

Peter Schiffauer (Hrsg.)

A Single Model of Governance or Tailored Responses?

**Historical, Economic and Legal Aspects
of European Governance in the Crisis**

**Erträge des Symposions des
Dimitris-Tsatsos-Instituts
für Europäische Verfassungswissenschaften
an der FernUniversität in Hagen
am 24. und 25. November 2016**

Patentrezept oder Antworten nach Maß?

**Historische, ökonomische und juristische Aspekte
Europäischer Governance in der Krise**



Inhaltsverzeichnis

Abstract	7
Einführung <i>Prof. Dr. Peter Brandt / Prof. Dr. Peter Schiffauer</i>	9
I. Ökonomische Grundfragen	15
Strukturvielfalt und wirtschaftliches Gleichgewicht in der europäischen Währungsunion <i>Prof. Dr. Mechthild Schrooten</i>	17
II. Krise und Governance in der Geschichte / Crisis and Governance: Historical Experience	33
Krise und Governance in der Geschichte: Das Beispiel des spätrömischen Reiches <i>Prof. Dr. Francesca Lamberti</i>	35
Crisis and Governance: Historical Experience on Some Aspects of the Late Roman Empire <i>Dr. Raffaele D'Alessio</i>	45
Krisen und Krisenbewältigung in Preußen 1806–1870 <i>Prof. Dr. Ewald Grothe</i>	55
Der New Deal in den USA, 1929–1939 <i>Prof. Dr. Michael Hochgeschwender</i>	67
III. Strategies for Resolving of Crisis	89
Restructuring of Government Debt under European Union Law <i>Frédéric Allemand</i>	91
New Ways of Crisis Settlement: Fiscal Money as a Tool to Fight Economic Stagnation <i>Prof. Dr. Biagio Bossone / Dr. Marco Cattaneo</i>	111

Inhaltsverzeichnis

Avoidance of Crisis and Sustainable Development through Ethical Economics <i>Dr. Bogna Janik / Dr. Izabela Jędrzejowska-Schiffauer</i>	135
IV. Verfassungsrecht als Instrument ökonomischer Steuerung / Economic Governance through Constitutional Law	147
Economic Governance through Law: A Qualitative Leap from the National to the Multilevel Governance? <i>Prof. Dr. Susanna Cafaro</i>	149
Die Zukunft Europäischer Demokratie: Souveränität und neue Legitimität nach der Krise. Versuch einer politisch-historischen Analyse <i>Dr. Ubaldo Villani-Lubelli</i>	163
Autorenverzeichnis	183
Über das Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften	189

Abstract

Tackling the economic and financial crisis has become a touchstone for the success of European integration. Subsequently to the achievement of a single market and a single currency area amongst countries whose budgetary and economic policies are merely loosely coordinated, significant imbalances, tensions and upheavals emerged under the conditions of crisis that hit the States and regions of Europe in very different manners. This raises the question which methods and instruments of economic governance are suitable to successfully counteract such developments. Is it really useful to determine general concepts at constitutional level for a large and heterogeneous economic area like the European Union and to ensure that they are strictly implemented in all regions? And if so, which compensations or transfers of resources may be necessary to prevent economic or social imbalances from developing an explosive power? Or can and should differentiating approaches be developed and applied for differently structured regions in accordance with the specificity of their respective levels of and potential for development? And if so, can any overriding principles be elaborated, which any differentiations must comply with so that development trends in different parts of the Union converge rather than continue to widen the gap of inequality?

The interdisciplinary colloquium on „European Governance in Crisis” was held at the Dimitris-Tsatsos-Institute for European Constitutional Sciences at the FernUniversität in Hagen on 25 and 26 November 2016 in cooperation with Università del Salento and the „Group of Lecce on Economic Governance“. It was focussed on the question whether the EU should prefer a single model of Governance or rather tailored responses. The present volume contains the contributions to this symposium by researchers coming from various EU Member States some of whom are particularly affected by the crisis in their countries of origin and by the measures taken to settle it. The contributions are addressing historical, economic and legal aspects of European governance in the crisis. They are published in original language, either German or English. While by no means pretending to fully answer the questions raised above, it is hoped that these contributions may help understanding historical processes of economic crisis management, disseminating the knowledge of the measures operated by the European Union and its Member States, considering possible alternatives to them and stimulating sensitivity to fundamental aspects of constitutional legitimacy of the policies currently pursued as well as of possible future options.

Einführung

Die in diesem Band zusammengestellten Beiträge sind der Ertrag der 12. Jahrestagung des DTIEV¹, die am 25. und 26. November 2016 in Zusammenarbeit mit der Università del Salento in Lecce und der dortigen „Group of Lecce on Economic Governance“ auf dem Campus der FernUniversität in Hagen durchgeführt wurde. Unter dem Titel „Patentrezept oder Antworten nach Maß?“ beschäftigte sich die Tagung mit historischen, ökonomischen und juristischen Aspekten Europäischer Governance in der Krise. Die Veröffentlichung der Beiträge schafft einen willkommenen Anlass, den Kollegen aus Lecce und allen anderen Referentinnen und Referenten noch einmal dafür zu danken, dass sie den Weg nach Hagen auf sich genommen und unsere Diskussionen bereichert haben.

Allen denjenigen, die wie die Angehörigen des DTIEV den europäischen Einigungsprozess aufmerksam verfolgen und wissenschaftlich begleiten, hat das bevorstehende Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union – auch wenn dessen Eintreten und seine politischen und ökonomischen Konsequenzen für beide Seiten noch nicht voll absehbar sind – wohl deutlich gemacht, dass das europäische Einigungsprojekt in eine tiefe Krise geraten ist. Als das Institut im Jahre 2015 mit der Planung einer solchen Konferenz begann, stand der Brexit allenfalls als Möglichkeit vor Augen. Nun hat er die Diskussionen dieses Symposions gewiss erheblich beeinflusst. Schon die ablehnenden Voten zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden im Jahre 2005 hatten erkennen lassen, dass die Legitimität der Integration Europas nach dem Modell der EU für einen erheblichen Teil von Bürgern der Union, insbesondere für Menschen, die sich in erster Linie als Angehörige nationalstaatlicher Völker verstanden, aus unterschiedlichen Gründen im Schwinden begriffen war. Es ging dabei nicht allein um durchaus auch vorhandene nationalistische Affekte. Schon damals durfte man fragen, ob die Art und Weise, wie die EU-Institutionen auf den Rückgang der Zustimmung in der Bevölkerung reagiert haben, angemessen war. Dabei sind gerade die Angehörigen des DTIEV sich dessen bewusst, wie doppelbödig manche nationalstaatliche, nicht zuletzt deutsche Politiker operieren, wenn in den EU-Institutionen mit ihrer ausdrücklichen Zustimmung Maßnahmen beschlossen, von ihnen aber dann innenpolitisch als Fremdbestimmung durch die EU kritisiert werden, sobald sich in ihrer Wählerschaft Widerstand andeutet und die Maßnahme unpopulär geworden ist.

¹ Ein Überblick über Aufgaben und Tätigkeiten des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften (DTIEV) befindet sich auf S. 189 f. in diesem Band.

Die seit dem Jahre 2008 schwelende weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise ist die gravierendste internationale Krise seit den 1930er Jahren, deren Aus-dem-Ruder-Laufen gerade noch verhindert werden konnte. In Europa dann auch als Euro-Krise spürbar, wurde sie zu einem Prüfstein für den Bestand der europäischen Integration. Auch für Nicht-Fachleute wurde deutlich, dass eine Währungsunion ohne Wirtschafts- und Fiskal- sowie letztlich engere politische Union eine wackelige Angelegenheit ist. Die Ursachen für den Eintritt, den Verlauf und das Ausmaß der Krise werden in der Wissenschaft kontrovers diskutiert, wobei meist Bündel unterschiedlicher Ursachen benannt werden; und folglich unterscheiden sich auch die vorgeschlagenen Therapien.

Nach der Verwirklichung des Binnenmarktes und eines einheitlichen Währungsraums zwischen Staaten, deren ökonomische Strukturen erheblich voneinander abweichen, deren Haushalts- und Wirtschaftspolitiken im Rahmen gemeinsamer Regeln nur locker koordiniert werden, sind unter den Bedingungen der Krise erhebliche Ungleichgewichte, Spannungen und Verwerfungen entstanden, die die Staaten und Regionen Europas in ganz spezifischer Weise treffen. Unter den am Symposium teilnehmenden Kollegen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten sind manche ganz besonders von den Auswirkungen der Krise und den vermeintlich zu ihrer Bewältigung durchgeführten Maßnahmen betroffen. Wenn es auch kaum bestritten werden kann, dass es in diesen Ländern auch interne Ursachen der Krisenverschärfung gibt, teilweise soziokultureller bzw. politisch-kultureller Art, so sollten doch die einseitige deutsche Exportstrategie und die durch sie erzielten Leistungsbilanzüberschüsse ebenso wenig aus der kritischen Betrachtung ausgespart werden wie der – begriffsgeschichtlich nicht ganz sauber, aber eingeführt – meist als „neoliberal“ bezeichnete ökonomische Paradigmenwechsel in den vergangenen drei bis vier Jahrzehnten. Dabei wird man wohl eher von einer Überlagerung der unterschiedlichen Kapitalismus-Varianten, so auch der koordinierten Marktwirtschaften kontinentaleuropäischen Typs, durch einen deregulierten globalen finanzmarktgetriebenen Kapitalismus ausgehen müssen als von der Zerstörung bzw. gänzlichen Einebnung der betreffenden Varianten.

Die EU entstand als Wirtschaftsgemeinschaft, als „gemeinsamer Markt“, nicht als gemeinsamer Staat und auch nicht als politische Union. Es entspricht der Logik dieser Entstehungsgeschichte, dass die „konstitutionell“ verankerten Gesetzgebungsbefugnisse des Rates (später gemeinsam mit dem Europäischen Parlament ausgeübt) und die Vorrechte der Europäischen Kommission vor allem die Bedingungen des Wirtschaftens im europäischen Markt betreffen – und zwar mit dem vorrangigen Ziel einer fortlaufenden Liberalisierung, d. h. dem Abbau staatlicher Hindernisse für den freien Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital und für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern sowie die Niederlassungsfreiheit von Unternehmen im gemeinsamen Markt. Die Finanzpolitik der Einzelstaaten mit allen

gesellschaftspolitischen Implikationen hat erst seit dem Beginn der Währungsunion eine Rolle gespielt, als die Einhaltung maximaler Defizit-Kriterien für die jährlichen nationalen Haushaltspläne im Konsens vereinbart und unter eine gemeinschaftliche Überwachung gestellt wurde. Auf die einzelstaatliche Steuerpolitik hat die Kommission praktisch keinen Einfluss, der Rat (der theoretisch auf Vorschlag der Kommission das nationale Steuerrecht durch einstimmige Beschlüsse im Wege der Angleichung verändern könnte) de facto auch nur wenig.

Die Bedeutung der EU als Freihandelszone wird erheblich relativiert durch das, was wir als Globalisierung bezeichnen. Diese ist durch einen immer weniger gehinderten weltweiten Fluss von Waren und Dienstleistungen definiert wie durch die Freiheit von Kapitalbewegungen und das (aufgrund der heutigen technischen Möglichkeiten) blitzschnelle globale Agieren des Finanzkapitals. Andererseits: Wegen des immer noch großen Anteils des EU-internen Wirtschaftsverkehrs wurde die Europäisierung durch Deregulierung und Standortwettbewerb in Europa von vielen als gravierender empfunden als die Globalisierung. Die Europäisierung hat sich auf dieser Ebene der Analyse als besonders effektiver Teilprozess, die EU als eine Art Transmissionsriemen der Globalisierung dargestellt.

Genau diese Funktion der EU war von einem nicht unerheblichen Teil der nationalen Führungseliten befürwortet worden, am eindeutigsten in Großbritannien unter den Tory-Regierungen, deutlich weniger in Frankreich. Parteipolitisch-ideologisch gesehen, finden sich die größten Skeptiker links von der Mitte und gleichzeitig – aus unterschiedlichen Motiven – rechts von den etablierten bürgerlichen Hauptströmungen.

Die marktliberale Schlagseite der EU resultiert in gewisser Weise schon aus der Zielsetzung der Römischen Verträge. Es gehörte eben zu den wichtigsten Aufgaben der Brüsseler Kommission, die Behinderungen des gemeinsamen Marktes durch staatliche Regelungen und staatliche Monopole abzubauen und den freien Wettbewerb zu fördern. Dies führte zu Liberalisierung und Deregulierung, da die Beseitigung staatlicher Regelungen sich als leichter durchsetzbar erwies als ihre Angleichung oder gar Vereinheitlichung, sowie zu weitreichenden Privatisierungen, wo diese wirtschaftlich attraktiver erschienen als die Teilnahme staatlicher Unternehmen als gleichberechtigte Teilnehmer im Wettbewerb. Regeln zur Harmonisierung oder Reform der nationalen Steuersysteme konnten, auch soweit sie von der Kommission bereits vorgeschlagen wurden, von dem dafür zuständigen Rat bisher nur in ganz wenigen Fällen in Kraft gesetzt werden (vor allem bei der Einführung der Mehrwertsteuer), weil Beschlüsse in diesem Bereich die Einstimmigkeit der Regierungsvertreter im Rat voraussetzen. Auf wünschenswerte Strategien, Investitionsinitiativen zur Förderung der wirtschaftlichen Konjunktur mussten die Bürger lange Zeit vergeblich warten. Als nach den Wahlen des Jahres 2014 von der Kommission Juncker schließlich eine solche Initiative vorgeschlagen und vom Rat akzeptiert

wurde, waren die dafür verfügbaren EU-Haushaltsmittel so beschränkt, dass eine nennenswerte Wirkung nur durch finanztechnische Multiplikatoreffekte erreicht werden konnte, für deren Zuverlässigkeit niemand eine Garantie übernehmen kann.

Die Mehrheit der Europäer vermisst offenbar, dass die EU dort die Schutzfunktion gegenüber den globalen Akteuren der internationalen Kapitalgruppen übernimmt, wo die Nationalstaaten dazu nicht oder nicht mehr imstande sind. Unverzichtbare Staatsfunktionen dürfen nicht einfach verschwinden, sondern müssen, soll unsere politische Ordnung nicht ad absurdum geführt werden, nötigenfalls auf der europäischen Ebene neu angesiedelt werden. Die Erfüllung dieser Aufgabe hat die Europäische Union in ihrer bisherigen Geschichte weitgehend verfehlt. Der französische Staatspräsident Macron hat sie nach seiner Wahl im Jahr 2017 mit der Formel „une Europe qui protège“ erneut in das Rampenlicht der politischen Diskussion gerückt. Die marktliberale Schlagsseite der EU ist vielleicht strukturell bedingt, sie war vielleicht bei der Unterzeichnung des EWG-Vertrags intendiert, aber sie wurde nicht in den „Marmor“ konstitutioneller Regeln gemeißelt, die nicht oder nur sehr schwer veränderbar sind. Zutreffend ist allerdings, dass eine relevante wirtschaftspolitische Wende auf der EU-Ebene nur während eines politischen Fensters möglich sein wird, innerhalb dessen die Regierungen aller Mitgliedstaaten der EU und eine deutliche Mehrheit der Abgeordneten des Europäischen Parlaments eine Abkehr von der marktliberalen Doktrin vollzogen haben werden. Wenn die krisenhafte Wirtschaftsentwicklung und die mit ihr einhergehende zunehmende Öffnung der Schere zwischen arm und reich andauern, liegt nach dem Brexit ein solches politisches Fenster nicht jenseits aller Möglichkeiten.

Das Verhältnis zwischen Nationalstaaten und Europäischer Union wird allerdings auch dann kompliziert bleiben, wenn es gelingen sollte, die „Gemeinschaft der Staaten“ unter weitergehender Mitwirkung der Völker bzw. Bürger Europas zu einer solidarischen politischen Gemeinschaft zu ergänzen. Das gilt auch für die hierfür erforderlichen Verbesserungen europäischer Governance in der Krise, denn diese kennt ja nicht nur eine Ebene des Handelns. Die Beiträge dieses Bandes entspringen der Sorge, dass geeignete Methoden und Instrumente wirtschaftspolitischer Steuerung entwickelt werden müssten, um die Folgen von Krisen nachhaltig zu bekämpfen oder ihren Eintritt zu vermeiden und dem Auseinanderdriften der Volkswirtschaften bzw. nationalen Wirtschaftspolitiken entgegenzuwirken. Ist es wirklich sinnvoll, für einen großen und heterogenen Wirtschaftsraum wie die Europäische Union generelle Konzepte auf konstitutioneller Ebene festzuschreiben und für deren strikte Anwendung in allen Regionen zu sorgen? Und wenn, welche Transfer- oder Ausgleichsleistungen sind eventuell erforderlich, um zu verhindern, dass ökonomische oder soziale Ungleichgewichte Sprengkraft entwickeln? Oder können und sollten für unterschiedlich strukturierte Regionen entsprechend der Spezifität ihres jeweiligen Entwicklungsstandes und -potentials differenzierende Ansätze erarbeitet

und angewandt werden? Und wenn, lassen sich übergeordnete Prinzipien entwickeln, in deren Rahmen Differenzierungen sich einordnen müssen, um zu erreichen, dass die Entwicklungstendenzen in den verschiedenen Teilen der Union konvergieren und sich die Schere der Ungleichheiten nicht immer weiter öffnet?

Es wäre vermessen zu behaupten, dass die Beiträge zu dieser Tagung die gestellten Fragen beantwortet hätten. Sie beschreiten jedoch einen Weg, der zu ihrer künftigen Beantwortung beitragen kann. Sie ist nicht ohne eine Analyse ökonomischer Grundfragen denkbar, die auch dem Symposium vorangestellt war. Der entsprechende Beitrag findet sich in Kapitel I. dieses Bandes. Im weiteren Verlauf war das Symposium in drei Panels gegliedert. Im ersten wurde an drei weitgefassten historischen Beispielen ein Eindruck davon vermittelt, dass Regierende in der Geschichte immer wieder mit tiefen Krisen konfrontiert worden sind, die sie durch gezielte Maßnahmen zu bekämpfen oder zu lösen versuchten, die aber die Krise nicht selten nur vorübergehend entschärfen konnten – oder längerfristig sogar das Gegenteil bewirkten. Das mahnt zur Skepsis in Bezug auf die Machbarkeit der durch steuernde Maßnahmen angestrebten Resultate (Beiträge des Kapitels II). Das zweite Panel befasste sich mit Möglichkeiten zur Überwindung oder Vermeidung der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise. Die Referenten unterbreiteten sowohl einen Vorschlag für eine kurzfristige fiskalische Maßnahme, die unter voller Beachtung der Regeln der Europäischen Währungsunion in Staaten, deren Sozialprodukt durch die Krise spürbar zurückgegangen ist, neues Wachstum generieren könnte, als auch den Vorschlag einer langfristigen Strategie zur Verankerung ethischer Prinzipien in den Entscheidungsprozessen der Wirtschaftssubjekte (Beiträge des Kapitels III). Das dritte Panel schließlich nahm Möglichkeiten und Grenzen von Verfassungsrecht als Instrument ökonomischer Steuerung in den Blick und konfrontierte die heterogen zusammengesetzte Europäische Währungsunion, deren objektive Regeln auf konstitutioneller Ebene festgeschrieben sind und keine Transferleistungen zum Abbau der sich vertiefenden Unterschiede vorsehen, mit dem konstitutionellen Prinzip einer solidarischen Grundordnung. Dabei kommt unvermeidlich das Konzept der Souveränität in den Blick, deren gemeinsame Ausübung auf europäischer Ebene die Erinnerung an Beispiele aus der europäischen Geschichte vor dem Westfälischen Frieden heraufbeschwört. In der aktuellen Gestalt der Europäischen Währungsunion wird die gemeinsame Ausübung souveräner Rechte jedenfalls nicht konsequent zu Ende geführt. Angesichts ernst zu nehmender verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Bedenken und der Widerstände in der Bevölkerung ist eine weitergehende Zusammenlegung der Souveränitätsrechte in nächster Zukunft aber wenig wahrscheinlich (Beiträge des Kapitels IV.)

Mit Rücksicht auf den internationalen Teilnehmerkreis waren sowohl Deutsch als auch Englisch Arbeitssprachen des Symposions. Dies spiegelt sich in den vorliegenden Beiträgen wider, die jeweils in der deutschen bzw. englischen Originalfassung wiedergegeben sind.