

Ein Hamilton-Moment – Deutschland auf dem Weg in einen europäischen Verfassungsstaat?

Haben wir im Mai 2020 den Hamilton-Moment der europäischen Einigung erlebt?

Als Hamilton-Moment hat Bundesfinanzminister Olaf Scholz den Vorschlag von Angela Merkel und Emmanuel Macron bezeichnet, zur Bekämpfung der Coronakrise einen schuldenfinanzierten Fonds mit einem Volumen von 500 Mrd. Euro zu schaffen, um so Zuschüsse an hilfsbedürftige und überschuldete Staaten wie Italien oder Spanien zu finanzieren. Insbesondere die langfristige Tilgung der Mittel aus dem EU-Haushalt würde der Europäischen Union faktisch ein Recht zur Verschuldung verschaffen, das sie als Staatenbund bis heute zu Recht nicht hat. Es treten bereits die ersten Protagonisten auf den Plan, um den Vorschlag einer Verschuldung mit eigenen Einnahmequellen zur Schuldentilgung zu verknüpfen. Genannt werden vermeintlich populäre, in den Mitgliedsstaaten bisher aber nicht durchsetzbare Einnahmequellen wie eine CO₂- oder Finanztransaktionssteuer. Der Hamilton-Moment gebiert nach dem Willen mancher Akteure aus dem Staatenbund einen Bundesstaat, die Vereinigten Staaten von Europa. Erinnert wird so an die Übernahme der Schulden der einzelnen Gründungsstaaten aus dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg durch die neu gegründeten Vereinigten Staaten von Amerika auf Vorschlag des ersten amerikanischen Finanzministers Alexander Hamilton im Jahr 1790.

Wer auf einen Hamilton-Moment der europäischen Einigung spekuliert, sollte die Geschichte der USA im 19. Jahrhundert nicht einseitig glorifizieren. Er muss auch die erheblichen ökonomischen, sozialen und kulturellen Spannungen in den Blick nehmen, die durch den Hamilton-Moment aus dem Jahr 1790 nicht abgemildert, sondern eher verstärkt wurden. Die Verwerfungen führten, trotz weiterer Rettungs- und Entschuldungsaktionen, 1842 zum Staatsbankrott von neun der 29 Gründungsstaaten und entluden sich letztlich im amerikanischen Bürgerkrieg von 1861 – 1865.

Eine solche Entwicklung kann in Europa niemand wollen. Wer also vom Hamilton-Moment spricht, sollte sich die verfassungsrechtlichen, politischen und ökonomischen Voraussetzungen eines eigenen Einnahme- und Verschuldungsrechts der Europäischen Union genau ansehen. Die heutigen Vereinigten Staaten von Amerika mit ihrer im 19. Jahrhundert gewachsenen und in mehreren Weltwirtschaftskrisen und Weltkriegen letztlich bewährten Wirtschafts- und Finanzarchitektur können ein gutes Beispiel geben, aber nicht in ihrer Verfassung von 1790. Aus der amerikanischen Geschichte des 19. Jahrhunderts lassen sich drei Grundelemente für eine europäische Wirtschafts- und Finanzarchitektur ableiten, unabhängig davon, ob wir letztlich einen Bundesstaat anstreben oder ein Staatenbund bleiben.

1. Europa als föderaler Bundesstaat

Das Recht auf Verschuldung und eigene Einnahmen ist der Europäischen Union als Staatenbund zu Recht nach Artikel 310 und 311 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verwehrt. Ein Staatenbund bezieht seine demokratische Legitimation aus den Mitgliedsstaaten, weshalb nur die vom Volk gewählten nationalen Parlamente das Budgetrecht wahrnehmen können. Teil des Budgetrechts ist das Recht, die Einnahmen, also

zum Beispiel Art und Höhe der Steuern und die Kreditaufnahme zur Finanzierung der Ausgaben festzulegen. Diese demokratischen Rechte des deutschen Volkes und des Deutschen Bundestags unterliegen nach Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz (GG) zu Recht der sogenannten Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes. Mit anderen Worten könnte der Bundestag diese demokratische Substanz eines freiheitlichen Rechtsstaates nicht einmal dann ändern, wenn es dafür eine verfassungsändernde Mehrheit gäbe.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem EZB-Urteil vom 5. Mai 2020 zuletzt erneut darauf hingewiesen, dass die Europäische Union eine staatliche Qualität als freiheitlich demokratischer Verfassungsstaat benötigt, wenn sie bestimmte Rechte unabhängig von den Mitgliedsstaaten wahrnehmen soll. Das parlamentarische Budgetrecht ist so ein Recht. Eine Grundvoraussetzung für die Konstitution Europas als freiheitlich demokratischer Verfassungsstaat wäre eine Einigung der Mitgliedsstaaten und ihrer Regierungen darüber, wie eine politische Union aussehen soll. Sollen die Vereinigten Staaten von Europa ein patriarchalischer Zentralstaat wie Frankreich, Italien oder Spanien werden oder ein föderaler Bundesstaat wie die USA oder die Schweiz? Aus dieser Grundentscheidung über das Wesen der politischen Union leiten sich die Kompetenzen, die Rechte und Pflichten der Union einerseits und der Mitgliedsstaaten andererseits ab. Diese Kompetenzverteilung ist für die künftige Wirtschafts- und Finanzarchitektur entscheidend. Das Grundprinzip ist einfach: Wer über Ausgaben und Schulden entscheidet, muss die Hoheitsrechte besitzen, um die Ausgaben durch Steuereinnahmen zu refinanzieren und letztlich für diese Finanzierung und die Rückzahlung der Schulden mit seinen künftigen Einnahmen haften. In einem patriarchalischen Zentralstaat liegen die wesentlichen Rechte und Pflichten bei der Union, in einem föderalen Bundesstaat wie den USA und der Schweiz entscheiden und haften die Gliedstaaten für ihre eigenen Aufgaben eigenverantwortlich.

Mit Blick auf die kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede in Europa kann eine andere Option als ein föderaler Bundesstaat auf Jahrzehnte hinaus nicht in Betracht kommen. Die Weltgeschichte lehrt, dass die Integration kulturell, sozial und wirtschaftlich so unterschiedlicher Gebiete wie in Europa nur durch die weitreichende föderale, im modernen Europa demokratische Selbstverwaltung der Gliedstaaten funktionieren kann. Eine gemeinsame politische Öffentlichkeit in Europa gibt es bis heute nicht, die Menschen waren und sind ihren Nationalstaaten verhaftet und verpflichtet. Die offenbar bei einigen Akteuren vorhandene Idee, man könne die notwendige Integration gegen den Willen der Menschen beschleunigen oder gar erzwingen, hat schon heute zur Stärkung der populistischen und nationalistischen Fliehkräfte beigetragen und droht sich nach allen historischen Erfahrungen bei weiteren zentralistischen und unüberlegten Integrationsschritten in gewaltsamen Konflikten zu entladen. Überspitzt gesagt kann man aus dem amerikanischen Bürgerkrieg von 1861 – 1865 lernen, dass kulturelle, soziale und wirtschaftliche Integrationsprozesse Zeit und vor allem einen stabilen politischen und verfassungsrechtlichen Rahmen in einem föderalen Bundesstaat brauchen; auch das gehört zu einem Hamilton-Moment für Europa.

2. Eigenverantwortung in den Mitgliedstaaten mit transparenten Regeln

In einem föderalen Bundesstaat oder einem Staatenbund behalten die Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien substanzielle eigene Rechte zur Gestaltung ihrer Aufgaben und Ausgaben, umgekehrt müssen sie daher auch künftig über substanzielle,

in Art und Höhe selbst gestaltbare (eigene) Einnahmen verfügen und für ihre Ausgaben- und Verschuldungspolitik eigenständig haften. In einem föderalen Bundesstaat ist das No-Bail-Out-Prinzip genauso staatstragend wie in einem Staatenbund. Ein Blick in die USA oder die Schweiz belegt das. Erst als die Amerikaner in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die strikte Eigenverantwortung der Gliedstaaten etabliert hatten, kehrten Ruhe und Stabilität in die Wirtschafts- und Finanzarchitektur ein. Überschuldete Staaten wie Kalifornien, Illinois, Minnesota oder auch Überseegebiete wie Puerto Rico erhalten heute keine Hilfen des Bundesstaates oder der Zentralbank Federal Reserve, sondern müssen im Zweifel wie Puerto Rico im Mai 2017 Gläubigerschutz beantragen; die amerikanische Form des Staatsbankrotts.

Für Europa bedeutet das, dass eine substantielle Vergemeinschaftung von Schulden der Mitgliedsstaaten auf Jahrzehnte hinaus ausgeschlossen sein sollte, will man nicht die Erfahrungen der USA aus dem 19. Jahrhundert riskieren und den weiteren Integrationsprozess substantiell gefährden. Die vier Mitgliedsstaaten Österreich, Niederlande, Dänemark und Schweden haben darauf am 22. Mai 2020 zu Recht hingewiesen. Aus zentralen Finanzkapazitäten dürfen in einem föderalen Bundesstaat nur zentrale Aufgaben auf der Ebene der Union finanziert werden. Die Schaffung einer kreditfinanzierten zentralen Finanzkapazität von 500 oder 750 Mrd. Euro setzt daher die Definition verlässlicher und transparenter Regeln der Wirtschafts- und Finanzarchitektur voraus; auch das ist eine Voraussetzung für einen europäischen Hamilton-Moment.

Die substantielle Staatshoheit über politische Inhalte, die damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen sowie die politische und ökonomische Haftung für Erfolge, Misserfolge und damit verbundene Staatsschulden sind der demokratische Preis für die staatliche Souveränität und deren demokratische Legitimation. Artikel 79 GG lässt daran keinen Zweifel. Für Europa bedeutet das, dass es in einem föderalen Bundesstaat, wie in einem Staatenbund, transparente und verlässliche Regeln für die Staatsfinanzierung und als ultima ratio auch Regeln für einen Staatsbankrott von Gliedstaaten geben sollte.

In einem föderalen Bundesstaat darf es, wie in einem Staatenbund, keinen Zweifel geben, dass zentrale Finanzkapazitäten nicht zur Finanzierung von Aufgaben der Mitgliedsstaaten zweckentfremdet werden können. Das schließt die zentrale Finanzierung gemeinschaftlicher Infrastrukturen oder Strukturhilfen für die kulturelle, soziale und wirtschaftliche Integration nicht aus. Solche Hilfen gab und gibt es nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch in den USA oder der Schweiz. Derartige Hilfen finanzieren aber eben gerade keine Aufgaben der Mitgliedsstaaten, sondern definierte Aufgaben und demokratisch legitimierte (Integrations-) Programme der Union, also verfassungsrechtlich der Union zugewiesene Gemeinschaftsaufgaben. Es ist die große Schwäche der sogenannten Euro-Rettung des letzten Jahrzehnts, dass sie immer Zweifel an der Letztverantwortung der Mitgliedsstaaten für ihre Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenpolitik gelassen hat.

Aus ökonomischer Perspektive führt kein Weg daran vorbei, dass ein Hilfsfonds von 500 oder auch 750 Mrd. Euro nicht ausreichen wird, um die strukturellen wirtschaftlichen und sozialen Probleme großer Mitgliedsstaaten wie Italien, Spanien oder Frankreich zu lösen. Eine Schulden- oder Transferunion kann Ungleichgewichte in der vorliegenden Größenordnung ohne enorme wirtschaftliche, soziale und politische Verwerfungen in allen Mitgliedsstaaten nicht beseitigen; auch das lehrt das amerikanische Beispiel aus dem 19. Jahrhundert.

Es bleibt daher nur der Weg über höhere Steuereinnahmen und höheres Wirtschaftswachstum in den betroffenen Staaten oder über einen Staatsbankrott. Ein solcher Staatsbankrott sollte in einem europäischen Staatenbund oder Bundesstaat künftig über definierte Regeln erfolgen, um die sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen in den betroffenen Ländern zu beherrschen. Das Drama Griechenlands darf sich nicht wiederholen. Solche Regeln stellt in den USA das Instrument des Gläubigerschutzes bereit. In Europa könnten das Regeln zur Stabilisierung und letztlich zur Sanierung von Mitgliedsstaaten unter der Verantwortung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) sein. Die Regeln sollten neben einem Hair Cut auch die Möglichkeit eines temporären Austritts aus der Währungsunion auf Basis einer Parallelwährung mit einem definierten Wiedereintrittsprozedere nach dem Europäischen Wechselkursmechanismus (ERM II) beinhalten. Die Erfahrungen im letzten Jahrzehnt haben gezeigt, dass sich die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte unter den Mitgliedsstaaten ohne soziale Verwerfungen mit extremen Folgen für die Bevölkerung ohne derartige Instrumente als ultima ratio nicht nachhaltig entspannen lassen.

3. Kompetenzzuweisungen und Kompetenzschränken nach dem Subsidiaritätsprinzip

In einem europäischen Verfassungsstaat bliebe drittens zu definieren, was in einem föderalen Bundesstaat oder Staatenbund neben der Handelspolitik und dem Binnenmarkt Aufgaben der Union sein sollen, welche Aufgaben die Mitgliedsstaaten vollständig an die Union abgeben wollen. Eine zentrale Fiskalkapazität dürfte nur solche Aufgaben finanzieren. Die äußere Sicherheit mit der Verteidigungs-, Grenz- und Migrationspolitik werden oft genannt und könnten auf eine gewisse Akzeptanz der Europäer stoßen.

Im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Strukturpolitik sind die öffentlichen Meinungen in den Mitgliedsstaaten nach wie vor äußerst kontrovers. In vielen Fällen hat sich eine Mentalität des Rosinenpickens verbreitet. Man möchte zum Beispiel über die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik selbst entscheiden, die Konsequenzen der eigenen Entscheidungen dann aber auf eine europäische Arbeitslosenversicherung abwälzen. Dieses Beispiel macht deutlich, dass die meisten Mitgliedsstaaten nicht bereit sind, substantielle Hoheitsrechte in der Wirtschafts-, Sozial- und Strukturpolitik auf die Union zu übertragen. Solange das so ist, kann in einem föderalen Bundesstaat oder einem Staatenbund die Union nach dem Subsidiaritätsprinzip nur Nothilfen im Sinne von Art. 122 Absatz 2 AEUV für exogene Schocks bereitstellen, zum Beispiel eine Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen über den ESM.

In der skizzierten Lage der Union, ohne europaweite demokratische Öffentlichkeit und ohne die Bereitschaft substantielle Hoheitsrechte in der Wirtschafts-, Sozial- und Strukturpolitik auf die Union zu übertragen, bleibt für die Union nur eine Konzentration auf nachhaltige Projekte zur Innovations- und Strukturförderung sowie auf die Schaffung gemeinsamer, grenzüberschreitender Infrastrukturen, um die Integration im Wirtschafts-, Sozial- und Währungsraum zu fördern. Jedwede zentrale Fiskalkapazität, also auch der sich abzeichnende 750-Mrd.-Euro-Fonds zur Coronahilfe muss sich auf diese Aufgaben oder eine Nothilfe nach Art. 122 Absatz 2 AEUV konzentrieren, um die Kompetenzordnung im föderalen Bundesstaat oder Staatenbund nicht zu zerrütten. Die USA des 19. Jahrhunderts sind hier ein warnendes Beispiel.

Schließlich bedarf eine zentrale Fiskalkapazität mit einem eigenständigen Einnahme- und Verschuldungsrecht einer konstitutionellen Kompetenzschränke zur Sicherung der Generationengerechtigkeit. Es muss sichergestellt werden, dass die aktuelle Politikergeneration und aktuelle politische Mehrheiten nicht substanziell zulasten nachfolgender Generationen wirtschaften. In Deutschland stellt das die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz sicher. Eine Kreditaufnahme in Höhe von 500 Mrd. Euro oder mehr bedarf einer substanziellen Verschuldungsbegrenzung und einer materiell einklagbaren Tilgungsperspektive in Artikel 310 und 311 AEUV. Beides könnte in Europa auf Basis der Rechnungslegung der EU-Kommission nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sichergestellt werden, indem die kreditfinanzierten Mittel nur für investive Zwecke verwendet werden dürfen und in Höhe des Wertverzehr, also der kaufmännischen Abschreibungen auf diese Investitionen zu tilgen sind. Der deutsche Sachverständigenrat hat eine solche Begrenzung der Staatsverschuldung in seinem Jahrgutachten 2007 als Goldene Regel der Staatsfinanzierung bezeichnet.

Der Vorschlag von Angela Merkel und Emmanuel Macron für eine Änderung des Verschuldungsverbots aus Artikel 310 und 311 AEUV, um einen kreditfinanzierten Struktur- und Innovationsfonds über den EU-Haushalt zu ermöglichen, ist zweifellos ein wichtiger Schritt, um den elenden Prozess des Durchwurstelns der europäischen Politik zu beenden. Der Konsens über die europäische Wirtschafts- und Finanzarchitektur ist spätestens mit den gescheiterten Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden zum Entwurf eines europäischen Verfassungsvertrags im Jahr 2005 verloren gegangen und seither nicht wiederhergestellt worden. Europa sollte nicht länger die Fehler der USA aus dem 19. Jahrhundert wiederholen oder sich mit immer höheren Summen von einer Rettungsaktion zur nächsten wursteln. Andernfalls droht die weitere Zerrüttung der demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in Europa, weitere populistische und nationalistische Angriffe auf die europäische Idee und letztlich das dramatische Schicksal der USA im 19. Jahrhundert.

Die deutsche Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 birgt die Chance und die Herausforderung, die richtigen Lehren aus der europäischen Rettungspolitik im letzten Jahrzehnt und der Integrationsgeschichte der USA zu ziehen. Ein europäischer Alexander Hamilton sollte Europa den leidvollen Weg der USA im 19. Jahrhundert ersparen. Der deutsch-französische Vorschlag könnte sonst am berechtigten Widerstand der Nord- und Osteuropäer um die Niederlande und Österreich scheitern und sich in einen end- und letztlich ergebnislosen Rettungszyklus einreihen. In der Stunde der höchsten Corona-Not sollte Europa die Kraft finden endlich einen Vorschlag auf den Tisch zu legen, wie die künftige Wirtschafts- und Finanzarchitektur in einem europäischen Verfassungsstaat aussehen könnte. Auf der Basis transparenter Regeln für den bestehenden Staatenbund könnte der Weg zu einem föderalen Bundesstaat geebnet werden. Unsere Kinder und Enkel werden es uns danken.

Die bis zum 30. Juni 2020 laufende Public Debate on the review of the EU economic governance der EU-Kommission bietet für alle Bürgerinnen und Bürger die Chance, solche Vorschläge einzubringen. Die Völker Europas sollten diese Chance nutzen. Unterstützen Sie daher unseren Aufruf für einen europäischen Hamilton-Moment auf www.arf-gmbh.de mit ihren Diskussionsbeiträgen zu den oben skizzierten Vorschlägen für eine nachhaltige Wirtschafts- und Finanzarchitektur der Europäischen Union!