eingehenden Analyse unterzogen. Gegebenenfalls werden Empfehlungen an den Mitgliedstaat gerichtet. Das System ist mit einem sog. präventiven Arm, einem Frühwarnsystem und mit einem korrektiven Arm ausgerüstet.

Zehn Indikatoren, ein sog. „Scoreboard“, dienen zur frühzeitigen Erkennung ungünstiger Entwicklungen. Hierzu zählt der Leistungsbilanzsaldo (gleitender Dreijahresdurchschnitt in Prozent des BIP:  $-4\%$  /  $+6\%$ ). Die weiteren betreffen das Nettoauslandsvermögen, die Exportanteile, die Lohnstückkosten, reale effektive Wechselkurse, die Verschuldung des Privatsektors, die Kreditvergabe an den privaten Sek-

---

<sup>11</sup> Schmidt (Fn. 3), § 5 Rn. 22.

<sup>12</sup> Calliess/Schoenfleisch, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, JZ 2012, 477 ff.

<sup>13</sup> Verordnung (EU) Nr. 1176/2011, ABl. 2011/L 306/25.

<sup>14</sup> Verordnung (EU) Nr. 1174/2011, ABl. 2011/L 306/8.

<sup>15</sup> So die h. M., vgl. Ohler (Fn. 5), Rn. 29 mit weit. Nachw.; a. A. ohne ausreichende Begründung Herrmann/Dausinger, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 136 AEUV Rn. 9. Vgl. auch Calliess/Schoenfleisch (Fn. 12), 480 f.

tor, Immobilienpreise, die öffentliche Verschuldung und schließlich die Arbeitslosenquote. Für alle Indikatoren sind Grenzwerte angegeben. Kommt die Europäische Kommission in ihrer ökonomischen Auswertung des „Scoreboard“ zum Ergebnis, dass in einem Mitgliedstaat problematische Ungleichgewichte bestehen, wird dieser im Rahmen einer sog. vertieften Länderstudie untersucht.

Insgesamt ist das Verfahren asymmetrisch auf Mitgliedstaaten mit Schwächen in der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet, weil diese durch makroökonomische Ungleichgewichte die eigene Wirtschaft, die des Euroraums und die der EU als Ganzes gefährden könnten. Auf Vorschlag der Kommission entscheidet der Rat, inwieweit die Entwicklung in einem Mitgliedstaat als problematisch anzusehen ist. Stellt er ein einfaches Ungleichgewicht fest, dann erhält der Mitgliedstaat auf Vorschlag der Kommission eine Empfehlung nach Art. 121 Abs. 2 AEUV, wie das Ungleichgewicht beseitigt werden soll. Europäisches Parlament und Öffentlichkeit werden informiert.

Im Fall eines schädlichen oder potentiell schädlichen Ungleichgewichts wird vom Rat ein Verfahren im Rahmen des sog. korrektiven Arms des Verfahrens eröffnet. Er richtet auf Vorschlag der Kommission eine Empfehlung nach Art. 121 Abs. 4 AEUV an den betreffenden Mitgliedstaat, in der die Art und die Auswirkungen der Ungleichgewichte erläutert und eine Reihe von zu befolgenden Empfehlungen gegeben werden. Der Mitgliedstaat ist binnen einer festgelegten Frist gefordert, einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen. In regelmäßigen Abständen überwachen Kommission und Rat die Umsetzung des Korrekturmaßnahmenplans. Wird wiederholt Fehlverhalten festgestellt, drohen Sanktionen. In der ersten Sanktionsform werden die Staaten verpflichtet, eine verzinsliche Einlage zu leisten, wenn der Rat diesen Vorschlag der Kommission beschließt. Stellt der Rat zweimal aufeinanderfolgend fest, dass die Korrekturmaßnahmen unzureichend umgesetzt wurden, wird die verzinsliche Einlage in eine Geldbuße umgewandelt. Die Einnahmen aus der Geldbuße werden dem permanenten europäischen Stabilitätsmechanismus zugewiesen.

Die im Rahmen des korrektiven Arms erstellten Dokumente werden veröffentlicht. Die EZB wird in die Überwachung einbezogen.<sup>16</sup> Das Ungleichgewichtsverfahren ist in das sog. europäische Semester eingebunden. Es soll zur Sicherung einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik und einer dauerhaften Konvergenz der Wirtschaftsleitung der Mitgliedstaaten führen.<sup>17</sup> Das europäische Semester umfasst

- die Bestimmung und Überwachung der Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union nach Maßgabe von Art. 121 Abs. 2 AEUV,

---

<sup>16</sup> Zum Ganzen vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Monatsbericht v. 22. 12. 2011: Das neue EU-Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

<sup>17</sup> Übersicht hierzu: BMF, Monatsbrief des BMF, Februar 2013, S. 25.

- die Bestimmung und Prüfung der Umsetzung der von den Mitgliedstaaten nach Art. 148 Abs. 2 AEUV zu berücksichtigenden beschäftigungspolitischen Leitlinien,
- die Übermittlung und Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten,
- die Übermittlung und Bewertung der nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Strategie der Union für Wachstum und Beschäftigung und
- die Überwachung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.<sup>18</sup>

Ein Frühwarnbericht steht am Anfang des europäischen Semesters, die vertieften Länderstudien in seiner Mitte und die Empfehlung nach Art. 121 Abs. 2 AEUV, um Ungleichgewichte abzubauen, sind Bestandteil der länderspezifischen Empfehlungen am Ende des Semesters. Im Semester sollen Empfehlungen auf eine stabilitätsorientierte Finanz- und Wirtschaftspolitik und wachstumsfördernde Strukturreformen in den Mitgliedstaaten hinwirken. Nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen handelt es sich um „einen starken Eingriff in die national verantwortete Wirtschaftspolitik und (...) eine neue Qualität der wirtschaftspolitischen Koordination“.<sup>19</sup>

### 3. Die Kompetenzfrage

Das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ist einzuordnen in die grundsätzliche Kompetenzverteilung, die gekennzeichnet ist durch das Auseinanderfallen der Zuständigkeiten für die europäische Währungspolitik einerseits, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten andererseits. Hierin liegen zweifelsohne einige der Gründe für die Krise der Eurozone. Wegen der europäischen Zuständigkeit für die Währungspolitik verbleibt den Mitgliedstaaten nur noch eine beschränkte Abhilfemöglichkeit in Bezug auf ihre Wirtschafts- und Haushaltslage.<sup>20</sup>

Vor einer Erörterung der Kompetenzfrage zur Beseitigung von Ungleichgewichten im Einzelnen ist die allgemeine Regelung in den Blick zu nehmen. Sie ist, wie gesagt, gekennzeichnet durch das Auseinanderfallen der Kompetenzen für die Geldpolitik einerseits und die für die allgemeine Wirtschaftspolitik andererseits. Die Wirtschaftspolitik soll grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben. Es sollte ausdrücklich keine Wirtschaftsunion errichtet werden. Die grundlegenden Bestimmungen sind die Art. 120 bis 126 AEUV. Sie haben die Auf-

<sup>18</sup> Näheres in Art. 2a VO Nr. 1466/97. Vgl. auch *Schmidt* (Fn. 3), § 5 Rn. 23.

<sup>19</sup> BMF, Monatsbericht v. 22. 12. 2011, 2.4.

<sup>20</sup> *Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung, VVdStRL 71 (2012), 113 (167).

gabe, die auf Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik vor Gefährdungen seitens der in den Kompetenzen der Mitgliedstaaten verbleibenden Wirtschafts- und Fiskalpolitik abzusichern. Zu diesem Zweck werden wirtschaftspolitische Verbote verankert, die den Ordnungsrahmen abstecken: Es geht um das Verbot der monetären Finanzierung nach Art. 123 AEUV, das Verbot des bevorrechtigten Zugangs zu den Finanzinstituten nach Art. 124 AEUV, das Verbot der gemeinschaftlichen Haftung für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten gem. Art. 125 AEUV sowie das Verbot übermäßiger öffentlicher Defizite nach Art. 126 AEUV.<sup>21</sup>

Kern der Kompetenzbestimmungen im Bereich von allgemeiner Wirtschaftspolitik einerseits und Geldpolitik andererseits ist Art. 126 AEUV. Diese Bestimmung ist die Grundlage für ein komplexes Bündel primär- und sekundärrechtlicher Vorschriften, mit denen auf Dauer eine tragfähige Finanzlage in den Mitgliedstaaten geschaffen werden sollte. Hier hat sich eine eigenständige Regelungsmaterie entwickelt, die durch eine enge Verschränkung ihrer primär- und sekundärrechtlichen Teile gekennzeichnet ist.<sup>22</sup>

Das Regelwerk zur Koordinierung von Leistungsbilanzungleichgewichten kann als Anfang einer europäischen Wirtschaftsregierung gewertet werden. Die Union hält sich für Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten für berechtigt, um sie zur Beseitigung sog. makroökonomischer Ungleichgewichte anzuhalten. Gleichzeitig wird ein Entscheidungsmodus kreiert, nach dem entsprechende Sanktionen nur von einer qualifizierten Mehrheit im Rat blockiert werden können. Vom Bundesfinanzministerium wird dies „umgekehrte Mehrheit“ genannt.<sup>23</sup> Die Gestaltung im Einzelnen ist in zwei Verordnungen geregelt, welche die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte bezwecken<sup>24</sup> und welche die Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte näher beschreiben.<sup>25</sup> Die Regelungen im Ganzen erfassen die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik in vollem Umfang oder anders: Korrekturmaßnahmepläne beschränken sich nicht auf die der Union zugestandenen regulativen Kompetenzen wie auf den Bereich des Wettbewerbs, sondern sie sind viel breiter angelegt.

„Da das Ziel dieser Verordnung, nämlich die wirksame Durchsetzung der Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, aufgrund der tiefen Handels- und Finanzverflechtungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Ansteckungseffekte der nationalen Wirtschaftspolitik auf die Union und das Euro-Währungsgebiet insgesamt von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher besser auf der Ebene der Union zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang

---

<sup>21</sup> Vgl. *Gaitanides*, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Kommentar, 2013, Art. 126 Rn. 72.

<sup>22</sup> Zum Ganzen vgl. *Gaitanides* (Fn. 21), Art. 126 AEUV Rn. 68.

<sup>23</sup> So *Bast/Rödl* (Fn. 9), S. 269.

<sup>24</sup> Verordnung (EU) Nr. 1176/2011.

<sup>25</sup> Verordnung (EU) Nr. 1174/2011.

mit dem in Art. 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden.“<sup>26</sup>

Angeblich, so die Präambel der Korrekturverordnung, besitzt die EU die Zuständigkeit zum Erlass der Verordnungen aufgrund von Art. 136 AEUV i. V. m. Art. 121 Abs. 6 AEUV. Einer Nachprüfung hält dies nicht stand. In Art. 136 AEUV wird nur der Rat mit einer Kompetenz ausgestattet, nicht aber Parlament und Rat gemeinsam. Allerdings wird neben Art. 136 AEUV auch Art. 121 Abs. 6 AEUV zitiert. Eine nähere Untersuchung ergibt allerdings, dass die von der Union in Anspruch genommene Kompetenz aus Art. 121 Abs. 6 AEUV i. V. m. Art. 136 AEUV die Bestimmungen der Durchsetzungsverordnung nicht trägt. „Weder das Verfahren multilateraler Überwachung nach Art. 121 Abs. 3 und 4 AEUV noch die besondere Vorschrift über die Mitglieder der Eurozone in Art. 136 Abs. 1 lit. b) AEUV ermächtigen den Rat zur Begründung solcher staatsgerichteter Verpflichtungen.“ Folglich kann auch der nach Art. 121 Abs. 6 AEUV lediglich zur Festlegung der Einzelheiten des Verfahrens multilateraler Überwachung berufene Mitentscheidungsgesetzgeber keine entsprechenden Handlungsbefugnisse des Rates vorsehen - ein Ergebnis, zu dem die Autoren *Bast* und *Rödl* nach sorgfältiger Argumentation kommen.<sup>27</sup>

Man mag durchaus der Meinung sein, dass angesichts der wirtschaftlichen Schwäche vieler Mitgliedstaaten ein Überwachungsverfahren zur frühzeitigen Erfassung gesamtwirtschaftlicher Fehlentwicklungen sinnvoll ist. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung wie es in Art. 5 Abs. 2 EUV kodifiziert ist, verbietet aber eine rechtsüberschreitende Politik, auch wenn sie, zumindest auf den ersten Blick, plausibel wirkt. „Nach Maßgabe der Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Präambel, Art. 20, Art. 79 Abs. 3 und Art. 146 GG kann es für die europäische Unionsgewalt kein eigenständiges Legitimationsobjekt geben, das sich unabgeleitet von fremden Willen und damit aus eigenem Recht gleichsam auf höherer Ebene verfassen könnte.“<sup>28</sup>

Aber fassen wir zunächst noch einmal vorläufig zusammen. Das „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ (Excessive Imbalance Procedure) soll anhand eines Scoreboards makroökonomische Ungleichgewichte erkennen lassen. Die Auslösung eines Warnmechanismus führt zur Überprüfung durch die Kommission. Stellt diese ein Ungleichgewicht fest, dann unterrichtet sie den Rat, das Europäische Parlament, die Eurogruppe sowie weitere Aufsichtsbehörden. Schließlich kann der Rat Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten, die von der Kommission überwacht werden. Gegen untätige Mitgliedstaaten kann auf Empfehlung der Kommission eine verzinliche Einlage bzw. eine jährliche Geldbuße verhängt werden.

Unabhängig davon, dass für das Verfahren in der dargestellten Form die Kompetenz fehlt, widerspricht es den Grundlagen der Wirtschaftsverfassung der Europäi-

<sup>26</sup> So Erwägungsgrund 20 der Korrekturverordnung, Verordnung (EU) Nr. 1174/2011.

<sup>27</sup> *Bast/Rödl* (Fn. 9), S. 275.

<sup>28</sup> BVerfGE 123, 267, 349.

schen Union.<sup>29</sup> Die marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung, die dem ganzen Vertragswerk zugrunde liegt (Art. 120 AEUV) gerät durch die Maßnahmen zum Ausgleich von Ungleichgewichten völlig aus dem Blick. Die Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit soll nach dem Vertrag Aufgabe der einzelnen Unternehmen sein. Diese sind in ihrer Freiheit auch durch Art. 16 GRCh geschützt. Beispielsweise sind Lohnabschlüsse eine autonome Angelegenheit der Tarifparteien (Art. 28 GRCh). Art. 120 AEUV garantiert wirtschaftspolitische Autonomie. Die Bewältigung makroökonomischer Ungleichgewichte obliegt nicht einer gegen die Grundgedanken des Vertrags installierten Wirtschaftsregierung, sondern sie ist im mikroökonomischen Bereich etwa durch Gesellschaftsrecht, Sozialversicherungsrecht und Steuerrecht zu leisten.<sup>30</sup>

#### 4. Leistungsbilanzausgleich

Unausgeglichene Leistungsbilanzen erregen vor allem die Gemüter der Politiker. So warf Donald Trumps Wirtschaftsberater *Navarro* Deutschland vor kurzem vor, es manipulierte den Euro, um sich auf Kosten anderer zu bereichern.<sup>31</sup> Der Vorwurf ist schon deshalb absurd, 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. Auch die deutsche Bundeskanzlerin *Merkel* macht hier keine Ausnahme:

„Wir sind uns in Deutschland sehr wohl bewusst, dass wir als Exportnation vom Euro in besondere Weise profitieren“.<sup>32</sup>

Hierzu einige Fakten:

Der deutsche Überschuss in der Leistungsbilanz im Jahr 2016 in Höhe von 261 Milliarden Euro ist vor allem Beweis für die Stärke unserer Wirtschaft. Exzellente Unternehmen produzieren offensichtlich vom Ausland begehrte Produkte, was hierzulande Arbeitsplätze schafft, um die Auslandsnachfrage zu befriedigen. Die USA werden dagegen zu Lasten von deren einfachen Arbeitern mit Importen überflutet. Auf der Finanzierungsseite hat die deutsche Volkswirtschaft im Jahr 2016 261 Milliarden Euro weniger im Inland investiert als möglich gewesen wäre. Das Geld wurde gespart und im Ausland angelegt. Das Land hat mehr Kapital verlassen als hineingeflossen ist. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Der wichtigste ist die Demographie: eine reiche alternde Gesellschaft spart und legt diversifiziert Geld im Ausland an. Während in Deutschland Vollbeschäftigung herrscht, ist die Jugendarbeits-

<sup>29</sup> Grundlegend *Schmidt-Preuß*, Die soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union, in: FS für Franz Jürgen Säcker, 2011, S. 969 ff.

<sup>30</sup> So überzeugend *Ohler* (Fn. 5), Art. 121 Rn. 33.

<sup>31</sup> Vgl. FAZ v. 02.04.2017.

<sup>32</sup> *Merkel*, Die Europa-Rede. Pergamon Museum Berlin, 9. November 2010. Vgl. auch *Sinn*, Der Euro. Von der Friedensidee zum Zankapfel, 2015, S. 130 ff.

losigkeit in Südeuropa auf hohem Niveau. Dies ist für die EZB ein Grund für eine extrem lockere Geldpolitik, die den Euro billig hält. Der Euro und gefährdete Banken sollen am Leben gehalten werden, keineswegs soll die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen gestärkt werden. Dies ist neben der deutschen Lohnzurückhaltung nur ein Nebeneffekt.<sup>33</sup>

Die fehlende Binnennachfrage in Deutschland, vor allem im Investitionsgüterbereich, führte dazu, dass nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen wurden. Da die deutschen Einkommen nur noch wenig wuchsen, gingen auch die Importe zurück. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss war deshalb „zunächst vor allem ein Importdefizit“.<sup>34</sup> Bis zur Eurokrise war Deutschland das Flautegebiet, die europäische Peripherie war das Boomgebiet. Es ist absurd, einem Land, dessen Kapital in andere Länder abwandert und dort Arbeitsplätze und Einkommen zulasten des Heimatlandes schafft, vorzuwerfen, es würde speziell durch den Euro begünstigt. Gewiss entstehen durch die Exportüberschüsse Arbeitsplätze in der deutschen Exportwirtschaft. Aber ohne die Kapitalexporte wären die Finanzmittel in die inländische Nachfrage geflossen und hätten „Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft, beim Maschinenbau, im Dienstleistungssektor oder in anderen Branchen erzeugt. Die Exportüberschüsse kennzeichnen also keinen positiven Nettoeffekt zugunsten der deutschen Arbeitnehmer“.<sup>35</sup>

Unsere gegenwartsbezogene Betrachtung soll ergänzt werden durch die Ausführungen des Sachverständigenrats zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus dem Jahresgutachten 2010/2011 „Deutschland und die europäischen Ungleichgewichte“.<sup>36</sup> Der Sachverständigenrat nimmt in seinem Jahresgutachten die vergangenen zwei Jahrzehnte in den Blick, in denen Deutschland vom „*kranken Mann Europas*“ zum Motor des wirtschaftlichen Erholungsprozesses in Europa geworden ist.

„Seit einigen Jahren haben die wichtigsten Akteure auf diese verfestigte Schiefelage reagiert. Die Gewerkschaften hielten sich bei ihren Lohnforderungen zurück und die Unternehmen nahmen die Herausforderungen an, ihre Aufbau- und Ablauforganisationen grundlegend auf den Prüfstand zu stellen...Zusammen mit den Restrukturierungen der Unternehmen und der Umsetzung wegweisender Reformen auf dem Arbeitsmarkt, in den sozialen Sicherungssystemen und bei der Unternehmensbesteuerung gelang es auf diese Weise, eine Trendumkehr auf dem Arbeitsmarkt und bei den privaten Investitionen zu erreichen (...).

Parallel dazu kam es zu einer unterschiedlichen Entwicklung der Leistungsbilanzsalden im Euro-Raum. Einige Länder wiesen im vergangenen Jahrzehnt teilweise erhebliche Leistungsbilanzüberschüsse beziehungsweise Leistungsbilanzdefizite auf. Deutschland gehörte dabei zu der Gruppe der Überschussländer. Vor allem auf internationaler Ebene interpretieren einige Politiker und Ökonomen die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse immer wieder als Ausdruck einer unfairen *Beggar-thy-neighbour-Politik* (...) mittels derer Deutsch-

<sup>33</sup> Zum Ganzen *Südekum/Felbermayr*, Exportiert Deutschland zu viel? FAZ v. 02.04.2017.

<sup>34</sup> So *Sinn* (Fn. 32), S. 133.

<sup>35</sup> Zum Ganzen *Sinn* (Fn. 32), S. 130 ff.

<sup>36</sup> *Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2010/2011, Chancen für einen stabilen Aufschwung, 2010.

land seine ‚Erfolge‘ auf Kosten der Defizitländer erreiche. Die Kritiker verweisen dabei auf eine ‚übermäßige‘ Lohnmoderation, durch die Deutschland eine preisliche Wettbewerbsfähigkeit erlangt habe... Zudem wird von Deutschland verlangt, eine expansivere Lohn- und Fiskalpolitik zu betreiben, um Leistungsbilanzüberschüsse abzubauen.

Mit seinem Weg einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die den Tarifvertragsparteien die Verantwortung für die Lohnfindung zuweist (...), verfolgt Deutschland aber die richtige Strategie, sowohl im eigenen Sinne als auch in dem seiner Handlungspartner. So unterstellt die *Forderung nach höheren Löhnen* zum Abbau der Ungleichgewichte fälschlicherweise, dass in Deutschland die Löhne zentral gesetzt und gesteuert werden könnten. Die deutsche Wirtschaftsordnung setzt jedoch bewusst auf eine dezentrale Lohnfindung, um zu verhindern, dass Unternehmen und Arbeitnehmer mit unterdurchschnittlicher Produktivität durch eine bloße Mehrheitsentscheidung oder eine Lohnsetzung durch die Politik aus dem Markt beziehungsweise in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden (...). Da Lohnsteigerungen ab einer gewissen Höhe die Arbeitslosigkeit ansteigen lassen (...) könnte bei einer Politik der einseitigen Lohnsteigerung – wenn dies denn so einfach ginge – die Importe stärker als die Exporte zurückgehen, was dann zu einem Anstieg des Leistungsbilanzsaldos führen würde (...).

Auch eine *expansive Fiskalpolitik* in Deutschland ist kein zielführendes Instrument zum Abbau internationaler Ungleichgewichte (...).<sup>37</sup>

*Udo Di Fabio* hat am kürzesten auf den Punkt gebracht, wie diese volkswirtschaftliche Grundsituation juristisch zu qualifizieren ist:

„Die Angleichung der Außenhandelsbilanzen ist (...) von der Währungsunion funktionell nicht erfordert und tendiert auch – um erfolgreich sein zu können – zu einem zentralistisch-bürokratischen Instrumenteneinsatz, der weder mit dem Grundkonzept einer nach den Grundsätzen einer wettbewerbsfähigen, offenen sozialen Marktwirtschaft, noch mit der vertraglichen Kompetenzordnung zu vereinbaren ist. Die Kontrolle und der Sanktionsmechanismus die Außenhandelsbilanzen betreffend zwingen im Grunde ein freiheitliches System wie das in Deutschland etablierte der sozialen Marktwirtschaft dazu, in die Freiheit der Tarifvertragsparteien (Art. 9 Abs. 3 GG) einzugreifen“.<sup>38</sup>

### 5. Besinnung auf die Grundlagen

Befreien wir uns vom politischen Tagesgezänk und besinnen wir uns auf den eigentlichen Ausgangspunkt wie der legendäre Ire, der nach der Richtung befragt, antwortete: „If I were you, I wouldn’t start from here“.<sup>39</sup> Gehen wir also zurück zum ursprünglichen Ausgangspunkt. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die

<sup>37</sup> *Sachverständigenrat* (Fn. 36), S. 103 f.

<sup>38</sup> *Di Fabio*, Die Zukunft einer stabilen Wirtschafts- und Währungsunion. Verfassungs- sowie europarechtliche Grenzen und Möglichkeiten, Gutachten für die Stiftung Familienunternehmen, München 2013, S. 39.

<sup>39</sup> Zitiert nach *Simms*, The treaties of Rome, 60 years on. Where do the European and the United Kingdom go from here? In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 2017, 119.

Ausübung der Währungspolitik stehen unter der Zielbestimmung des Art. 3 EUV. Unter der dort genannten Zieltrias interessiert hier „das Wohlergehen der Völker der Union“. Ausdrückliches Ziel der Union ist nach Art. 3 Abs. 4 EUV die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist. Die Union errichtet einen Binnenmarkt mit wirtschaftlichen Grundfreiheiten und Wettbewerb. Zum Wohlergehen der Völker gehört als Unionsziel nach Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EUV die Preisstabilität im Rahmen der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die Marktwirtschaft.<sup>40</sup> Seit dem Maastrichter Vertrag vom 1. November 1993 sind die dem genannten Marktprinzip entgegen laufenden interventionistischen Politiken im Vordringen. Speziell die Methode der offenen Koordinierung ist ein „in der Tendenz (system-) wettbewerbsfeindliches und zentralistisches Verfahren“.<sup>41</sup>

Das Hauptziel der EU, die Schaffung eines Europas auf der Grundlage im Wettbewerb stehender selbständiger leistungsfähiger Mitgliedstaaten, gerät immer mehr in Vergessenheit. Stattdessen beherrschen gleichmacherische Vorstellungen die Szene. Die Auseinandersetzung um den deutschen Leistungsbilanzüberschuss ist hierfür ein Paradebeispiel. Der Erfolg eines Mitgliedstaates, der auf den für alle gleichen Rahmenbedingungen und vor allem auf einer verantwortungsvollen Lohnpolitik der Gewerkschaften beruht, soll durch ein „Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten“ außerhalb der im Primärrecht vorgesehenen Kompetenzen korrigiert werden. Art. 121 AEUV ist aber nicht als Grundlage einer europäischen Wirtschaftsregierung gedacht, vielmehr soll die prozedurale Eigensteuerung der Mitgliedstaaten im Vordergrund stehen.<sup>42</sup> Das viel zu komplizierte Regelwerk zur Koordinierung<sup>43</sup> hat, soweit es überhaupt vertragskonform ist, den eigentlichen Bezugspunkt völlig aus dem Blick verloren und wird zur Nivellierung der unterschiedlichen Leistungskraft der Mitgliedstaaten missbraucht. *Franz-Christoph Zeitler* spricht zu Recht von viel zu vielen Stabilitätsbehörden.<sup>44</sup> Aus guten Gründen besitzt die Union eine ausschließliche Zuständigkeit nur für die Währungspolitik der Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist. Eine radikale Deregulierung des gesamten Koordinierungsinstrumentariums ist dringend geboten. Sie läge auch im Sinn eines Neuanfangs der EU.

## 6. Zu neuen Ufern

Entgegen stereotypen Beteuerungen ist die bisherige Europapolitik nicht alternativlos. Ganz im Gegenteil. Im Überlebenskampf wird die Entwicklung von Alternativen

<sup>40</sup> Näheres bei *Schmidt* (Fn. 3), Rn. 13.

<sup>41</sup> So *Kahl*, Freiheitsprinzip und Sozialprinzip in der Europäischen Union, in: FS für Reiner Schmidt, 2006, S. 75 ff. (101).

<sup>42</sup> Siehe *Ohler* (Fn. 5), Art. 121 AEUV Rn. 3.

<sup>43</sup> Vgl. die Darstellung von *Callies*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, EUV, Kommentar, 5. Aufl., 2016, Art. 5 AEUV Rn. 5.

<sup>44</sup> FAZ v. 11.05.2017, S. 16.

tiven zu einer festgefahrenen Politik, die zu einer Finanzkrise und zu Risiken in unvorstellbarer Höhe geführt haben, ohne eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit, auch wenn die Schwierigkeiten dadurch steigen werden, zur Rettung des Projekts Europa unumgänglich sein.<sup>45</sup> Zu groß ist der bisherige Legitimationsentzug, zu deutlich machte der Brexit, dass auch die Option eines Austritts realistisch ist. „Wege zu einer besseren und realitätsnäheren Europäischen Union“<sup>46</sup> werden sich bei gutem Willen finden lassen.<sup>47</sup> Entscheidend ist die Beschränkung der europäischen Politik auf das Wesentliche. Dies nicht berücksichtigt zu haben, ist *das* Versagen der europäischen politischen Führungselite. Die Vorstellung einer „ever closer Union“, die grobe Missachtung des Subsidiaritätsprinzips, widersprach „dem britischen Selbstverständnis, seiner Geschichte und jener pragmatisch-nüchternen Grundhaltung, mit der man allzu euphorisch angelegten Vorstellungen vom künftigen Europa begegnete“.<sup>48</sup> Das Ergebnis ist ernüchternd. In der Union wird die britische Unterstützung bei der Abwehr umverteilender Politiken fehlen. Es wird schwieriger werden, die französischen planifikatorischen, etatistischen Vorstellungen von der Gestaltung der europäischen Wirtschaftsordnung zu bremsen.<sup>49</sup> Legitimationsbasis werden bis auf weiteres die „Völker Europas“ bleiben müssen. Ein allzu enger deutsch-französischer Schulterchluss würde alle anderen Mitgliedstaaten an die Peripherie verbannen.

Unser Beispiel eines fehlgeleiteten Leistungsbilanzausgleichs könnte ein Prüfstein dafür werden, ob es gelingen kann, rechtswidrige gleichmacherische Vorstellungen aufzugeben, zu deregulieren und den Mitgliedstaaten frische Atemluft zu verschaffen.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> So eindrucksvoll *Grimm*, Die Europäische Union im 60. Jahr, ZSE 2017, 3 ff.

<sup>46</sup> So der Untertitel eines Aufsatzes von *Hesse*, ZSE 2017, 173 ff.

<sup>47</sup> Vgl. etwa *Hesse* (Fn. 46).

<sup>48</sup> *Hesse* (Fn. 46), S. 179.

<sup>49</sup> Hierzu deutlich *Brunnenmeier/James/Landau*, The Euro and the battle of ideas, Princeton 2016, S. 66 ff.

<sup>50</sup> Hierzu *Schmidt*, Erstickungsgefahr!, FAZ v. 8.06.2017, Nr. 131, S. 6.