

SCHRIFTENREIHE DENKANSTÖßE

DIE GROßE KRISE DER
KAPITALISTISCHEN WELTWIRTSCHAFT
UND DIE EU

Matthi Bolte, Andreas Bovenschulte & Andreas Fisahn

ZUSAMMENFASSUNG

Die drei Autoren – Mitglieder der SPD, Bündnis 90/ die Grünen und der Partei DIE LINKE präsentieren einen Crossover-Beitrag. Sie beschreiben die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union, insbesondere des Euro-Raumes, als falsch konzipiert, weil sie keine angemessene politische Krisenreaktion erlaubt. Die eilig geschnürten Rettungspakete waren nur durch einen Verstoß gegen die europäische Konstitution möglich, die billigend in Kauf genommen wurde. Die bestehende Wirtschaftsverfassung ist nicht geeignet, zukünftige Krisen zu vermeiden, sondern schreibt vielmehr eine Struktur fest, die in die gegenwärtige Depression geführt hat. Sie skizzieren die Ansätze, wie aus der Marktunion eine politische, demokratische und soziale Union werden kann und muss.

Matthi Bolte ist für Bündnis 90/ die Grünen Mitglied des Landtages Nordrhein-Westfalen

Andreas Bovenschulte ist Erster Gemeinderat in Weyhe und Landesvorsitzender der SPD in Bremen.

Andreas Fisahn ist Hochschullehrer in Bielefeld und Mitglied der Linken.

Die *Denkanstöße* sind eine regelmäßig erscheinende Publikation des Instituts Solidarische Moderne. Die veröffentlichten Texte stellen nicht zwangsläufig die Position des Instituts dar, sondern sind als Diskussionsgrundlage gedacht.

Das Institut Solidarische Moderne e.V., 2010 mit Sitz in Berlin gegründet, ist Programmwerkstatt und demokratischer Kulturverein mit einer Doppelfunktion: Im engen Dialog von politischer Praxis und konstruktiver Wissenschaft erarbeitet das ISM mit seinen 1.500 Mitglieder Entwürfe zu ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Fragen einer demokratischen Gesellschaftsreform. Es unterstützt gesellschaftliche Kräfte bei der Entwicklung eines emanzipatorischen Reformprojekts und es bemüht sich um die Realisierung einer entsprechenden Machtoption.

www.solidarische-moderne.de | info@solidarische-moderne.de

Die große Krise der kapitalistischen Weltwirtschaft und die EU

Die Mitgliedstaaten der EU reagierten auf den ersten Schub der großen Krise, die in Europa Ende 2008 ankam, mit isolierten nationalstaatlichen Programmen, die nur scheinbar durch die EU koordiniert und zusammengefasst wurden. Der Krisenreaktionsmechanismus der Mitgliedstaaten – oder besser aller weltweit von der Weltwirtschaftskrise betroffenen Staaten – bestand im Wesentlichen aus zwei Elementen: der Bankenrettung und einem mehr oder weniger umfassenden Konjunkturpaket.

Erster Akt: Rettung der „Finanzindustrie“

Mit Blick auf den ersten Akt der Krise, die Bankenrettung, ist die Reaktion der EU einfach zu beschreiben: sie fand nicht statt. Die Bankensubventionierung blieb Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Jeder Nationalstaat rettete „seine“ Bank. Nur existiert eine nationalstaatliche Bindung vieler Banken nicht mehr, weil diese international verwoben sind¹, sich über Staatsgrenzen hinweg gleichsam gegenseitig gehören. Selbst wenn Stammsitz, Aktienanteile usw. eindeutig nationalstaatlich zuzuordnen sind, sind die großen Banken mit ihrer Kreditvergabe und -aufnahme weltweit unterwegs, was am Beispiel der Lehmann-Brothers sehr deutlich wurde: Der Verzicht der US-amerikanischen Regierung traf nicht nur die Zocker unter den deutschen Rentnern.

¹Die Deutsche Bank beschreibt „ihre“ Aktionäre 2009 so: „Unverändert waren 99% unserer Aktionäre Privatpersonen, die 26% des Grundkapitals (2008: 29%) von 1.589.399.078 EUR hielten. Der Anteil institutioneller Investoren am Kapital nahm auf 74% zu (2008: 71%). Das lag ausschließlich an ausländischen Käufern, während Institutionelle in Deutschland unsere Aktie per saldo verkauften. Vor allem in den USA stockten institutionelle Anleger (einschließlich Banken) ihre Bestände auf; der US-Anteil erreichte erstmals 16%. Insgesamt ist der Auslandsanteil auf 54% (2008: 45%) gestiegen, dem ein entsprechend auf 46% (2008: 55%) verringerter Inlandsanteil gegenübersteht.“ <http://www.deutsche-bank.de/ir/de/content/aktionarsstruktur.htm>.

Die Bankenrettung erfolgte in den Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlicher Form: Großbritannien, Island oder die USA haben Banken verstaatlicht.² Ebenso handelten die Benelux-Staaten, die eine der größten Banken, Fortis, aufkauften. Belgien und Luxemburg verkauften sie weiter an die französische BNP Paribas. Der belgische Staat blieb mit 25 Prozent an der Fortis Bank beteiligt und erhielt Anteile am Käufer BNP Paribas. Der Vereinbarung zufolge übernahm Belgien die verbleibenden Anteile an Fortis Belgien für 4,7 Milliarden Euro und verkaufte anschließend 75 Prozent ihres Anteils an BNP Paribas für 8,25 Milliarden Euro. Die im Gegenzug vorgesehene Sperrminorität bei BNP werde sicherstellen, dass die französische Bank keine Arbeitsplätze bei Fortis abbauen werde, sagte Belgiens damaliger Ministerpräsident Yves Leterme.³ Kurz: Fortis wurde im Zuge der Finanzmarktkrise teilweise verstaatlicht und in einen niederländischen sowie belgischen und luxemburgischen Teil aufgeteilt. Gleichzeitig gab es mit Blick auf die Arbeitsplätze „protektionistische“ Vereinbarungen.

In der Bundesrepublik wurde der Bankenrettungsschirm durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMSG)⁴, durch das dem SoFFin, Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung, Mittel zur Verfügung gestellt wurden, aufgespannt. Mit dem Gesetz erhielt die Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) die Ermächtigung, über insgesamt 480 Mrd. Euro zu verfügen. Die Anstalt wurde ermächtigt, durch drei wesentliche Instrumente zu intervenieren, nämlich durch:

- Garantien für neue Schuldtitel und sonstige Verbindlichkeiten mit dem Zweck, den Interbankenmarkt wiederzubeleben (Bürgschaften).

² SZ 10.10.2008.

³ FAZ 6.10.08.

⁴ Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds vom 17.10.2008, ergänzt durch die Verordnung zur Durchführung des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes, das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung des Erwerbs von Anteilen an Risikopositionen von Unternehmen des Finanzsektors durch den Fonds "Finanzmarktstabilisierungsfonds - FMS" sowie das Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung.

- Rekapitalisierung, d.h. der Fonds kann sich an Finanzunternehmen beteiligen und damit deren Eigenkapital aufstocken.
- Risikoübernahme, d.h. der Fonds kann Risikopositionen (z. B. Forderungen und Wertpapiere) übernehmen und im Gegenzug sichere Schuldtitel des Bundes liefern.

Die Europäische Union spielt dabei nur insoweit eine Rolle, als sie entsprechende Interventionen als Beihilfen genehmigen muss. Beihilfen, d.h. Subventionen der Nationalstaaten an „ihre“ Unternehmen sind nach dem EU Vertrag grundsätzlich verboten, sie können aber von der EU-Kommission genehmigt werden. Die theoretische Grundlage des Verbotes ist das bekannte Credo: Staatliche Eingriffe in den Markt verzerren den Wettbewerb, der jedoch als Voraussetzung eines gemeinsamen Binnenmarktes gilt. Der Binnenmarkt wird als konkurrenzorientierte Veranstaltung gleicher Wettbewerber gedacht. In diesem engen Verständnis unterminieren staatliche Eingriffe die grundsätzliche Gleichheit und führen zu Wettbewerbsvorteilen für einzelne nationale Industrien. Nach der Konzeption der Wirtschaftsverfassung in den Verträgen widerspricht das einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird,“ so die Begründung in Art. 120 AUEV. So ist es folgerichtig, dass Beihilfen grundsätzlich verboten sind und nur ausnahmsweise explizit zugelassen sind oder von der Kommission genehmigt werden können. Dabei geht der EuGH davon aus, dass Ausnahmenvorschriften wie Artikel 107 Abs. 3 bAEUV, der Subventionen bei „außergewöhnlichen Ereignissen“ erlaubt, eng auszulegen sind.⁵ Auf diese enge Auslegung hat sich die Kommission in ihrer Entscheidungspraxis⁶ durchgehend gestützt.

⁵ Verbundene Rechtssachen T-132/96 und T-143/96, Freistaat Sachsen und Volkswagen AG/Kommission, Slg. 1999, II-3663, Rdnr. 167

⁶ Entscheidung 98/490/EG der Kommission in der Sache C 47/96, Crédit Lyonnais (ABl. L 221 vom 8.8.1998, S. 28), Randnummer 10.1, Entscheidung 2005/345/EG der Kommission in der Sache C 28/02, Bankgesellschaft Berlin (ABl. L 116 vom 4.5.2005, S. 1), Erwägungsgründe 153 ff., und Entscheidung 2008/263/EG der Kommission in der Sache C 50/06, BAWAG (ABl. L 83 vom 26.3.2008, S. 7), Randnummer 166. Vgl. Entscheidung der Kommission in der Sache NN 70/07, Northern Rock (ABl. C 43 vom

Vor der Finanzkrise hat die Kommission nicht nur die direkte Subventionierung von Banken angegriffen, sondern schon die staatliche Beteiligung an den Banken.⁷ So wird in einer Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Anwendung der Art. 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften vom 11.3.2000 formuliert: es sei „nicht auszuschließen, dass unter bestimmten Umständen (auch) der Kreditgeber von der Beihilfe profitiert.“⁸ Gemeint ist, dass Bürgschaften des Staates für öffentlich-rechtliche Geldinstitute mit dem Beihilfenverbot des EGV nicht vereinbar sind. Die Kommission entfaltet – diese Interpretation vor Augen – Druck z.B. auf die Bundesrepublik in Richtung einer Neugestaltung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, also der Landesbanken und Sparkassen, der immer dann in Richtung Privatisierung gesteigert wurde, wenn eine der Banken in Nöte geriet⁹ und von den entsprechenden Landesregierungen gesichert werden musste.¹⁰

Was politisch richtig ist, ist mit Blick auf das bisherige Verständnis des EU-Rechts zumindest höchst problematisch. Mit der Wirtschaftskrise ist aus der Ausnahme die Regel geworden – selbstverständlich ohne dass die Vertragstexte geändert worden wären. Die Mitgliedstaaten subventionieren die Banken schrankenlos und ohne jeden Skrupel. Die Zustimmung der Kommission ist eine Formalität, entsprechende Entscheidungen werden am Fließband¹¹ produziert. Weil sie keinen offenen Bruch riskieren will, lässt die Kommission die geltenden Regeln fallen und formuliert als neuen Grundsatz: „Angesichts

16.2.2008, S. 1), Entscheidung der Kommission in der Sache NN 25/08, Risikoabschirmung WestLB (ABl. C 189 vom 26.7.2008, S. 3), Entscheidung der Kommission vom 4. Juni 2008 in der Sache C 9/08, SachsenLB (noch nicht veröffentlicht).

⁷ Vgl. Lütz, S.: Von der Infrastruktur zum Markt, in Windolf, P. (HG.): Finanzmarktkapitalismus (Wiesbaden 2005), S. 299.

⁸ Kommission, AmtsBl. 2000 C 71/14 ff. = ZBB 1999, 399 ff.

⁹ Zur West-LB vgl. etwa FTD v. 8.8.2008.

¹⁰ Die Kommission verstieg sich gar zu der Behauptung, dass § 40 Kreditwesengesetz, wonach die Bezeichnung „Sparkasse“ ausschließlich von Banken in öffentlichem Besitz geführt werden dürfe, im Fall einer Privatisierung gegen die Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit verstoße, da Privatinvestoren nicht vom Geschäftswert des Namens profitieren könnten. Ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wurde über einen Kompromiss allerdings abgewendet.

¹¹ Vgl. die Statistiken der Kommission:

http://ec.europa.eu/competition/elojade/state_aid/.

des Ausmaßes der Finanzkrise und ihrer Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben in den Mitgliedstaaten ist die Kommission der Ansicht, dass bestimmte Arten staatlicher Beihilfen für begrenzte Zeit gerechtfertigt sind, um die gegenwärtigen Schwierigkeiten zu überwinden.“¹² Damit wurden die erst 2004 gefassten Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten¹³ gelockert und generelle Ausnahmeregelungen geschaffen. Auch soweit die Vorgehensweise ökonomisch richtig sein mag, bleibt es doch problematisch, die geltenden Regeln in ihr Gegenteil zu verkehren. Die Wirtschaftsverfassung der Union stößt in der Krise an ihre Grenze und lässt die Defizite deutlich sichtbar werden.

Zweiter Akt: Statistenrolle in der Wirtschaftskrise

Das zweite Element der Krisenreaktion war eine Auflage von Konjunkturprogrammen in allen Mitgliedstaaten. Das bis dahin verteufelte Instrument feierte Auferstehung und wurde in unterschiedlichen Formen – in Deutschland von der Abwrackprämie bis zu klassischen Investitionen in die Infrastruktur – kombiniert mit einer Arbeitszeitverkürzung durch großzügige Regelungen beim Kurzarbeitergeld und eine Politik der niedrigen Zinsen – ein umfassendes keynesianisches Programm. Die Europäische Union hat in der Eurozone Anteil an diesem Programm vor allem durch die Zinspolitik der EZB, die ebenso wie die FED in den USA und die britische Nationalbank die Zinsen radikal senkte.

Für Konjunkturpakete fehlen der Union schlicht die finanziellen Mittel und rechtlichen Kompetenzen, da die Union keine Steuerhoheit hat und in ihrem Budget auf die Eigenmittel und einen ausgeglichenen Haushalt festgelegt ist. Ein eigenständiges Handeln der EU als geeinter Akteur, wie es gerade in der Krise notwendig gewesen wäre, um nationale Egoismen in die Schranken zu weisen, wird somit rechtlich verunmöglicht. Der Haushalt der Union wird

¹² Mitteilung der Kommission — Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, 2009/C 16/01.

¹³ Amtsblatt C 244 vom 1.10.2004.

durch Art. 311 AEUV auf die Verwendung der Eigenmittel begrenzt. Nur durch eine Kompetenzerweiterung über die Flexibilisierungsklausel des Art. 352 AEUV, so die herrschende Meinung unter den Juristen, könnte die EU ermächtigt werden, „begrenzte Anleihefinanzierungen“ durchzuführen, also Schulden aufzunehmen, die allerdings wegen Art. 311 nicht „zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung der Gemeinschaft“ beitragen dürfen.¹⁴ Folge ist, dass eine anti-zyklische Wirtschaftspolitik, wollte man sie denn betreiben, verfassungs- bzw. vertragsrechtlichen Restriktionen unterliegt. Echte Konjunkturprogramme über den Mechanismus des Deficit Spending sind in der Konstitution der EU nicht vorgesehen.

Entsprechend verhielt sich die Union im ersten Akt der Wirtschaftskrise Ende 2008. Im November verkündete die Kommission ein Europäisches Konjunkturprogramm, um der „Rezession Einhalt zu gebieten“. Mit dem Programm sollte ein „massiver Kaufkraftschub für die Wirtschaft“ entwickelt werden. Dazu sollten umgehend Investitionen in Höhe von 200 Mrd. Euro getätigt werden. Schaut man aber genauer, dann steuerte die EU davon nur 30 Mrd. Euro bei, und diese bestanden aus vorgezogenen oder umgeschichteten Mitteln, nicht aus zusätzlichen. „Vorgesehen ist eine sofortige Anschubfinanzierung in Höhe von 200 Mrd. EUR (1,5 % des BIP der EU), die sich aus zusätzlichen Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten von 170 Mrd. EUR (ungefähr 1,2 % des BIP der EU) sowie EU-Mitteln zur Unterstützung von Sofortmaßnahmen in Höhe von 30 Mrd. EUR (ungefähr 0,3 % des BIP) zusammensetzt.“¹⁵

Das europäische Konjunkturprogramm war in Wahrheit die Addition der Programme, die die Mitgliedstaaten sowieso initiiert hatten. Die Mitgliedstaaten agierten dagegen nach dem Motto „Rette sich wer kann“, legten nationale Rettungspakete und Konjunkturprogramme auf, die nur scheinbar von der Euro-

¹⁴ Eine Anleihefinanzierung ist nur für die EZB zulässig, die sich nach Art. 309 AEUV über die Kapitalmärkte finanzieren darf, aber diese ist in ihrer Funktion auf die Vergabe von Darlehen und Bürgschaften beschränkt – wie das für eine Bank üblich ist □ und legt keine Konjunkturprogramme auf (Waldhoff, Chr.: Art. 269 EGV, in: Callies / Ruffert, EGV-Kommentar, (München 2007), Rnr. 14).

¹⁵ MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN EUROPÄISCHEN RAT, Europäisches Konjunkturprogramm, vom 26.11.2008.

päischen Union koordiniert wurden. Um die Verhältnisse im Blick zu haben: Das deutsche „Rettungspaket“ für die Banker und Anleger hatte ein Volumen von ca. 500, das deutsche Konjunkturprogramm von 80 Mrd. Euro. Die EU hat keine Kompetenzen und keine Mittel, um eine eigenständige Konjunkturpolitik zu betreiben. Diese wäre aber nötig, wenn man die Sonntagsreden gegen den Protektionismus ernst nehmen wollte. Das zeigt: Wer den Gedanken der Europäischen Wirtschaftsunion ernst nimmt, muss der Union die Kompetenzen verschaffen, Wirtschaftspolitik auch jenseits der Marktöffnung zu betreiben und zu gestalten, und die dazu notwendigen Ressourcen zu generieren. Unter den gegebenen Umständen hingegen ist es verständlich, wenn jeder Staat zusieht, dass seine Subventionen auch im eigenen Land bleiben. Da unterschied sich die Argumentation im Falle Opel nicht sonderlich von der im Falle Peugeot¹⁶. Mit der US-amerikanischen Begleitklausel zum Konjunkturpaket „buy american“¹⁷ wurde die Tendenz zu einem Paradigmenwechsel in der Weltökonomie sichtbar. Die Wirtschaftsverfassung der EU ist auf eine monetaristische Wirtschaftspolitik festgelegt, diese umzusteuern ist in der Weltwirtschaftskrise nicht gelungen. Im Korsett der nationalen Beschränkungen blieb die europäische Wirtschaftspolitik ein Totalausfall, die Union unfähig, als eigener Player aufzutreten.

Dritter Akt: Erzwungene Hilfe für Griechenland

Die Griechenlandkrise bildet den vorläufig dritten Akt der großen Krise der kapitalistischen Weltwirtschaft. Auch diese Krise ließ sich auf der Grundlage des geltenden Vertragsrechts nicht bewältigen. Dies ist — zumindest in Deutschland — auch völlig unbestritten und wurde nicht nur von der deutschen Rechtswissenschaft, sondern auch seitens der Regierung gegen Hilfen für Griechenland ins Feld geführt. Der erste Akt im griechischen Drama bestand in einem rigiden Sparprogramm, welches Griechenland schon im Februar 2010 von der Eu-Kommission „empfohlen“ wurde. „Spiegel-online“ titelte am 3. Februar 2010: „EU-Sparkommissar Almunia diktiert Griechenland den

¹⁶ <http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/451134/index.do>

¹⁷ Siehe hierzu <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,604655,00.html>.

Kürzungskurs. Europa verliert die Geduld mit Griechenland - und verordnet dem Krisenstaat ein hartes Kürzungsprogramm. EU-Währungskommissar Almunia erwartet nun regelmäßige Sparberichte.“ Die EU-Kommission hatte den Sanktionsmechanismus bei übermäßigem Defizit in Gang gesetzt und für Griechenland "Empfehlungen" ausgesprochen, die exakt dem entsprechen, was im Mai der Welt als griechisches Sparpaket präsentiert wurde. Die Zustimmung zum Rettungspaket für Griechenland war entgegen dem öffentlichen Anschein nicht das Ergebnis des vorherigen Ringens um eine Konsolidierung des griechischen Haushalts oder – so sähe sie es gern – des Drucks und der Standfestigkeit der deutschen Regierung. In der zweiten Szene des griechischen Dramas, die im März 2010 aufgeführt wurde, erhielt Griechenland das Versprechen, von der EU, dem IWF und von den Mitgliedstaaten Finanzhilfen zu erhalten. Dabei versicherten die Regierungschefs: „Das Ziel dieses Mechanismus wird nicht darin bestehen, Finanzmittel zu durchschnittlichen Zinssätzen des Euro-Währungsgebiets bereitzustellen, sondern darin, Anreize für eine schnellstmögliche Rückkehr an den Finanzmarkt zu risikogerechten Preisen zu setzen. Die Zinssätze werden nicht konzessionär sein, d.h. sie werden kein Subventionselement enthalten. Beschlüsse im Rahmen dieses Mechanismus werden in voller Übereinstimmung mit dem Vertragsrahmen und den nationalen Rechtsvorschriften gefasst.“¹⁸ Der Versuch hatte sich schnell erledigt, die Zinsen für griechische Staatsanleihen stiegen weiter.

Das Rettungspaket bestand in der dritten Szene aus zwei wesentlichen Elementen: den Bürgschaften und Kreditzusagen der EU und den Mitgliedstaaten sowie den Staatsanleihen seitens der Europäischen Zentralbank (EZB). Am 10. Mai 2010 beschloss der ECOFIN¹⁹ ein Maßnahmenprogramm, das in der schönen Sprache der europäischen Public Relations als „Europäischer Stabilitätsmechanismus“ bezeichnet wird. Das Paket hat eine Größenordnung von 500

¹⁸ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro- Währungsgebietes vom 25.3.2010.

¹⁹ Als Ecofin-Rat (auch EcoFin oder ECOFIN) wird der Rat der Europäischen Union in der Zusammensetzung "Wirtschaft und Finanzen" bezeichnet. Dem Rat gehören die Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten an. Er tagt in der Regel einmal im Monat.

Mrd. Euro, die von der EU aufgebracht werden, und weiteren 250 Mrd. Euro, die vom IWF bereit gestellt werden sollen. Die EU gewährt Griechenland danach Kredite in Höhe von 60 Mrd. Euro. Weitere 440 Mrd. sollen über den Kapitalmarkt aufgenommen und von den Mitgliedstaaten garantiert werden – es handelt sich also um Bürgschaftszusagen. Dies wird als „Special Purpose Vehicle“ bezeichnet. Der IWF gewährt zu den gleichen Konditionen wie die EU weitere Kredite in Höhe von 250 Mrd. an Griechenland.²⁰

In Deutschland wurde gegen direkte Kredite und Bürgschaften im Vorfeld des Kompromisses eingewendet: eine solche Hilfe würde gegen das sog. „Bail out Verbot“ des Art. 125 AEUV verstoßen. Nach dieser Vorschrift haften die Union und die Mitgliedstaaten untereinander nicht für ihre Verbindlichkeiten und sie treten „nicht für derartige Verbindlichkeiten ein.“ Diese Vorschrift schließt zunächst einen bundesstaatlichen Finanzausgleich oder Finanztransfers in Haushaltsnotlagen, wie sie in Deutschland verfassungsrechtlich geboten sind, aus. Das entspricht klar dem Wortlaut der Norm, die eine Haftung ausschließt. Die Gewährung eines Kredites oder nur einer Bürgschaft wird man auf den ersten Blick nicht unter den Begriff der Haftung fassen. Die deutsche Interpretation der Vorschrift fasst „haften“ und „einstehen“ zusammen, um so zu einem grundsätzlichen Verbot gegenseitiger Hilfen zu kommen. Erfasst würden alle Formen des Einstehens für die Verbindlichkeit eines Mitgliedstaates. Eine Ausnahme gelte nur für gegenseitige Garantien gemeinsamer Einzelvorhaben.²¹ Weiter lässt sich der deutlich enger gefasste Wortlaut nicht auslegen. Nach diesem Verständnis des Art. 125 AEUV handelt es sich um eine umfassende bail out Klausel, die auch Kreditbürgschaften ausschließt, was im Vorfeld des Beschlusses in der deutschen Diskussion ausführlich erörtert wurde.

Der neue Europäische Stabilitätsmechanismus, heißt es in der Erklärung des ECOFIN, „is based on Art. 122.2 of the Treaty and an intergovernmental ag-

²⁰ Pressemitteilung zur außerordentlichen Sitzung des ECOFIN am 9/10.5. 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf.

²¹ Häde, U.: Art. 103 EGV, in: Callies / Ruffert, EGV-Kommentar, (München 2007), Rnr2

reement of euro area Member States“.²² Der zweite Teil macht den tatsächlichen Charakter der Vereinbarung deutlich: es handelt sich um eine zwischenstaatliche Vereinbarung der Euro Staaten, die also neben dem Lissaboner Vertrag herläuft. Dieser Zusatz war erforderlich, weil der Art. 122 Abs. 2 kaum eine Ermächtigungsgrundlage für den neuen Stabilitätsmechanismus abgeben kann. Danach kann ein Mitgliedstaat finanzielle Unterstützung der Union erhalten, wenn dieser „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen“ ist. Spekulationsgeschäfte sind schwerlich als außergewöhnliches Ereignis zu verstehen, das mit Naturkatastrophen vergleichbar ist, insbesondere dann, wenn der Verzicht auf Regulierung der Finanzmärkte erst die Möglichkeit für Spekulationen geschaffen hat. Die Spekulation richtet sich gegen ihren Verursacher, der sich als Zauberlehrling fremden Mächten gegenüber sieht.²³ Wenn der Stabilitätsmechanismus auf eine intergovernmentale Vereinbarung gestützt werden muss, wird die Unzulänglichkeit der Europäischen Verträge geradezu offensichtlich. Die Währungsunion ist als Schön-Wetter-Konstrukt erdacht, das auf der irrigen Annahme eines natürlichen Gleichgewichts der Märkte basiert. Das EU-Parlament wird in all diesen Fragen erst gar nicht beteiligt. Der zweite Teil des Rettungspaketes besteht darin, dass die EZB (griechische) Staatsanleihen aufkauft. Der EZB-Rat hat beschlossen, „Interventionen an den Märkten für öffentliche und private Schuldverschreibungen im Euro-Währungsgebiet (Programm für die Wertpapiermärkte) durchzuführen.“²⁴ Das steht in direktem Widerspruch zu Art. 123 Abs. 1 AEUV, wonach

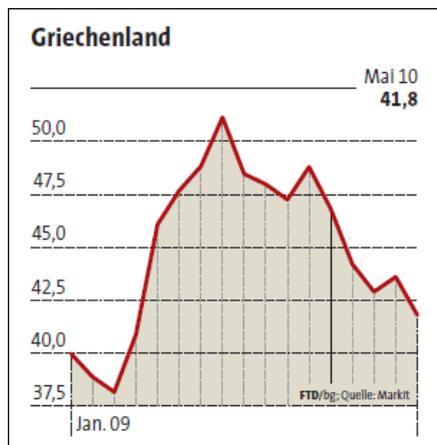
²²http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf.

²³ Die Unterstützung im Falle von gravierenden wirtschaftlichen Problemen ist im ersten Absatz der Norm geregelt, wo beispielhaft auf Versorgungsengpässe hingewiesen wird. Die außergewöhnlichen Ereignisse des zweiten Absatzes beziehen sich also auf Naturkatastrophen, d.h. sie müssten mit diesen vergleichbar sein. Im Falle von wirtschaftlichen Problemen beziehen sich die durch Absatz 1 erlaubten Maßnahmen auf Art. 288 AEUV, der den Erlass von Rechtsvorschriften regelt, nicht aber die Gewährung finanzieller Hilfen. Art. 122 wurde mit dem Nizza Vertrag Bestandteil des EGV, wobei in einer Erklärung darauf hingewiesen wurde, dass der Haftungsauschluss des Art. 125 AEUV (ex 103) damit nicht unterlaufen werden dürfe.

²⁴<http://www.bundesbank.de/download/ezb/presstexte/2010/20100510.ezb.pdf>.

Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank für die Mitgliedstaaten ebenso verboten sind wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die Europäische Zentralbank. Diese Vorschrift ist – wie sich jetzt zeigt – nicht nur finanzpolitischer Unsinn, weil der Zentralbank in der Krise Interventionsmöglichkeiten genommen werden. Er ist gleichzeitig eine Gewinngarantie für die Banken, die bei der EZB zu niedrigen Zinsen Geld leihen können, um es zu hohen Zinsen den Staaten (Griechenland) zu leihen.

Das Gejammer nach der Entscheidung des EZB Rates war groß: nun stehe die Inflation direkt vor der Tür, weil die EZB auf politischen Druck reagiert habe, der Krise durch Gelddrucken begegnen wolle und ihre Unabhängigkeit aufs Spiel setze. Das Umdenken fällt auch angesichts der tiefen Krise, in der sich die marktradikale Orthodoxie befindet, ausgesprochen schwer. Die Bedingung für



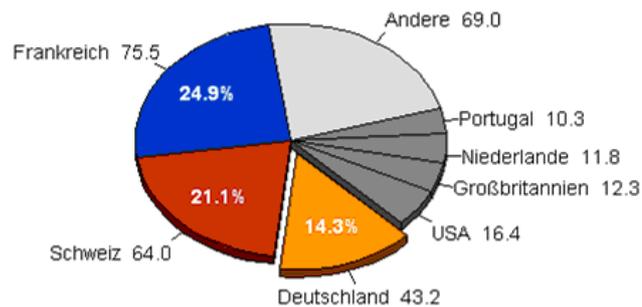
eine Intervention in die Kreditmärkte war der harte Sparkurs der griechischen Regierung. Da die Krise aber nicht nur eine Spekulationskrise und eine Verschuldungskrise ist, sondern ihre Ursache in einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise liegt, ist ein Konsolidierungskurs nicht nur unsozial, sondern im Zweifel auch höchst kontraproduktiv, da die sog. Systemischen Stabilisatoren aus den Sozialtransfers wegfallen und gleichzeitig Wachstumsimpulse geschwächt werden. Das bleibt dann nicht ein Problem der Griechen. Auch die Konjunkturpakete anderer Staaten werden auf diese Weise konterkariert. Damit werden die Lehren der Weltwirtschaftskrise von 1929, die 2008 scheinbar präsent waren, kurzerhand wieder vergessen. Die Folgen der Umsteuerung auf einen rigiden Sparkurs sind in Griechenland am

Systemischen Stabilisatoren aus den Sozialtransfers wegfallen und gleichzeitig Wachstumsimpulse geschwächt werden. Das bleibt dann nicht ein Problem der Griechen. Auch die Konjunkturpakete anderer Staaten werden auf diese Weise konterkariert. Damit werden die Lehren der Weltwirtschaftskrise von 1929, die 2008 scheinbar präsent waren, kurzerhand wieder vergessen. Die Folgen der Umsteuerung auf einen rigiden Sparkurs sind in Griechenland am

Einkaufsmanagerindex²⁵ abzulesen. Dieser weist im Unterschied zu anderen Industriestaaten, für die seit Januar 2009 eine stetige Verbesserung zu beobachten ist, in Griechenland eine sinkende Tendenz auf.²⁶

Nichts gelernt wurde auch aus der Bankenrettung 2008. Auch der Stabilisierungsmechanismus der EU dient indirekt der Stabilisierung der Kapitalmärkte. Da die nordeuropäischen Banken mehr oder weniger stark in Griechenland engagiert sind, war zu befürchten, dass ein Staatsbankrott sich mindestens auf den Kreditmarkt im restlichen Europa auswirkt und wieder zu der berühmten Kreditklemme führen würde.

Gläubigerbanken Griechenlands in Mrd Euro und %
(ausstehende Forderungen Sep.09)



Quelle: BIS. © Jahnke - <http://www.jjahnke.net>

Aus der Krise 2008 hätte man lernen können, dass es wichtig ist, Mechanismen zu schaffen, um die Banken oder die „Finanzindustrie“ am selbst verursachten Schlamassel zu beteiligen. Das heißt, es hätten Mechanismen der Umschuldung geschaffen werden können, die die Gläubiger, die ja offenkundig zu unkritisch bei der Kreditvergabe waren, an den Kosten zu beteiligen. Dies ist bekanntlich nicht geschehen.

²⁵ Der Einkaufsmanagerindex ist ein Konjunkturbarometer, entwickelt auf Basis der Befragung einer relevanten Auswahl von Einkaufsmanagern nach der Entwicklung von festgelegten Kenngrößen.

²⁶ FTD vom 2.6.2010, S. 14.

Die Maastrichter Defizitkriterien – irreal und unsinnig

Eines Umdenkens bedarf es schließlich mit Blick auf die europäischen Verschuldungsgrenzen. Über Art. 126 (1) AEUV werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Was nun übermäßige öffentliche Defizite sind, wird nicht in den EU-Verträgen geregelt. Diese Referenzwerte werden im „13. Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“, das mit dem Maastricht-Vertrag abgeschlossen und im Lissabon Vertrag übernommen wurde, spezifiziert. Es sind die berühmten Maastricht Kriterien. Danach sind die Referenzwerte für die Neuverschuldung 3 % des BIP zu Marktpreisen und für den öffentlichen Schuldenstand 60 % des BIP zu Marktpreisen.²⁷ Noch auf dem Brüsseler Sondergipfel Anfang März 2009 erklärte die Bundeskanzlerin: „Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist das Fundament, auf dem die Wirtschaftspolitik der EU ruht.“ Deshalb, so folgert sie, „sollten wir die Dinge doch so abarbeiten, wie sie im Vertrag stehen und wie sie auch Teil des Maastrichter Stabilitäts- und Wachstumspakts sind. Wir können ja auch nicht einfach die Verträge ändern.“²⁸

Die Realität hat die Kanzlerin eingeholt, der Pakt ist Makulatur geworden; er kann auf absehbare Zeit nicht eingehalten werden. In ihrem Frühjahrsbericht nimmt die Kommission für die Euro-Länder an, dass die Gesamtverschuldung in Zukunft deutlich über der 60 % Marke liegen wird. Für den Euro-Raum wird für 2009 eine Gesamtverschuldung von 78,7 % des BIP diagnostiziert, für 2010 prognostiziert, dass die Quote bei 84,7 % liegt und im folgenden Jahr auf

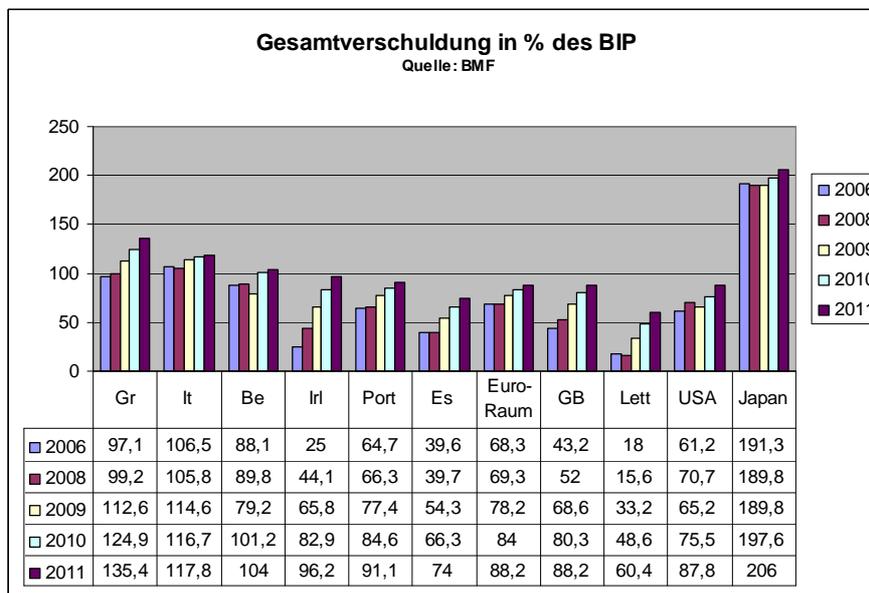
²⁷Die Regelungen werden ergänzt durch den sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt aus dem Jahre 1997. Dieser „Pakt“ besteht aus der „Entschließung des Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (ABl. C 236 v. 02/08/1997, S. 1) vom 17. Juni 1997 sowie aus zwei Verordnungen gleichen Datums: der Verordnung 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, sowie der Verordnung 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken. In beiden Verordnungen geht es darum, die in den Verträgen (Art. 121 und 126 AEUV) grundsätzlich vorgesehenen Ermächtigungen der Kommission, die Einhaltung der Maastricht-Kriterien zu überwachen und zu sanktionieren, verfahrensmäßig auszugestalten und zu konkretisieren.

²⁸Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum EU-Sonderrat in Brüssel, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2009/03/2009-03-01-pk-eu-sonderrat.html>.

88,5 % steigt.²⁹ In der Bundesrepublik ergibt sich, folgt man der EU Kommission, mit Blick auf die Gesamtverschuldung folgende Entwicklung:

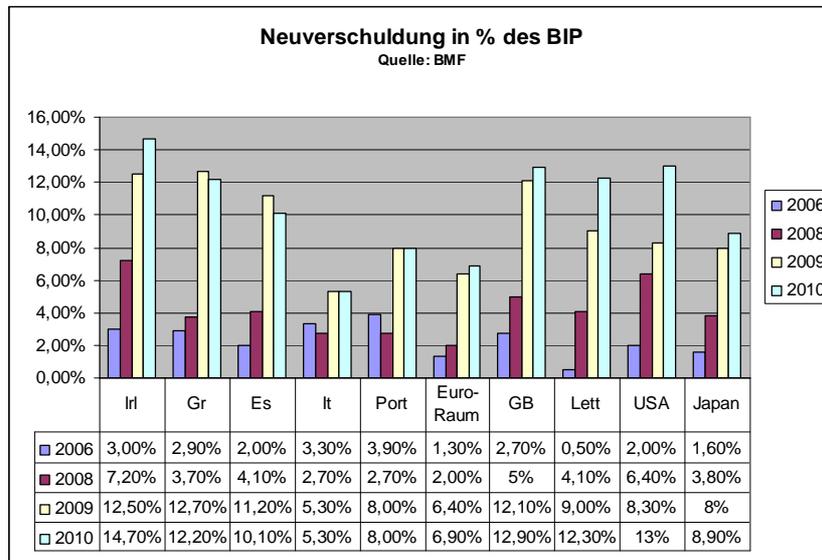
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
68 %	67,6 %	65 %	66 %	73,2 %	78,8 %	81,6 %

Schlechter sieht es bekanntlich in anderen Staaten aus:

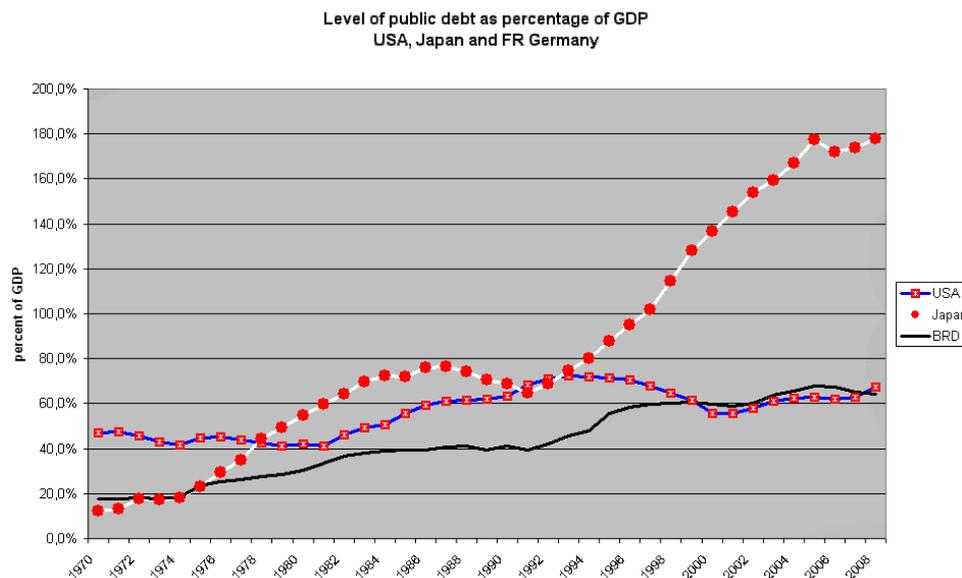


In der Euro-Zone haben nur Finnland und Luxemburg Aussichten, unterhalb der 60 % Gesamtverschuldungsgrenze zu liegen, für alle anderen Staaten schätzt die EU-Kommission, dass auch 2011 die Grenze deutlich überschritten wird. Ähnliches gilt für das andere Maastricht-Kriterium, die 3 % Grenze bei der Neuverschuldung.

²⁹European Economic Forecast Spring 2010, S. 16; http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-2_en.pdf



Für Deutschland schätzt die Kommission, dass sich die Neuverschuldung von 3,3 % in 2009 auf 5,0 % im Jahre 2010 in Richtung 4,7 % in 2011 entwickeln wird. Nur Finnland hat nach dieser Schätzung die Chance, ab 2011 unter der 3 % Grenze zu bleiben.³⁰



³⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2010_spring_forecast_en.htm.

Sieht man sich diese Zahlen an, ergibt sich zweierlei: erstens bestätigen sie die Annahme, dass die Maastricht-Kriterien auf absehbare Zeit Makulatur sein werden. Dann ist es aber wenig sinnvoll, an ihnen festzuhalten. Die realen Verhältnisse zwingen zu einem Überdenken der normativen Kriterien und der Sanktionsmechanismen, die gegen alle Euro-Staaten verhängt werden müssten. Damit würde man aber nicht nur der normativen Kraft des Faktischen folgen, vielmehr zeigt die Griechenland-Krise, wie unsinnig es ist, die Währungsunion allein auf das Ziel der Staatsverschuldung einzuschwören und alle anderen ökonomischen Indizes auszublenden. Wie einseitig die Kriterien sind, zeigt der Vergleich zwischen Japan und Griechenland. Japan befindet sich seit Anfang der 1990 Jahre in einer Stagnationsphase, die zu einem exorbitanten Wachstum der Staatsverschuldung geführt hat.

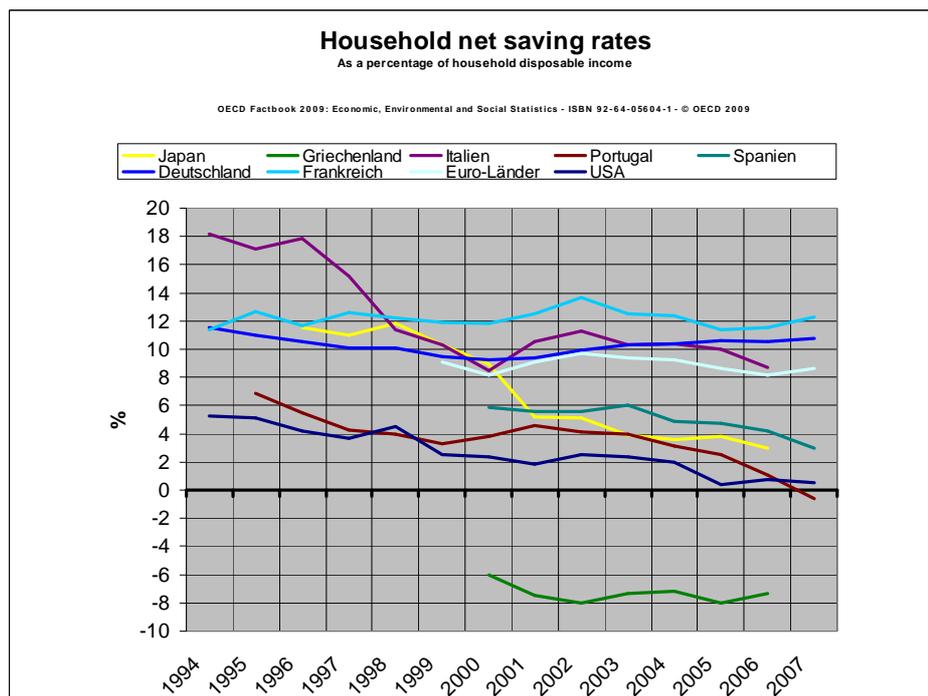
Der IWF geht davon aus, dass die Staatsschulden Japans 2010 auf 227 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen. Für 2014 rechnet er mit 246 Prozent. Dennoch bestand bisher nicht die Gefahr, dass Japan wegen dieser hohen Schuldenquote eine Staatspleite anmelden muss. Der Blick der Maastricht-Kriterien, wirtschaftliche Stabilität allein an der Staatsverschuldung zu bemessen, ist dramatisch verengt. Andere Faktoren sind in die Betrachtung der ökonomischen Situation einzustellen. Dazu gehören die Steuerquote, die Leistungsbilanz oder die Sparquote. Gerade mit Blick auf die beiden letzten Kriterien zeigen sich die Unterschiede zu Griechenland. Wie so oft lautet die grundsätzliche Frage bei der Staatsverschuldung nicht ob, sondern wie. Schulden, die sich nachhaltig volkswirtschaftlich auszahlen, können ebenso wenig veräußert werden, wie Staatsschulden in jedem Fall zu befürworten sind, da sie durch die Profite der Kapitaleigner am Schuldendienst eben auch sozialen Folgen haben³¹.

Die zehnjährigen japanischen Staatsanleihen werden mit nur 1,x Prozent verzinst, dementsprechend gering ist die Zinslast der Regierung. Ein Grund liegt

³¹ Im Grünlinken Spektrum läuft derzeit eine interessante Diskussion über die Frage, wie sich die Verschuldung der öffentlichen Haushalte sozial und generationengerecht reduzieren lässt, ohne durch grundsätzliche Ablehnung staatlicher Verschuldung Spielräume zu verbauen: www.gruener-sanierungsplan.de

offenbar darin, dass Japan sich im wesentlichen bei sich selbst und nicht im Ausland verschuldet hat. 53 % der 937 000 Mrd. Yen (7540 Mrd. Euro) an ausstehenden Anleihen werden vom öffentlichen Sektor selbst gehalten. Auch Private investieren vorzugsweise in japanische Anleihen und können dies bei in der Krise zwar reduzierter, aber bislang positiver Sparquote.³² Hier liegt ein Unterschied zu Griechenland, dessen Bürger mit Blick auf die Sparquote im negativen Saldo liegen, das – wie Abbildung 1 zeigt – sich deshalb im wesentlichen im Ausland verschuldet hat.

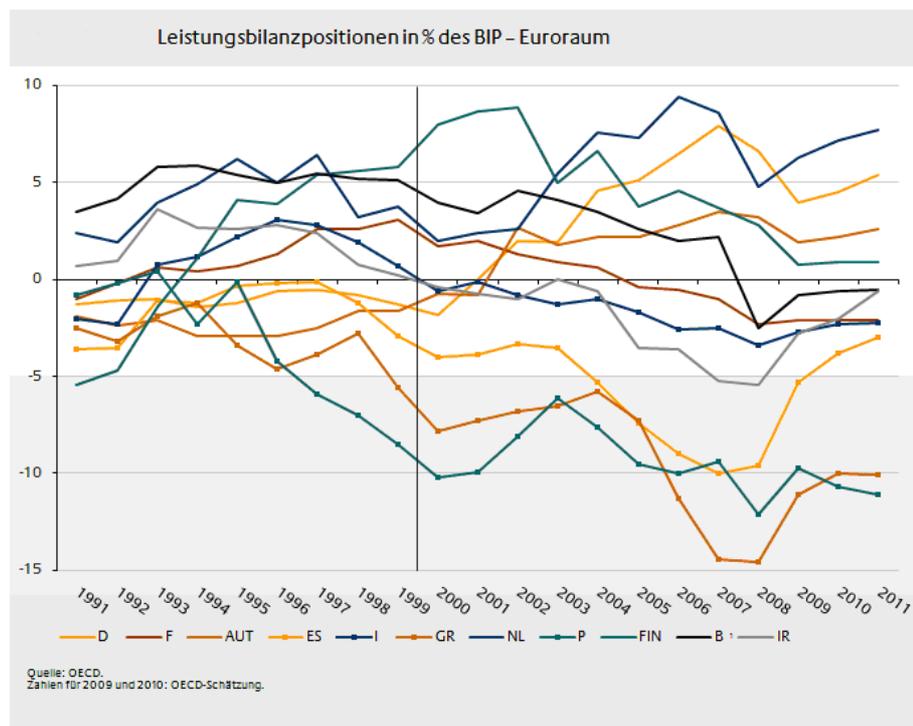
Problematischer ist die Differenz der Produktivität im Euro-Raum, die sich u.a. am Auseinanderfallen der Leistungsbilanzen ablesen lässt. Deutschland und die Niederlande haben überdurchschnittliche Positiv-Salden, während Portugal, Griechenland, Italien und Spanien, die als potenzielle Kandidaten einer Staatspleite betrachtet werden, deutlich im negativen Bereich liegen.



Deutschland hat jahrelang eine Politik des „beggar thy neighbour“ betrieben: durch niedrige Löhne konnten die Lohnstückkosten im Vergleich zu den

³² FTD 27.4.2010.

Nachbarn gesenkt werden. Während in Deutschland der Binnenmarkt stagniert, konnten die Exporte in die europäischen Nachbarländer gesteigert werden, während umgekehrt die Importe relational schrumpften. Ein solches Ungleichgewicht kann – wie man am Beispiel Ost- und Westdeutschland, in dem der eine Teil vorwiegend Markt ist, während im anderen konsumiert wird, sehen kann – nur bestehen, wenn gleichzeitig Transferleistungen bezahlt werden.³³ Die weltweite Finanzkrise hat im dritten Akt die – eigentlich bekannten – Mängel der Währungsunion sichtbar werden lassen. Das Rettungspaket für Griechenland und die Banken könnte also – wie in der griechischen Tragödie – nur eine scheinbare Wendung zum Guten bedeuten, d.h. die Krise des Euro und der Europäischen Union ist nicht überwunden.



Die Fehlkonstruktion der Währungsunion lag in der einseitigen Festlegung auf die Preisstabilität, die nicht nur mit dem Stabilitätspakt verfolgt wurde, sondern auch mit der Unabhängigkeit der EZB, ihrer Verpflichtung ausschließlich auf Preisstabilität oder dem oben erörterten Art. 123 Abs. 1 AEUV. In der Krise

³³ Zeise, L.: Die Niederlage Berlins, in: Junge Welt v. 19.5.2010, S. 11.

hält der Vertrag nicht mehr, die Vorschriften werden – wo es passt – umgangen oder schlicht missachtet. Die EU selbst hat, wie vom BVerfG im Lissabon-Urteil festgestellt, ein massives Demokratiedefizit. Wenn nun die selbst gesetzten vertraglichen Grundlagen missachtet werden, stellt das nicht nur die Legitimation über die nationalen Parlamente, die den Vertrag beschlossen haben, in Frage, sondern auch das Fundamentalprinzip des Rechtsstaates, die Bindung an die gesetzlichen Regeln.

Behinderung zukünftiger Krisenprävention

Das Problem ist, dass diese Regeln, also die verfassungsrechtlichen Grundlagen der EU, nicht nur einer ad hoc Krisenreaktion im Wege stehen. Schlimmer ist, dass sie eine langfristige Krisenlösung verhindern oder mindestens behindern. Eine Krisenlösung müsste zwei unterschiedliche Elemente beinhalten: erstens eine Re-Regulation der Finanzmärkte, über welche diese entschleunigt und risikoärmer werden und zweitens eine Abschöpfung der großen Vermögen und eine Umverteilung, um künftige Blasenbildungen zu verhindern. Beides stößt auf der Grundlage des geltenden europäischen Vertragsrechts an rechtliche Grenzen.

Die sich polarisierende Vermögensverteilung und die Herausbildung großer institutioneller Anleger hat dazu geführt, dass eine große Menge überschüssigen Kapitals nach Anlagemöglichkeiten mit einer entsprechenden Verzinsung sucht. Bei einer tendenziellen Überakkumulation von Kapital müssen dazu neue Felder erschlossen werden. In den letzten Jahren wurden im wesentlichen zwei Strategien zur Erschließung neuer Anlagefelder verfolgt, nämlich einerseits die „Akkumulation durch Enteignung“, d.h. die Erschließung neuer Geschäftsfelder durch die Privatisierung ehemals öffentlicher Leistungen und Unternehmen. Auch im Sinne dieser Strategie wirkten die europäischen Verträge, die im Namen der Marktöffnung und des „unverfälschten Wettbewerbs“ Druck auf die Mitgliedstaaten in Richtung Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen wie im Bereich der Infrastrukturnetze (Telefon, Eisenbahn, Strom usw.) ausüben. Die zweite Möglichkeit, Kapital angemessen zu verzinsen,

wurde durch die Liberalisierung der Finanzmärkte geschaffen, die abgekoppelt von der Realwirtschaft darauf angelegt sind, ohne den Umweg über die Herstellung von Produkten oder Dienstleistungen aus Geld mehr Geld zu machen. Damit das wenigstens zeitweilig funktioniert, bedarf es grenzenloser Finanzmärkte und weitgehend unkontrollierter Transaktionsmöglichkeiten. Auch dafür hat die EU mit ihren Verträgen Grundlagen geschaffen. Das betrachten wir im zweiten Schritt. Zunächst ist festzustellen, dass die neuen Geschäftsfelder des neoliberalen Modells das Problem der Überakkumulation nur kurzzeitig lösen konnten. Der globale, beinahe gleichmäßige Crashzyklus seit 1987 zeigt an, dass die Geldproduktion über die Finanzmärkte zu regelmäßigen Entwertungen führen muss, die zunächst nur die Geldbesitzer etwas angehen, über mittelbare Effekte dann aber doch die Realwirtschaft und damit die arbeitenden Menschen treffen. Eine Wurzel dieses Kreislaufs von Spekulation und Crash ist also in der Existenz großer Geldvermögen zu suchen, die – wie es so schön heißt – anlagesuchend um den Globus vagabundieren.³⁴

Eine gerechtere Verteilung der Vermögen wäre folglich ein Schritt, nicht nur um gerechtere soziale Verhältnisse herzustellen, sondern auch um die Blasenbildung auf den Finanzmärkten einzudämmen. Umverteilung geschieht über Sozialtransfers auf der Grundlage einer entsprechenden Steuerpolitik. In beiden Politikfeldern, also der Sozialpolitik wie der Steuerpolitik befördert die EU jedoch mangels ausreichender Kompetenzen einen Wettbewerb der Mitgliedstaaten, der eine Umverteilung in die falsche Richtung, also nach oben befördert. Die EU ist als gemeinsamer Markt konstruiert, auf dem viele Anforderungen an die Produkte, die Produktion und den Wettbewerb harmonisiert sind. Auf der Ebene der Produktion regeln einheitliche Grenzwerte für Emissionen und das Europäische Emissionshandelssystem Bedingungen umweltschonender Produktion³⁵, im Bereich der Produkte sorgt die Rechtsprechung des EuGH für die europaweite Zulassung konkurrierender Produkte gegen

³⁴Vgl. ausführlich Fisahn, Die Demokratie entfesseln und nicht die Märkte, (Köln 2010), S. 63 ff.

³⁵Etwa: Die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie).

nationale Besonderheiten³⁶ bis zur Regulierung der Beschaffenheit unterschiedlichster Produkte wie der Pizza Napoletana³⁷. Da die EU gleichzeitig als Wettbewerbsordnung konzipiert ist, findet der Wettbewerb in den Bereichen statt, die nicht reguliert oder harmonisiert sind. Aus Sicht der Mitgliedstaaten heißt dies, er findet als Standortwettbewerb um niedrige Steuern sowie niedrige Sozialabgaben und Löhne statt. Im Bereich des Steuerrechts hat die EU nach Art. 113 AEUV eine Kompetenz nur für indirekte Steuern, aber dies nur unter der Voraussetzung, dass solche Steuern für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes „notwendig sind“ und der Rat einen einstimmigen Beschluss fassen kann. Im Feld der Sozialpolitik hat die EU durchaus Kompetenzen vor allem im Bereich der Antidiskriminierung, die – blickt man etwa auf die Gleichstellung der Geschlechter – aus deutscher Perspektive einen Schub nach vorn gebracht hat. Es fehlen aber Kompetenzen für eine Politik der sozialen Sicherungssysteme. So entsteht im Standortwettbewerb der Mitgliedstaaten notwendig ein Druck auf diese Politikfelder, der als Senkungswettbewerb Spielräume für eine Umverteilung nach unten begrenzt und eher dazu führt, dass sich weiterer Reichtum anhäufen kann.

Die europäischen Verträge verpflichten unmittelbar auf eine Liberalisierung der Kapitalmärkte und schaffen so verfassungsrechtliche Grenzen einer Re-Regulierung der Finanzmärkte. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ist –

³⁶Etwa beim deutschen Reinheitsgebot, EuGH, Urteil v. 12.3.1987, Rs. 178/84, Slg. 1987, 1227.

³⁷Aus der EU Verordnung 509/2006, EC NO: IT/TSG/007/0031/09.02.2005, Pizza Napoletana: “Pizza Napoletana’ TSG is round with a variable diameter not exceeding 35 cm and a raised rim and is garnished and baked in the oven. The central part is 0,4 cm thick, with a tolerance of $\pm 10\%$, and the rim is 1-2 cm thick. The overall pizza must be tender, elastic and easily foldable into four. ‘Pizza Napoletana’ TSG is distinguished by a raised rim, a golden colour characteristic of products baked in the oven, and a tenderness to touch and to taste; by a garnished centre dominated by the red of the tomatoes, perfectly mixed with oil and, depending on the ingredients used, the green of the oregano and the white of the garlic; by the white of the mozzarella slabs which are laid closer together or further apart as the case may be, and the green of the basil leaves, which are lighter or darker depending on the cooking. The consistency of ‘Pizza Napoletana’ is tender, elastic and easily foldable; the product is easy to cut and has a characteristic, savoury taste conferred by the raised rim which has a taste typical of bread which has risen and been baked well, mixed with the acidic flavour of the tomatoes and the aroma of the oregano, garlic and basil and the flavour of baked mozzarella.”

rechtlich und faktisch - auch in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft eher jüngeren Datums und wurde erst mit dem Vertrag von Maastricht zu einem uneingeschränkten Grundsatz der Europäischen Verträge. Im EWG-Vertrag von 1957, den sog Römischen Verträgen, sollte die Kapitalverkehrsfreiheit nur verwirklicht werden „soweit es für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig ist“ (Art. 67). Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs wurde – wie heute noch bei der Steuer – unter den Erforderlichkeitsvorbehalt gestellt, was den Mitgliedstaaten gestattete, Kapitalverkehrsbeschränkungen beizubehalten. Dieses eingeschränkte und bedingte Postulat, den Kapitalverkehr zu liberalisieren, galt bis 1993.

Die geltende Regelung spricht hier eine andere Sprache. Nach Art. 63 I AEUV sind schlicht „alle Beschränkungen“ des Kapital- und Zahlungsverkehrs „zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.“ Es gilt ein striktes, uneingeschränktes Verbot, das einhellig als Gebot zur Liberalisierung, als „umfassende Liberalisierungspflicht“³⁸ des Kapitalverkehrs verstanden wird. Das bedeutet, es dürfen mit Blick auf den Kapital- und Zahlungsverkehr keine Verbote und keine Genehmigungsvorbehalte bestehen, solange diese nicht ausnahmsweise gerechtfertigt sind.³⁹ Die Kapitalverkehrsfreiheit gilt überdies nicht nur innerhalb der EU, sondern die Verträge normieren diese auch für die Beziehungen der Mitgliedstaaten zu Drittstaaten. Beschränkungen erlaubt Art. 66 AEUV nur unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion schwerwiegend stören. In diesem Fall kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit

³⁸Groeben/ Schwarze, Kommentar zu EUV und EGV, Art. 56, Rnr.30.

³⁹Explizite Abweichungsmöglichkeiten oder Ausnahmen sieht Art. 65 AEUV vor. Danach dürfen die Mitgliedstaaten ihre Steuergesetze anwenden, diese dürfen sogar explizit diskriminierend sein. Abweichungen sind zulässig, um die Einhaltung von Rechtsvorschriften insbesondere wiederum des Steuerrechts zu sichern. Schließlich sind Abweichungen von der Verpflichtung zur Liberalisierung explizit zugelassen, wenn dies „aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt“ ist. Daneben wird von der Literatur – ohne dass der EuGH dies für die Kapitalverkehrsfreiheit explizit formuliert hätte – angenommen, dass auch Beschränkungen im Interesse des Allgemeinwohls zulässig sind, soweit diese nicht diskriminierend wirken und verhältnismäßig sind. Allerdings müssten sehr wesentliche Interessen des Staates berührt sein. (Borhardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Rnr. 769; Groeben/ Schwarze, Kommentar zu EUV und EGV, Art. 56, Rnr. 12 m.w.N).

die Kapitalverkehrsfreiheit gegenüber Drittstaaten beschränken, allerdings nur mit einer „Geltungsdauer von höchstens sechs Monaten ...“, wenn diese unbedingt erforderlich“ ist. Weiter bedürfen Maßnahmen, „die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts für die Liberalisierung des Kapitalverkehrs mit *dritten Ländern* einen Rückschritt darstellen“, nach Art. 64 AEUV eines einstimmigen Beschlusses im Rat. Dies stellt eine gegenwärtig kaum zu überwindende Hürde dar.

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs hat also einen hohen Stellenwert im Gefüge des EU-Rechts. Die Praxis folgt diesen rechtlichen Vorgaben, die sich auch in den entsprechenden Richtlinien der Gemeinschaft wiederfinden. 1994 hat Griechenland als letzter EU Mitgliedstaat seine Kapitalverkehrskontrollen abgeschafft, seitdem gibt es sie in den Industrieländern der OECD nicht mehr.⁴⁰ Kapitalverkehrskontrollen werden etwas tautologisch definiert als administrative wie auch marktkonforme Maßnahmen zur Regulierung der Kapitalströme in und aus einem Land heraus. Dazu gehören Restriktionen von Krediten ins Ausland, des Handels mit Wertpapieren, des Devisenkaufs und -verkaufs, des Erwerbs von Unternehmensbeteiligungen und anderen handelbaren Rechten wie den sog. abgeleiteten Wertpapieren, Derivaten und Optionen.

Der EuGH hat folglich entschieden, dass eine nationale Regelung, nach der die Ausfuhr von Hartgeld, Banknoten oder Inhaberschecks von einer vorherigen Genehmigung abhängig gemacht wird, gegen die Kapitalverkehrsfreiheit verstößt; zulässig sei es allerdings, eine Anmeldung zu verlangen.⁴¹ In den Fällen zu den sogenannten „Goldenen Aktien“, für welche die Entscheidung zum VW Gesetz⁴² nur ein Beispiel ist⁴³, dehnte der EuGH die Kapitalverkehrsfreiheit sehr weit aus, indem er Stimmrechtsvorteile des jeweiligen Staates grundsätz-

⁴⁰Huffschmid, Politische Ökonomie der Finanzmärkte, (HH 1999), S. 121.

⁴¹EuGH RS-C-163/94, C-165/94 und C-250/94.

⁴²EuGH Rs. C-282(04).

⁴³EuGH Rs. C-367/98 (Portugal); EuGH Rs. C-483/99 (Frankreich); EuGH, Rs. C-503/99 (Belgien).

lich wegen eines Verstoßes gegen die Kapitalverkehrsfreiheit untersagte.⁴⁴ Die Kapitalverkehrsfreiheit – so interpretiert die juristische Literatur den EuGH – sei weiter zu verstehen als die Warenverkehrsfreiheit. Für diese hatte der EuGH festgestellt, dass vertriebsbezogene Beschränkungen, soweit sie Ausländer nicht diskriminieren, europarechtskonform sind.⁴⁵ Eine ähnlich Einschränkung gelte für die Kapitalverkehrsfreiheit nicht.⁴⁶ Der Begriff des Kapitalverkehrs müsse in einem sehr weiten Sinne verstanden werden, der alle grenzüberschreitenden Transfers von Werten in Form von Finanz- oder Real- kapital und alle Vorgänge von der Gründung bis zur Beteiligung an Unternehmen umfasst.⁴⁷ Damit wird die Kontrolle der Kapitalverkehrsfreiheit nicht auf Diskriminierungen (von Kapitalanlegern anderer Mitgliedstaaten) beschränkt, sondern eine umfassende „Freiheit“ garantiert, Kapital unbeschränkt von staatlichen Regulierungen, Beschränkungen und Kontrollen anzulegen. Alle Bemühungen um eine Re-Regulation der Finanzmärkte, wie beschränkt sie auch sein mögen, geraten so unvermeidlich zumindest in einen Konflikt zur europäischen Liberalisierungspflicht. Das wird von der Politik noch ignoriert, das heißt, die Mitgliedstaaten und die EU setzen sich – wie in den anderen Fällen – über die Normen oder zumindest ihre bisherige Auslegung und die Praxis hinweg.

Für eine Neukonstituierung der europäischen Wirtschaftsverfassung

Allerdings hat sich unter den Regierungen und in der Kommission herumgesprochen, dass die vertraglichen Grundlagen nicht ausreichend sind, um zukünftige Staatspleiten abzuwenden, um eine stabile Währung auch in turbu-

⁴⁴Das Problem dieser Entscheidungen ist für einen unbefangenen Leser schnell sichtbar: niemand wird gehindert, sein Kapital etwa bei VW anzulegen, die Kapitalverkehrsfreiheit ist nur in dem Sinne betroffen, dass Mitentscheidungsrechte des Anlegers, nicht aber etwa die Möglichkeit profitabler Anlage verweigert wird. Schon diese Beschränkungen reichten für den EuGH aber, um einen Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit anzunehmen.

⁴⁵EuGH, Rs. C-267 und 268/91.

⁴⁶Oechsler, Erlaubte Gestaltungen im Anwendungsbereich des Art. 56 I EG, NZG 2007, 161; Trautwein, Die Kapitalverkehrsfreiheit gem. Art. 56 I EG, in: JA 2008, S. 284.

⁴⁷Schwenke, Die Kapitalverkehrsfreiheit im Wandel, in: IStR 2006, S. 749; Trautwein, Die Kapitalverkehrsfreiheit gem. Art. 56 I EG, in: JA 2008, S. 282.

lenten Zeiten zu garantieren. Diskutiert wird deshalb – wenige Monate nach Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages – eine Revision der „funktionalen Verfassung“, welche die Verträge enthalten. In den „Eckpunkten der Bundesregierung zur Stärkung der Eurozone“ vom Mai 2010 heißt es unmissverständlich: „Wenn wir einen dauerhaft tragfähigen Rahmen für die Währungsunion anstreben, müssen wir auch die Möglichkeit von Vertragsänderungen in unsere Überlegungen mit einbeziehen.“⁴⁸ Die Eckpunkte gehen etwas weiter als die Vorschläge der Kommission zur Stabilisierung der Euro-Zone⁴⁹, zielen aber in die gleiche Richtung. Die Dosis der wirkungslosen und z.T. unbekömmlichen Medizin soll verstärkt werden. Die Vorschläge zielen auf eine Effektivierung des „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“, d.h. auf eine zentrale Überwachung und verschärfte Sanktionen. Kommission und Bundesfinanzminister schlagen vor, die nationalen Haushalte vor ihrer Verabschiedung durch die nationalen Parlamente auf ihre Verträglichkeit mit den Defizitkriterien und den wirtschaftspolitischen Zielen der EU überprüfen zu lassen.

Dabei sieht der BMF das Problem der demokratischen Legitimation durchaus. Wenn die EU, wie es das BVerfG im Lissabon Urteil⁵⁰ feststellte, sich (noch) nicht selbst demokratisch legitimieren kann, ihre Entscheidungen vielmehr mittelbar über die nationalen Parlamente legitimiert werden müssen, dann ist es höchst problematisch, die nationalen Parlamente ausgerechnet in ihrem Budgetrecht zu beschränken, indem man dieses unter europäische Aufsicht stellt. Die Lösung des BMF ist keine: „Daher wäre es ein logischer Schritt, wenn unsere nationalen Parlamente stärker in die europäische Finanzpolitik eingebunden werden. So könnten die Euro-Finanzminister in ihren nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen über die Prüfung der Stabilitätsprogramme ihrer Partner in der Eurozone. Damit könnte die nationale Verantwortlichkeit für die Eurozone als Ganzes gestärkt werden.“ Das scheint eher die perfi-

⁴⁸http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_54/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/Der_Euro/20100520-Task-Force.html?_nnn=true.

⁴⁹Kommission vom 12.5.2010, Reinforcing economic policy coordination, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com%282010%29250_final.pdf.

⁵⁰BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html.

de Formulierung für den Tatbestand zu sein, dass der deutsche Bundestag nicht nur gleichsam den deutschen Anteil der EU legitimiert, sondern eventuell auch noch den griechischen, wenn dort gegen die Defizitkriterien verstoßen wird und der Bundestag z.B. mit einer Kürzung der deutschen Gelder für die EU reagiert.

Die Bundesregierung schlägt über die Vorschläge der Kommission hinausgehend – im Bereich der Vertragsänderung – vor, dass Defizitsünder keine EU Strukturmittel erhalten und ihr Stimmrecht im Rat verlieren sollen. Das hieße endgültig, dass die EU-Maßnahmen gegen den Defizitsünder nicht einmal anteilig, mittelbar von diesem legitimiert werden, sondern die anderen Mitgliedstaaten diesen gleichsam als nicht souveränes Protektorat verwalten, wenn sie nämlich entsprechende Sparmaßnahmen verordnen.

Das grundsätzliche Problem der Politik besteht aber darin, dass weiter einseitig die Staatsverschuldung als Kriterium für die wirtschaftliche Stabilität im Euro-Raum herangezogen wird. Das ist erstens unzureichend, weil in einer Währungsunion eine größere gemeinsame Schnittmenge bestehen muss als nur die Einhaltung von Defizitkriterien. Die von der Kommission und der Bundesregierung initiierte Verpflichtung auf einen rigiden Sparkurs im gesamten Euro-Raum entspricht der Logik der Verträge, aber im Zweifel nicht der ökonomischen Vernunft. Die 2009 initiierten Konjunkturprogramme werden bei ersten Anzeichen für eine konjunkturelle Erholung durch die nun verordneten Sparprogramme konterkariert. Soziale Verwerfungen zeichnen sich ab und erweitern die ökonomische Krise zu einer politischen Krise.

Zweitens wird in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung auf das alte, gestrauchelte Pferd gesetzt: Einseitige Inflationsbekämpfung und offene Märkte im Sinne deregulierter und liberalisierter Märkte auch im Bereich des Kapitalverkehrs. Die bisher auf europäischer Ebene vorgeschlagenen Regulierungen der Finanzmärkte sind unzureichend und demonstrieren eher die Handlungsunfähigkeit der Union gegenüber den Kapitalmärkten als ein Primat der Politik. Die von der Bundesregierung begonnene Vertragsdiskussion, die auf

schärfere Überwachungen und Sanktionen beim Stabilitätspakt setzt, greift zu kurz. Sie setzt auf den ökonomisch wie politisch gescheiterten Mechanismus und provoziert eine Verschärfung der politischen Krise der Europäischen Union, die Desintegrationstendenzen sichtbar werden lässt.

Die Krise der EU macht in der Tat eine Revision der Verträge erforderlich, eine Revision, die aber nicht die fehlgeschlagene Ausrichtung verstärkt, sondern eine entschiedene Neuorientierung in Richtung eines gemeinsamen politischen Projekts vornimmt. Die Verträge sind gekennzeichnet durch eine Wettbewerbsorientierung, in welcher die EU als Marktgesellschaft konzipiert ist, in der das Verhältnis der Mitgliedstaaten ebenso durch den Wettbewerbsgedanken gekennzeichnet ist wie das der Unternehmen und letztlich auch der Bürger, die in einen Lohnwettbewerb miteinander treten. Dieses neoliberale Modell gesellschaftlicher Marktassoziation muss ersetzt werden durch eine offene Verfassung, die Raum lässt für ein Modell, das Kooperation an die Stelle von Wettbewerb, demokratische Assoziation an die Stelle blinder Marktmacht setzt. Unter Bedingungen von Unsicherheit und Ungewissheit sind „Kooperation, Koordination und Planung grundsätzlich besser geeignet, Handlungsoptionen so zu gestalten, dass Prinzipien der Vorsicht, der Gerechtigkeit und der Nachhaltigkeit zur Geltung gelangen.“⁵¹ Kooperation statt Wettbewerb heißt, das an die Stelle der auch in der „Strategie Europa 2020“⁵² weiter dominanten Wettbewerbsrhetorik eine Orientierung auf eine lebenswerte Gesellschaft und Umwelt in einer solidarischen Gesellschaft der Völker Europas treten sollte. Dabei meint Kooperation in diesem Kontext nicht Kooperation der Europäischen Staaten an Stelle oder neben den Regelungen in der europäischen Verfassung, vielmehr soll Kooperation bezogen auf den Assoziationsmodus der

⁵¹Mahnkopf, B.: Machtwechsel der Ideen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2010, S. 68.

⁵²EU-Kommission, EUROPA 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>.

Gesellschaft als Gegenbegriff zur Wettbewerbsgesellschaft verstanden werden.⁵³

Die Alternative liegt für die gesellschaftliche Linke angesichts der ökonomischen und ökologischen Probleme, in die das neoliberale Gesellschaftsmodell geführt hat, nicht in einer Renationalisierung. Europa ist grundsätzlich ein fortschrittliches Projekt, das – geboren aus dem Widerstand gegen Nazi-Deutschland – die gesellschaftliche Linke sich wieder aneignen muss. Dazu muss die Verfassung Europas neu justiert werden, was mit der Zielrichtung kooperatives Gesellschaftsmodell und solidarische Ökonomie nur durch eine Vertiefung der Zusammenarbeit, d.h. durch eine Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einem Bundesstaat geschehen kann. Die Ökonomie stellt in einer Neuausrichtung nur einen, wenngleich einen wichtigen Aspekt dar. Die Währungsunion muss eine wirkliche Wirtschaftseinheit und nicht nur ein gemeinsamer Markt werden. Dazu gehört eine gemeinschaftliche Finanz- und Steuerpolitik, eine europäische Sozialpolitik sowie eine gemeinsame Wirtschaftspolitik, die das Primat der Politik verwirklicht und wirtschaftliche Entwicklung sozial verträglich und ökologisch gestaltet. Hierfür braucht die EU die entsprechenden finanziellen und rechtlichen Ressourcen. Europa muss von der gesellschaftlichen Linken konzipiert werden als demokratische Finanz- und Wirtschaftseinheit, die auf der Grundlage einer demokratisch programmierten und integrierten Steuer-, Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik auch in Europa die im Grundgesetz normierte Angleichung der Lebensverhältnisse anstrebt, die Differenzen und Besonderheiten akzeptiert, aber nicht zu Wettbewerbsaspekten verkommen lässt.

⁵³Kooperation neben der europäischen Verfassung ist eine staats- oder regierungszentrierte Sichtweise mit der die demokratische Rückbindung der europäischen Regierungen über das Europaparlament oder die nationalen Parlamente vollständig ausgehebelt wird und deshalb in einer bundesstaatlichen Verfasstheit der europäischen Gemeinschaft entbehrlich ist.

**BISHER IN DER PUBLIKATIONSREIHE DENKANSTÖßE
ERSCHIENEN:**

- #1** Wolfgang Neskovic: Der Sozialstaat und die Wirtschaftskrise
- #2** Birgit Mahnkopf: Leitbilder auf dem Weg aus der neoliberalen Sackgasse
- #3** Andrea Ypsilanti & Hermann Scheer: Der Weg aus der Systemkrise des Wirtschaftens
- #4** Marco Bülow: Die Lobby-Republik
- #5** Klaus-Dieter Stork: So wie es bleibt, ist es nicht
- #6** Katharina Weinberger: Ungezügelter De-Regulierung und die Finanzkrise in Europa
- #7** Hans Arold: Der Bildungs-Begriff in der neoliberalen Denk-Falle

Alle Denkanstöße stehen auf der Homepage des Instituts Solidarische Moderne kostenlos zum Download zur Verfügung: www.solidarische-moderne.de