

# Missachtung rechtlicher Vorgaben bei der Umsetzung der Währungsunion

Von Prof. Dr. Christoph Degenhart, Leipzig

*Macht es Sinn, längst vollzogene Entwicklungen nachträglich auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen? Bei näherer Befassung wird deutlich: die hier aufgeworfenen Rechtsfragen sind aktueller denn je. Die Erwartung allerdings, aus seinerzeitigen Fehlern würden Konsequenzen gezogen, scheint sich als trügerisch zu erweisen.*

## I. Europa als Rechtsgemeinschaft

Die Europäische Union versteht sich als Rechtsgemeinschaft.<sup>1</sup> Sie ist in der Tat in spezifischer Weise Rechtsgemeinschaft.<sup>2</sup> Sie ist im Unterschied zu Staaten im Sinn des tradierten Staatsbegriffs in erster Linie durch ihre Rechtsordnung definiert. Staaten geben sich eine Verfassung,<sup>3</sup> – die Europäische Union ist durch ihre Rechtsakte – durch den Abschluss von Verträgen – und damit erst nach Maßgabe ihrer „Verfassung“ entstanden. Die Werte, auf denen sie beruht, sind grundlegende Werte des Rechts, wie dies auch Art. 2 EUV zum Ausdruck bringt: Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit.

## I. Europa als Rechtsgemeinschaft: Begründung der Währungsunion

Nur als Rechtsgemeinschaft konnten die Staaten Europas in eine Währungsunion eintreten. Die Gemeinschaft konnte eine gemeinsame Währung nicht kraft eigener Hoheitsgewalt einführen. Es bedurfte hierzu der vertraglichen Festlegungen zwischen den Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Rechtsgemeinschaft. Auf primärrechtlicher Ebene waren dies die Bestimmungen insbesondere des Vertrags von Maastricht über die Wirtschafts- und Währungsunion. Ihnen ist ein hoher grundsätzlicher Anspruch zu eigen. Gleichzeitig sind gerade die entscheidenden Bestimmungen von ausgeprägter Gestaltungsoffenheit. Dies gilt in besonderem Maße für den seinerzeitigen Art. 109j Abs. 4 EGv. Dort waren die entscheidenden Konvergenzkriterien niedergelegt, die für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion<sup>4</sup> erfüllt sein mussten.<sup>5</sup> Der Gegensatz zwischen dem hohen grundsätzlichen Anspruch einerseits und der ausgeprägten Gestaltungsoffenheit gerade der entscheidenden Bestimmungen ist durchaus bemerkenswert.

\* Vortrag anlässlich der Tagung „Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise“ am 4./5. Mai 2012 an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg. Die Vortragsform wurde beibehalten.

<sup>1</sup> BVerfGE 89, 155 (202).

<sup>2</sup> Zu den einzelnen Aspekten s. näher Callies, ZeUS 2011, 213 (222 ff.).

<sup>3</sup> Sie können also auch ohne Verfassung existieren, vgl. Callies, ZeUS 2011, 213 (222 f.).

<sup>4</sup> Vgl. Häde JZ 1998, 1088 ff.

<sup>5</sup> Vgl. zur Verbindlichkeit Zeitler, WM 1995, 1609 (1609 f.).

## 2. Finalität der Rechtsgemeinschaft: das Fundamentalziel der „immer engeren Union“

Dies gibt Anlass zu grundsätzlichen Anmerkungen zur Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft. Die finale Ausrichtung der Europäischen Union auf das Fundamentalziel<sup>6</sup> der „immer engeren Union“ wirkt als Direktive auch für die Union als Rechtsgemeinschaft. Sie bestimmt auch die Funktionen der Rechtsordnung innerhalb der Union, auch ihrer verfassungsrechtlichen Ordnung. Sie bestimmt sie in einer Weise, die sie von der rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung des Verfassungsstaates klassischer Prägung, auch der des Grundgesetzes unterscheidet. Dies ist stets zu vergegenwärtigen, wenn wir die Union als Rechtsgemeinschaft deuten. Der freiheitliche Rechtsstaat des Grundgesetzes ist auf die Mäßigung und Begrenzung staatlicher Macht angelegt. Eine Rechtsordnung, die vor allem der Verwirklichung eines vorgegebenen Fundamentalzieles dient, ist sehr viel stärker auf die effektive Entfaltung staatlicher bzw. hoheitlicher Funktionen ausgerichtet. Sie identifiziert sich mit diesem Ziel; Rechtsstaatlichkeit aber ist eine Staatsform der Distanz.<sup>7</sup>

So fügen sich denn auch die europäischen Institutionen nur sehr bedingt in die klassische Vorstellung der checks and balances. Dies betrifft auch die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit – auf Unionsebene also des EuGH als des Gerichts, das die Funktionen eines Verfassungsgerichts wahrnimmt. Es wird dort dazu tendieren, nicht in der gebotenen rechtsstaatlichen Distanz zu entscheiden, wo es sich als Motor eben dieser immer engeren Integration versteht. Denn es ist dann vor allem dem einen Fundamentalziel verpflichtet. Deshalb erhebt es den *effet utile*<sup>8</sup> zur obersten Leitlinie der Interpretation.<sup>9</sup> Und dieses Denken in Kategorien des *effet utile* bestimmt dann die Praxis des Unionsrechts.<sup>10</sup> Aber auch der *effet le plus utile* droht irgendwann *inutile* zu werden, wenn er dazu verleitet, sich über rechtliche Bindungen hinwegzusetzen. Es bedeutet noch kein unzulässiges Beharren auf struktureller Identität,<sup>11</sup> wenn auch in einer krisenhaften Situation die Geltung der Rechtsordnung eingefordert wird – anstatt sich auf ein kommoderes „Not kennt kein Gebot“<sup>12</sup> zurückzuziehen.

<sup>6</sup> Vgl. Pechstein, in: Streinz, EUV/AEUv, 2. Aufl. 2012, Art. 1 EUV Rdn. 19.

<sup>7</sup> Vgl. Kloepfer, VVDStRL 40 (1982), 63 (65 f.); Degenhart, DÖV 1981, 477 (479).

<sup>8</sup> Vgl. Streinz, in: Streinz, EUV/AEUv, 2. Aufl. 2012, Art. 4 EUV Rdn. 33; Hobe, Europarecht, 5. Aufl. 2010, § 10 Rdn. 50; Faßbender, NVwZ 2010, 799 (800).

<sup>9</sup> S. hierzu Vgl. BVerfGE 123, 267 (351 f., 355).

<sup>10</sup> Vgl. Kirn, in: von Münch/Kunig, GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 146 Rdn. 10.

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (368).

<sup>12</sup> Für ein „EU-Notrecht“ als Instrument der Euro-Stabilisierung

### 3. Finalität der Union und Offenheit demokratischer Verfahren

Und ebensowenig verträgt sich diese finale Ausrichtung auf die immer intensivere Integration mit der Vorstellung der Offenheit demokratischer Prozesse. Dies gilt vor allem dann, wenn der Bestimmung des Art. 1 EUV und insbesondere der Formulierung „immer enger“ ein Rückschrittsverbot entnommen wird.<sup>13</sup> Demokratisch legitimierte Entscheidungen müssen einer ebenso demokratisch legitimierten Korrektur zugänglich sein. Die notwendige Offenheit demokratischer Verfahren verträgt sich daher auch nicht ohne weiteres mit dem Anspruch auf Unumkehrbarkeit und Unwiderruflichkeit.<sup>14</sup> Sie verträgt sich auch nur bedingt mit der Vorstellung einer Unantastbarkeit des *acquis communautaire*, auch wenn der, der einer internationalen Organisation beitrifft, eine gewisse Tendenz zur Besitzstandswahrung hinzunehmen hat.<sup>15</sup> Doch ist den Akteuren der Währungsunion im Hinblick auf das Ziel der vertieften Integration zuzugestehen, dass sie *boni voluntatis* handelten, als sie die Konvergenzkriterien für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion in einigen Fällen mit äußerster Geschmeidigkeit handhabten, um einen weiteren beliebten Auslegungstopos zu zitieren.

## II. Begründung der Währungsunion zwischen Recht und Politik

### 1. Währungsunion ohne wirtschaftspolitische Union: Mängel in der rechtlichen Konstruktion

Deshalb dürfen hier auch „Recht“ und „Politik“ nicht ohne weiteres als Gegensatzbegriffe verstanden werden,<sup>16</sup> wenn etwa für die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes<sup>17</sup> ein Zurückweichen des Rechts gegenüber der Politik moniert wird. Kodifizierte Wirtschaftspolitik<sup>18</sup> bringt die Kodifizierung, bringt das Recht in verstärkte Abhängigkeit von der Wirtschaftspolitik. Es hat dann an deren Schwächen teil, und auch an deren Scheitern. Dies betrifft auch die Konzeption des Vertrags von Maastricht, mit seiner normativen Festlegung auf den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb,<sup>19</sup> auf Monetarismus<sup>20</sup> und auf die Korrektivkraft der Finanzmärkte.<sup>21</sup> In

der Asymmetrie von Währungsunion einerseits, fehlender politischer Union und nur unvollständig ausgeprägter<sup>22</sup> Wirtschaftsunion wird eine maßgebliche Konstruktionschwäche der Währungsunion gesehen.<sup>23</sup> Das Bundesverfassungsgericht spricht im Maastricht-Urteil von der „wechselseitigen Bedingtheit von vertraglich vereinbarter Währungsunion und vorausgesetzter Entwicklung auch zu einer Wirtschaftsunion“.<sup>24</sup> Diese war aber eben nicht vereinbart.

Den seinerzeitigen Akteuren ist nicht zu unterstellen, sie hätten diesen Konstruktionsfehler übersehen – auch wenn sie ihn vermutlich in seinen Auswirkungen unterschätzten. Doch wurde bereits die Währungsunion als ein wesentlicher Integrationsschritt gesehen. Rechtliche Zweifel kamen nicht auf, denn die Währungsunion diene ja der Integration, und entsprach damit auch der finalen Ausrichtung der Gemeinschaft in ihren rechtlichen Grundlagen. Möglicherweise war damit auch die Erwartung verbunden, jedenfalls bei manchen der beteiligten Akteure, die Währungsunion werde im weiteren Verlauf eine Wirtschaftsunion oder auch eine politischen Union nach sich ziehen – eine Erwartung, die mitunter auch ganz unverblümt ausgesprochen wurde, etwa vom damaligen Bundespräsidenten von Weizsäcker: „Die Gewöhnung an die Währungsunion ist für mich der einzig erkennbare Weg, um schließlich eine gemeinsame Außenpolitik zu erreichen.“<sup>25</sup>

Es ging also auch darum, vollendete Tatsachen zu schaffen – also eine Entwicklung zu initiieren, die die letztlich angestrebten Konsequenzen nach sich zieht, weil die Kosten einer Rückabwicklung in der Abwägung überwiegen. Eben diese Situation scheint nun einzutreten, und erneut sollen unumkehrbare, vorgeblich alternativlose Integrationsschritte unternommen werden. All dies geschieht jedoch unter dem Druck der wirtschaftlichen Entwicklungen und nicht in freier demokratischer Entscheidung der Völker Europas. Um sie geht es ja doch letztlich – oder sollte es gehen. Dabei scheint das Demokratieverständnis maßgeblicher Akteure der europäischen Ebene seinerseits sich nicht entscheidend weiterentwickelt zu haben, wie das bekannte Zitat von Juncker<sup>26</sup> oder auch aktuelle Äußerungen der IWF-Chefin Lagarde belegen. In dieses Bild fügt sich auch die Erwartung des irischen Ministerpräsidenten, dass dann, wenn Fiskalpakt und ESM-Vertrag erst ein-

Oppermann, in: Festschrift Möschel, 2011, 909 ff.; s. dazu auch die Diskussion im Anschluss an die Referate von Callies und Schorkopf „Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung“ anlässlich der 71. Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer am 6. Oktober 2011 in Münster.

<sup>13</sup> Vgl. Callies, in: Callies/Ruffert, in: EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 1 EUV Rdn. 12.

<sup>14</sup> S. auch Schorkopf, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung“ anlässlich der 71. Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer am 6. Oktober 2011, VVDStRL 71 (2012), 166 ff.

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (351 f.).

<sup>16</sup> Vgl. z.B. Hatje, DÖV 2006, 567.

<sup>17</sup> Kritisch Seidel, EuR 2000, 861 (867).

<sup>18</sup> Vgl. Nicolaysen, Festschrift Selmer, 2004, S. 833 (850).

<sup>19</sup> Vgl. Art. 4 A bs. 2 und 3 EGV.

<sup>20</sup> Vgl. Nicolaysen, Festschrift Selmer, 2004, S. 833 (840).

<sup>21</sup> Vgl. Callies, ZeuS 2011, 213 (275).

<sup>22</sup> So die Feststellung von Callies a.a.O.

<sup>23</sup> Vgl. auch Kirchhof, in: Festschrift Klein (1994), S. 61 (76 f.); Zeitler, in: Festschrift R. Schmidt, 2006, S. 111 (227); Callies, NVwZ 2012, 1 (1 f.) sowie ders/Schoenfleisch, Vom Fiskalpakt zur „Fiskalunion“, demnächst in JZ 2012/H. 5.

<sup>24</sup> BVerfGE 89, 155 (201).

<sup>25</sup> So von Weizsäcker in Focus vom 28.11.1994, zitiert nach Issing EWS 2011, 257 (258).

<sup>26</sup> „Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, ob was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.“ (Jean-Claude Juncker erklärt seinen EU-Kollegen die Demokratie, SPIEGEL 52/1999, Seite 136).

mal ratifiziert seien, eine rationale Diskussion unter den Staats- und Regierungschefs möglich werde – konkret über die direkte Bankenhilfe aus dem ESM; deutlicher lässt sich die Geringschätzung demokratischer Verfahren kaum ausdrücken.

## 2. Währungsunion „am Volk vorbei“: Defizite in der demokratischen Legitimation

Denn auch hierin liegt ein maßgebliches Defizit in der Begründung der Währungsunion, eine entscheidende Schwäche in ihrer Konstruktion: sie wurde verfügt, ohne die Völker zu beteiligen. Sie wurde geplant, ohne danach zu fragen, ob hier sich die Bereitschaft herausgebildet hatte für den Eintritt in eine weitergehende politische Union, und ob diese über die adäquaten demokratischen Institutionen verfügte.

*Dabei teile ich nicht die Auffassung, es bestehe ein untrennbarer Zusammenhang zwischen Integration, Friedenssicherung und Währung – im Gegenteil. Europa war auf einem guten Weg – die Völker Europas lebten in der Tat immer enger zusammen, trotz getrennter Haushaltskasse, oder vielleicht gerade deswegen. Es war die Schuldenkrise im gemeinsamen Währungsraum, die Missgunst und Missverständnisse produziert, und die zum Wiedererstarken längst überwunden geglaubter nationalstaatlicher Atavismen führt.*

Damals mochte aus der Sicht des Grundgesetzes noch nicht der Vorbehalt der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes eingreifen. Doch wurde ein Prozess in Gang gesetzt, der nunmehr zu Entscheidungen zu zwingen scheint, die die Forderung nach einem Referendum – und diese Forderung zusehends vernehmbar – ebenso unabweisbar erscheinen lässt wie sie als unerfüllbar dargestellt wird, unerfüllbar jedenfalls nach Kriterien der Alternativlosigkeit und Unwiderruflichkeit.

Es geht hier nicht darum, seinerzeitige Versäumnisse einer rechtlichen Bewertung ex post zu unterziehen. Fortwirkende rechtliche Defizite aber bedürfen der Korrektur – dies umso mehr, wenn die Politik dahin geht, sie fortzuschreiben statt sie auszugleichen.<sup>27</sup> Eben dies ist die aktuelle Situation, in der bezeichnenderweise in Anwendung der sog. „Unionsmethode“<sup>28</sup> auf das Instrumentarium des klassischen Völkerrechts zurückgegriffen wird.<sup>29</sup> Dieses aber ist gerade kein Recht der Völker, sondern ein Recht der Staaten. Soll die Divergenz zwischen Währungsunion und unvollständiger wirtschaftlicher Union überwunden werden, so dürfen die Staaten Europas nicht auf Dauer die Rechtsgemeinschaft der Union verlassen. Deshalb stellt es auch die Union als Rechtsgemeinschaft in grundsätzlicher Weise in Frage, die Praxis der konkludenten, einvernehmlichen Änderung völkerrechtlicher Verträge durch abweichende, konsensuale Vertragspraxis zu übernehmen.

<sup>27</sup> So auch Regling, EWS 2011, 261 (262).

<sup>28</sup> Vgl. Callies, NVwZ 2012, 1. (2).

<sup>29</sup> Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit vgl. kritisch Müller-Graff, in: Festschrift Möschel, 2011, S. 885 (896 f.).

## 3. Rechtsfragen der Umsetzung der Währungsunion: Stabilitätsunion und Konvergenzkriterien nach Gemeinschaftsrecht

### a) Griechenland, Italien, Belgien – die Zweifelsfälle

Schon seinerzeit wurde die Kluft zwischen vergemeinschafteter Währungspolitik und im wesentlichen mitgliedstaatlicher Wirtschafts- und Fiskalpolitik<sup>30</sup> gesehen. Sie zumindest zu überbrücken, war wesentliche Funktion der Divergenzkriterien des EGV in der Fassung des Vertrags von Maastricht. Dass Griechenland nicht hätte in die Währungsunion aufgenommen werden dürfen, darüber scheint zumindest Einigkeit zu bestehen. Ich frage mich allerdings: wusste man damals, dass die Bilanzen falsch waren und setzte sich bewusst darüber hinweg, oder wusste man es nicht und entschied in gutem Glauben? Oder – und dies erscheint mir die naheliegendste Alternative, man wollte es nicht so genau wissen.<sup>31</sup>

Zu Italien sind die Meinungen geteilt. So wird vertreten, die Voraussetzungen des damaligen Art. 109j EGV für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion seien nicht erfüllt gewesen, Italien hätte – wie auch Belgien – nicht aufgenommen werden dürfen.<sup>32</sup> Die Gegenauffassung verweist auf weite Einschätzungs-, Prognose- und Gestaltungsspielräume in den einschlägigen Vorschriften. Diese seien gewahrt worden. Beide Alternativen lassen die Entscheidung gleichermaßen fragwürdig erscheinen. Denn entweder wurden die maßgeblichen Bestimmungen missachtet – dann liegt der Fehler in der Anwendung der Norm. Oder aber diese Bestimmungen waren so gefasst, dass sie keine effektive Schranke für den politisch gewollten Beitritt von Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer tatsächlichen Beitrittsreife aufrichten konnten – dann lag der Fehler auf der Ebene der Normsetzung.

Entscheidendes Kriterium im Fall Italiens war das der auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand ohne übermäßiges Defizit, Art. 109j Abs. 2 Satz 1 2. Spiegelstrich. Dieses Kriterium ist zunächst formalen Charakters: es gilt nach Art. 2 des Protokolls über die Konvergenzkriterien<sup>33</sup> dann als erfüllt, wenn keine Ratsentscheidung nach Art. 104c Abs. 6 EGV (jetzt Art. 126 AEUV, ex Art. 104 EG) vorliegt, wonach in dem betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht. Ob ein „übermäßiges“ Defizit besteht, dies stellt der Rat verbindlich auf der Grundlage einer Prüfung der „Gesamtlage“ fest. Der Entscheidung des Rats wiederum geht der Bericht der Kommission nach Abs. 3 voraus, der im Fall eines Verstoßes

<sup>30</sup> Vgl. Hatje, DÖV 2006, 597 (598 f.): Kompetenzasymmetrie; Callies, NVwZ 2012, 1.

<sup>31</sup> Häde, EuR 2010, 854 (863). Verweist allerdings darauf, dass schon an Hand der offiziell vorliegenden Zahlen Griechenland nicht hätte aufgenommen werden dürfen.

<sup>32</sup> Vgl. Häde, EuR 2010, 854 (863).

<sup>33</sup> Vgl. Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 126 AEUV Rdn. 30; zur Bedeutung des Protokolls s. Zeitler, WM 1996, 1609.

gegen das Schuldenstandkriterium des Abs. 2 erstellt wird. Ein solcher Verstoß ist zwar grundsätzlich bei einer Überschreitung der Referenzwerte gegeben, doch enthält schon Absatz 2 eine Reihe von Ausnahmen, deren Feststellung in wertender Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe – hinreichend genug, rasch rückläufig, Nähe zum Referenzwert – zu treffen ist. Und auch der Bericht der Kommission nach Abs. 3 ist rechtlich nur unzureichend strukturiert, wenn er unter Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren abzugeben ist.<sup>34</sup> Der Bericht wiederum bindet den Rat nicht bei seiner Entscheidung nach Abs. 6 – er kann allerdings nur für die Mitgliedstaaten die Feststellung nach Art. 104c EGV bzw. Art. 126 Abs. 6 AEUV treffen, die der Rat benannt hat.

#### b) Einschätzungsspielräume und gestuftes Verfahren als Einfallstor für politisches Ermessen

Die hier im einzelnen nicht näher darzustellenden Rechtslage beruht auf diesem Grundprinzip: Die Entscheidung über das Vorliegen der Konvergenzkriterien und damit über die Aufnahme eines Mitgliedstaats erfolgte in mehreren aufeinanderfolgenden Stufen. Auf jeder dieser Stufen hatte die Beurteilung an Hand unbestimmter, in hohem Maße ausfüllungs- und konkretisierungsbedürftiger und wertungsoffener Rechtsbegriffe zu erfolgen – die im übrigen auch die Unterscheidung von unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen obsolet machen. Die Akteure nahmen weites politisches Ermessen<sup>35</sup> für sich in Anspruch. Ausgehend vom Grundaxiom weiter Beurteilungsspielräume und Einschätzungsprärogativen der handelnden Organe<sup>36</sup> öffneten sich breite Einfallstore für den Eingang politischer Wertungen und letztlich auch politischer Zielvorstellungen, dies umso mehr, als für die Ausfüllung dieser „Einschätzungs-, Prognose- und Bewertungsspielräume“ das Mehrheitsprinzip gelten sollte.<sup>37</sup> Es war schlicht politisch nicht gewollt, dass ein Gründungsmitglied der EWG, ein Kernland Europas nicht an der Währungsunion beteiligt sein sollte, die ja doch ihrerseits den Kern einer politischen Union bilden sollte. Und da es auch integrationspolitisch intendiert war, war für die Akteure nicht mehr die Frage nach der Gemeinschaftskonformität mehr oder minder beantwortet (sofern sie dies interessierte). Denn die Währungsunion diene ja der weiteren Integration der Völker der Europäischen Gemeinschaft, und da es eben diesem Ziel diene, brauchten die Völker auch nicht befragt zu werden.

*All dies erinnert an die Epoche des aufgeklärten Absolutismus – und dem entspricht ja auch die Praxis, aus machtpolitischen Erwägungen Völker und Volksvermögen zu verpfänden.*

<sup>34</sup> Kritisch zum seinerzeitigen Konvergenzbericht der Kommission zu Recht Häde, JZ 1998, 1088 (1091).

<sup>35</sup> Gegen weites politisches Ermessen im Rahmen des Art. 126 AEUV Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 126 AEUV Rdn. 28.

<sup>36</sup> S. dazu auch BVerfGE 89, 155 (202 f.).

<sup>37</sup> Vgl. BVerfG a.a.O. in Differenzierung zwischen der Entscheidung über die Aufnahme in die dritte Stufe der Währungsunion und Ausfüllung der hierbei eröffneten Beurteilungsspielräume.

Und damit sind wir erneut beim fundamentalen Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion – nachträglich die fehlenden Stützen in das Europäische Haus einzuziehen, ist aufwendig und wird deshalb gescheut.

#### 4. Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Eintritt in die 3. Stufe

Die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts im Maastricht-Urteil für die verfassungsrechtliche Akzeptanz der Währungsunion wurden bei deren Umsetzung nur teilweise beachtet. So stellt das Bundesverfassungsgericht maßgeblich auf das Anliegen des Bundestages ab, sich für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eine eigene Bewertung vorzubehalten und sich damit einer Aufweichung der Stabilitätskriterien zu widersetzen.<sup>38</sup> Tatsächlich wurden bereits bei Eintritt in die Währungsunion die Stabilitätskriterien hinsichtlich einzelner Staaten zumindest elastisch gehandhabt, will man den Vorwurf der Aufweichung vermeiden.

Die Bestimmungen des Art. 105 – 109m EGV (Art. 127 – 144 AEUV, ex Art. 195 – 124 EG) zeichneten den dreistufigen Weg zu einer Währungsunion in seinen Entstehungsbedingungen und wachsenden Aufgaben im einzelnen vor.<sup>39</sup> Hiernach ist die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft konzipiert, die vorrangig die Preisstabilität zu gewährleisten hat, Art. 3 a Abs. 2, Art. 105 Abs. 1 Satz 1 EGV (Art. 8, 127 AEUV ex Art. 3, 105 EG).

Die vorrangige Ausrichtung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft<sup>40</sup> und die Verpflichtung der Europäischen Zentralbank auf Stabilität war für das Bundesverfassungsgericht ein wesentliches Entscheidungskriterium im Maastricht-Urteil und erneut im Urteil zur Griechenlandhilfe<sup>41</sup> – auch diese Maßgabe wird derzeit eher flexibel gehandhabt.

Deutlich wird: Wesentliche Voraussetzungen, die von der Bundesregierung und den gesetzgebenden Körperschaften – Bundestag und Bundesrat – der Zustimmung zum Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion zugrundegelegt wurden,<sup>42</sup> waren von Anfang an nicht uneingeschränkt erfüllt. Damit wurden wesentliche unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung der Währungsunion missachtet. Sie wurden, wie zu zeigen sein wird, auch in der Folgezeit missachtet.

<sup>38</sup> BVerfGE 89, 155 (202).

<sup>39</sup> BVerfGE 89, 155 (194).

<sup>40</sup> Vgl. Müller-Graff, in: Festschrift Möschel, 2011, S. 885 (893).

<sup>41</sup> BVerfG, U.v. 7. September 2011 Rdn. 129.

<sup>42</sup> S. auch die Entschließung des Deutschen Bundestags vom 2. Dezember 1992: „Die Entscheidung für den Übergang zur dritten Stufe kann nur auf der Grundlage erwiesener Stabilität, des Gleichlaufs bei den wirtschaftlichen Grunddaten und erwiesener dauerhafter haushalts- und finanzpolitischer Solidität der teilnehmenden Mitgliedstaaten getroffen werden. Sie darf sich nicht an Opportunitätsgesichtspunkten, sondern muß sich an den realen ökonomischen Gegebenheiten orientieren“, BTDrucks 12/3906; StenBer 12/126 S.10879 ff.

### III. Umsetzung der Währungsunion – der Bruch des Stabilitätspaktes

#### 1. Das Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland: politisch veranlasste Einstellung

Auch nach erfolgtem Eintritt in die Währungsunion blieben die Mitgliedstaaten zur fortdauernden Haushaltsdisziplin verpflichtet. Hinsichtlich der materiellen Bindungen wurde den Gemeinschaftsorganen nach Art. 104 EGV (Art. 126 AEUV) jedoch weites wirtschaftspolitisches Ermessen eingeräumt.<sup>43</sup> Dem entsprach von Anfang an auch ein weites Gestaltungsermessen hinsichtlich des Defizitverfahrens.<sup>44</sup> Zwei Rechtsverordnungen<sup>45</sup> regelten Einzelheiten der Überwachung der nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik entsprechend Art. 99 Abs. 3 EGV (Art. 113 AEUV, ex Art. 93 EG) und des Defizitverfahrens nach Art. 104 EGV (Art. 123 AEUV, ex Art. 191 EG). Sie machen, zusammen mit einer Entschließung des Europäischen Rats,<sup>46</sup> den eigentlichen Stabilitätspakt aus.<sup>47</sup> Zur praktischen Umsetzung kam es – oder kam es gerade nicht – in einem Defizitverfahren gegen Portugal 2002<sup>48</sup> und im Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich.<sup>49</sup> Das Vorgehen des Rats, so etwa die Deutschland gewährte Fristverlängerung,<sup>50</sup> mochte wiederum, je nach Vorverständnis, als Ausschöpfung weitreichender Ermessensspielräume,<sup>51</sup> als Beliebigkeit im Vorgehen<sup>52</sup> oder aber als offener Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gelten.<sup>53</sup> Er war ohnehin bereits gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland entschärft worden.<sup>54</sup> Flexibilität in der Handhabung der Kriterien entspricht aber durchaus der Absicht des Vertrags.<sup>55</sup>

Ein Dissens zwischen Kommission und Mitgliedstaaten in der Auslegung zentraler Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes<sup>56</sup> gaben Anlass zu dessen Reform. Sie bestand vor allem in einer Erweiterung der vorgesehenen Ausnahmen und durch Einräumung zusätzlicher, weitergehender Ermessens- und Auslegungsspielräume.<sup>57</sup> In

den Änderungen der genannten Verordnungen wurde ganz überwiegend eine deutliche Schwächung des fiskalischen Regelwerks gesehen.<sup>58</sup> Dies betrifft etwa den Übergang zu länderspezifischen Haushaltszielen.<sup>59</sup> In den Erwägungsgründen wird auf die wirtschaftliche und haushaltspolitische Heterogenität der Mitgliedstaaten verwiesen.<sup>60</sup> Möglicherweise war diese Heterogenität keinem der Akteure des ursprünglichen Stabilitäts- und Wachstumspaktes aufgefallen. Wahrscheinlicher ist: Man war sich der Notwendigkeit bewusst, in der Währungspolitik der Gemeinschaft auf die nicht notwendig konvergenten Entwicklung in den Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen.<sup>61</sup> Man vertraute aber darauf, dass sich die Unterschiede im Zuge der Umsetzung ebnen würden. Dies würde bedeuten: die Gestaltungskraft der Rechtsordnung wurde überschätzt. Nicht zuletzt auch deshalb erscheint mir eine gewisse Skepsis angebracht, wenn es um die Tragfähigkeit der rechtlichen Sicherungen aktueller Vorhaben geht. Auch haben sich die ursprünglichen deutschen Vorstellungen hinsichtlich der Verbindlichkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes offensichtlich nicht uneingeschränkt durchsetzen lassen. Gleichwohl erscheint das Vertrauen in die Bereitschaft zur Umsetzung derartiger Pakte ungebrochen, so im Fall des Fiskalpaktes.

#### 2. Die Missachtung der No-Bail-out-Klausel – der doppelte Rechtsbruch

Die Skepsis erscheint umso mehr angebracht angesichts der Largesse, die den Umgang mit einem weiteren zentralen Element der Währungsunion kennzeichnet – die No-Bail-out-Klausel des Art. 125 AEUV. Dass eine Schuldenübernahme faktisch erfolgt ist, wird kaum bestritten. In der rechtlichen Bewertung begegnen wir wiederum zwei Sichtweisen. Einerseits wird die Haftungsübernahme im Wege einer großzügigen Auslegung der Bestimmung als hinnehmbar gerechtfertigt, sei es im Rahmen einer teleologischen Normreduktion,<sup>62</sup> sei es mit dem Hinweis auf Leerstellen des Primärrechts, die hier im Wege intergouvernementaler Zusammenarbeit ausgefüllt worden seien.<sup>63</sup> Doch handelt es sich bei Art. 125 AEUV um keinen bloßen Haftungsausschluss, sondern um ein Beistandsverbot.<sup>64</sup> Ganz überwiegend wird denn auch ein klarer Verstoß gegen Art. 125 AEUV gesehen,<sup>65</sup> neben weiteren Verstößen gegen Primärrecht der Union im Fall des temporären Rettungsschirms.<sup>66</sup> Der „Verordnung (EU) Nr. 407/2010 zur Einführung des europäischen Finanzstabilisierungsmecha-

<sup>43</sup> Vgl. *Hatje*, DÖV 2006, 597 (599).

<sup>44</sup> Vgl. *Hatje*, DÖV 2006, 597 (600 f.).

<sup>45</sup> VO Nr. 1466/97 und VO Nr. 1467/97.

<sup>46</sup> Zu deren Rechtsgehalt s. *Hahn*, JZ 1997, 1133 (1136).

<sup>47</sup> Vgl. *Hahn*, JZ 1997, 1133 (1134); *Nicolaysen*, in: Festschrift Selmer, 2004, S. 833 (842); *Palm*, EuZW 2004, 71.

<sup>48</sup> Vgl. *Horn*, NJW 2011, 1398 (1399).

<sup>49</sup> Zum Verlauf des Defizitverfahrens gegen Deutschland und Frankreich s. *Palm*, EuZW 2004, 71 (72); kritisch etwa Streinz/Ohler/Herrmann NJW 2004, 1553 ff.; *Hatje* DÖV 2006, 597 ff.

<sup>50</sup> Vgl. *Palm*, EuZW 2004, 71 (74).

<sup>51</sup> Zum Ermessen des Rats in der Feststellung eines übermäßigen Defizits nach Art. 104 Abs. 6 EG (Art. 126 AEUV, Art. 104c in der Fassung des Vertrags von Maastricht) s. EuGH, U.v. 13. Juli 2004, Rs. C-27/04 -, DVBl 2004, 1017 mit Anm. Nicolaysen DVBl 1004, 1321.

<sup>52</sup> *Nicolaysen*, DVBl 2004, 1321 (1323).

<sup>53</sup> So *Palm*, EuZW 2004, 71 (75).

<sup>54</sup> Vgl. *Hahn*, JZ 1997, 1133 (1134).

<sup>55</sup> *Nicolaysen*, DVBl 2004, 1321 (1326).

<sup>56</sup> Zum Verfahren s. *Nicolaysen*, in: Festschrift Selmer, 2004, S. 833 (846); *Palm*, EuZW 2004, 71.

<sup>57</sup> Vgl. *Zeitler*, in: Festschrift R. Schmidt, 2006, S. 223 (234).

<sup>58</sup> Vgl. *Zeitler*, in: Festschrift R. Schmidt, 2006, S. 223 (225).

<sup>59</sup> *Zeitler*, in: Festschrift R. Schmidt, 2006, S. 223 (231).

<sup>60</sup> Erwägungsgrund 5 zur Änderung der Ratsverordnung Nr. 1466/97, s. dazu *Zeitler*, in: Festschrift R. Schmidt, 2006, S. 111 (221).

<sup>61</sup> Vgl. *Seidel*, EuR 2000, 861 (863).

<sup>62</sup> So *Häde*, EuZR 2010, 854 ff.

<sup>63</sup> *Thym*, EuZW 2011, 167; zust. *Callies*, ZeuS 2011, 213 (221).

<sup>64</sup> So auch *Seidel*, EuZW 2011, 529 f.

<sup>65</sup> *Seidel*, EuZW, 529; *Faßbender*, NVwZ 2010, 799 ff.; *Frenz/Ehlers*, EWS 2010, 211 (213) – Umgehung des Art. 352 Abs. 2 AEUV; *Knopp*, NVwZ 2011, 1480 (1482); *Issing* EWS 2011, 257 (258).

<sup>66</sup> Vgl. zB *Rathke*, DÖV 2011, 753 ff.

nismus etwa wird bescheinigt, noch kaum ein Rechtsakt der EU habe in ähnlich eklatanter Weise gegen vertragliches Unionsrecht verstoßen.<sup>67</sup>

Dies dürfte auch der Position des Bundesverfassungsgerichts entsprechen, das von einem Verbot der Haftungsübernahme als maßgeblicher verfassungsrechtlicher Voraussetzung der Währungsunion ausgeht,<sup>68</sup> unabhängig davon, ob es sich um „freiwillig“ geleistete Hilfe handelt<sup>69</sup> oder um nur bilaterale Hilfsmaßnahmen.<sup>70</sup> Damit spielt sich der Rechtsbruch auf der Ebene nicht nur des Unionsrechts, sondern gleichermaßen des nationalen Verfassungsrechts ab. Auch das unionsrechtliche Solidaritätsprinzip,<sup>71</sup> wie es in Art. 122 AEUV auch für die gemeinsame Wirtschaftspolitik zum Ausdruck kommt, führt hier nicht weiter. Es ist im systematischen Zusammenhang mit Art. 125 AEUV zu sehen.<sup>72</sup> Danach gilt: Vorrang der Eigenverantwortung,<sup>73</sup> Solidarität im Rahmen der Solidität.<sup>74</sup> Dem moral hazard Problem<sup>75</sup> zu begegnen, erscheint das Prinzip jedenfalls nicht geeignet.

Es wäre auch im Zeichen der Subsidiarität nach dem Verhältnis von zwischenstaatlicher und intranationaler Solidarität zu fragen. Nicht Heterogenität in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, auch Unterschiede in der Einstellung zum Staat, Heterogenität im Staatsverständnis kann den Erfolg einer Währungsunion gefährden, ungeachtet aller den Völkern der Union verordneten Solidarität. Der inflatorische Gebrauch des Begriffs der Solidarität im Vertrag von Lisabon sollte ohnehin misstrauisch machen.

Mit dem neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV dürfte das Verbot der Haftungsübernahme faktisch erheblich entwertet werden, wenngleich Hilfsmaßnahmen auch dann der Rechtfertigung gegenüber Art. 125 AEUV bedürfen.<sup>76</sup> Damit werden Hilfen zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unionsrechtlich ermöglicht, und es kommt zu eben der Haftungsunion.<sup>77</sup> Eine Norm des Primärrechts, immerhin ein verfassungsrechtlicher Eckpfeiler der Währungsunion,

<sup>67</sup> Vgl. *Seidel*, EuZW 2011, 241: Europarechtsverstöße und Verfassungsbruch im Doppelpack.

<sup>68</sup> So auch *Faßbender*, NVwZ 2010, 799 (801).

<sup>69</sup> Für ein Verbot auch „freiwilliger“ Hilfen auch das überwiegende Schrifttum, vgl. *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1911 (1912 f.); *Fassbender* NVwZ 2010, 799 (800); *Brück/Schalast/Schanz*, BB 2010, 2522 (2525); *Hentschelmann*, EuR 2011, 282; a.A. *Herrmann*, EuZW 2010, 413 (415); *Mayer/Heidfeld*, NJW 2012, 422 (424).

<sup>70</sup> So etwa *Herrmann*, EuZW 2010, 413 (415 f.) – dessen Terminologie – „Griechische Tragödie“ dem Sachverhalt allerdings nicht adäquat erscheint.

<sup>71</sup> Dazu näher *Callies*, ZeUS 2011, 213 (222 ff.).

<sup>72</sup> Vgl. *Kempfen*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 122 AEUV Rdn. 8.

<sup>73</sup> Vgl. etwa *Hentschelmann*, EuR 2011, 282 (287).

<sup>74</sup> *Regling*, EWS 2011, 261 (265) – der i.ü. den Charakter der Währungsunion als Transferunion verneint, gleichzeitig aber von Geberländern spricht.

<sup>75</sup> S. dazu etwa *Müller-Franken*, JZ 2012, 219 (221); *Issing* EWS 2011, 257 (259); *Sester*, EWS 2012, 80 (81)..

<sup>76</sup> *Ohler*, DVBl 2011, 1061 (1066).

<sup>77</sup> Ähnlich *Rathke*, DÖV 2011, 753 (755).

wurde also im ersten Konfliktfall, da nicht passend, beiseitegeschoben und als Reaktion darauf passend gemacht. Dies stärkt nicht zwingend das Vertrauen in die Union als Rechtsgemeinschaft, ebensowenig wie die ihren Auftrag extensiv auslegende EZB.

### 3. Missachtung und Schwächung der konstitutiven Voraussetzungen der Währungsunion

Die Umsetzung der Währungsunion gibt Anlass zu fragen, ob es nicht mittlerweile doch zu einem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren „Automatismus“ in der Entwicklung der Währungsunion gekommen ist,<sup>78</sup> in der die weiteren Schritte zur Integration der Europäischen Rechtsgemeinschaft sich der Herrschaft des Parlaments zu einem erheblichen Teil entzogen. Das Bundesverfassungsgericht durfte noch im Maastricht-Urteil die „Befürchtung eines Fehlschlags der Stabilitätsbemühungen, der sodann weitere finanzpolitische Zugeständnisse der Mitgliedstaaten zur Folge haben könnte, als zu wenig greifbar“ sehen, „als daß sich daraus die rechtliche Unbestimmtheit des Vertrages ergäbe“.<sup>79</sup> Es sah auch im Urteil zur Griechenlandhilfe die vertragliche Konzeption der Währungsunion noch nicht als gefährdet.<sup>80</sup>

Dieses Zustands richterlicher Unschuld, des Schutzes durch den Schleier des Nichtwissens dürfte das Gericht mittlerweile verlustig gegangen sein. Auch hat es den Anschein, als würde die EZB ihre vorrangige Verpflichtung auf Stabilität kreativer interpretieren, als die Bundesbank, und ebenso das Verbot monetärer Staatsfinanzierung. Eine Orientierung am Leitbild der Bundesbank aber war aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts wesentliche Grundlage des Vertrags über die Währungsunion und wesentliche Maßgabe für deren Umsetzung.<sup>81</sup> Sie ist wesentliches Element der Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft.<sup>82</sup> Nur als Stabilitätsgemeinschaft aber erfüllt die Währungsunion die verfassungsrechtlichen Maßgaben.<sup>83</sup> Als Stabilitätsgemeinschaft ist sie dabei nicht allein in bezug auf Preisstabilität vorausgesetzt, sondern umfassend und insbesondere unter Einbeziehung eines tragbaren Zustands der öffentlichen Finanzen.<sup>84</sup> Die zentralen unionsrechtlichen Bestimmungen zur Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft gewährleisten also auch die verfassungsrechtliche Akzeptanz der Währungsunion. Das Bundesverfassungsgericht hebt im Urteil vom 7. September 2011 zur Griechenlandhilfe u.a. das Verbot der Haftungsübernahme oder das Verbot der monetären Staatsfinanzierung hervor. ( Die maßgebliche Passage

<sup>78</sup> I.S.v. BVerfGE 89, 155 (204).

<sup>79</sup> BVerfGE 89, 155 (204).

<sup>80</sup> BVerfG, U.v. 07.09.2011 Rdn. 137.

<sup>81</sup> BVerfGE 89, 155 (205); *Kirchhof*, in: *Festschrift Klein* (1994), S. 61 (65 f.).

<sup>82</sup> Vgl. auch *Zeitler*, WM 1995, 1609 zur Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft.

<sup>83</sup> So auch *Kirchhof*, in: *Festschrift Klein* (1994), S. 61 (65 f., 81); *Zeitler*, WM 1995, 1609.

<sup>84</sup> Vgl. zu den einzelnen Stabilitätskriterien *Zeitler*, WM 1996, 1609 (1610).

lautet: „Auch weitere zentrale Vorschriften zur Ausgestaltung der Währungsunion sichern unionsrechtlich verfassungsrechtliche Anforderungen des Demokratiegebots. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen durch die Europäische Zentralbank, das Verbot der Haftungsübernahme (Bail-out-Klausel) und die Stabilitätskriterien für eine tragfähige Haushaltswirtschaft (Art. 123 – 126, Art. 136 AEUV. Ohne dass es hier auf die Auslegung dieser Bestimmungen im Einzelnen ankäme, lässt sich ihnen doch entnehmen, dass die Eigenständigkeit der nationalen Haushalte für die gegenwärtige Ausgestaltung der Währungsunion konstitutiv ist.“)

Der Senat sieht zu Recht in diesen unionsrechtlichen Bestimmungen auch maßgebliche Sicherungen für die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratiegebots.<sup>85</sup> Denn sie verhindern eine die Legitimationsgrundlagen des Staatenverbundes überdehnde Haftungsübernahme für finanzwirksame Willensentschlüsselungen anderer Mitgliedstaaten, durch direkte oder indirekte Vergemeinschaftung von Staatsschulden. Die No-Bail-Out-Klausel wurde, wie ausgeführt, im Zuge der Griechenlandhilfe negiert. Das Verbot des Anleiherwerbs auf dem Primärmarkt wurde umgangen durch den mittelbaren Erwerb solcher Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt. Auch hierbei entstehen im Fall überschuldeter Euro-Staaten Verluste, für die letztlich die Bundesrepublik haftet, obwohl keine Zustimmung des Bundestages zum Erwerb solcher Staatsanleihen durch die EZB vorliegt.<sup>86</sup> Es erfolgt eine Vergemeinschaftung von Staatsschulden.

Bilanz: Auch die Umsetzung der Währungsunion belegt, wie brüchig deren verfassungsrechtliche Eckpfeiler von Anfang an waren.

#### IV. Stabilitätspakt in demokratischer Legitimation – Fiskalunion als Ausweg ?

Die Umsetzung der Währungsunion hat bestätigt: die ursprüngliche deutsche Forderung nach einem Gleichklang von Währungsunion und politischer Union war berechtigt.<sup>87</sup> Letztere war politisch nicht durchsetzbar,<sup>88</sup> und war wohl auch nicht in verfassungskonformer Weise realisierbar. Warnende Stimmen gab es von Anfang an. Bereits 1994 äußerte Kirchhof die Befürchtung,<sup>89</sup> die Währungsunion könne zu einer großzügigen Transferunion werden. Es war eine politische Entscheidung, die Währungsunion vorzuziehen, es war eine politische Entscheidung, die Kriterien für den Eintritt in die Währungsunion geschmeidig zu handhaben, es waren ebenso politische Entscheidungen, den Stabilitätspakt aufzuweichen und das Verbot der Haftungsübernahme zu missachten.

Es sind eben diese politischen Entscheidungen, die in der Folge die Handlungsspielräume der Politik in einer Weise verengten, dass an sich unionsrechtswidrige Maßnahmen als alternativlos den demokratisch legitimierten Parlamenten präsentiert werden konnten. Sie wurden zur Debatte gestellt mit der Drohung, ein Scheitern des Euro bedeute ein Scheitern Europas. Dies ist eine Gleichsetzung, der ebenso zu widersprechen ist, wie die Gleichsetzung der Währungsunion mit der europäischen Idee.<sup>90</sup> Sie führen zur Schwächung demokratischer Institutionen in den Staaten der Union, die auf Unionsebene nicht ausgeglichen wird. Sie führen zum Verlust demokratischer Kultur. Der Umgang mit Griechenland, die Installation einer nicht gewählten Regierung in Italien, die Einflussnahme auf die Wahlentscheidung in Frankreich, oder auch, auf nationaler Ebene, die Bestrebungen, schon im Vorfeld des Ratifizierungsverfahrens von EMS und Fiskalpakt die parlamentarische Willensbildung durch Eingriffe in den Abgeordnetenstatus zu kanalisieren<sup>91</sup> – hieran könnte letztlich die europäische Idee Schaden nehmen.

Um das Auseinanderfallen von vergemeinschafteter Währungspolitik und noch wesentlich mitgliedstaatlich geprägter Wirtschaftspolitik<sup>92</sup> dauerhaft zu überwinden, bedarf es letztlich einer Integration der Wirtschaftspolitik – diese aber impliziert die Umgestaltung der Gemeinschaft in ein echtes Staatswesen bundesstaatlicher Ausprägung.<sup>93</sup> Schon die Errichtung der Währungsunion über das Europäische System der Zentralbanken hatte die Frage des Übergangs zum Bundesstaat aufgeworfen.<sup>94</sup> Sie stellt sich mit verstärkt mit der Vergemeinschaftung von Staatsschulden und mit der Begründung einer Fiskalunion im Rahmen des sog. Fiskalpakts.<sup>95</sup> Eine solche Umgestaltung der Gemeinschaft überschreitet die Befugnisse des verfassungsändernden Gesetzgebers.<sup>96</sup>

Aus den vorstehenden Überlegungen wurde deutlich: die Missachtung rechtlicher Vorgaben bei Umsetzung der Währungsunion wirkt in die Gegenwart fort. Mit der grundlegenden Umgestaltung der Verfasstheit Europas im Zuge der aktuellen Rettungsgesetzgebung werden Entwicklungen fortgeführt, die in der Begründung und Umsetzung der Währungsunion angelegt waren. Seinerzeit wurde die Frage gestellt: Maastricht – ein Staatsstreich? Kommt es zur Fiskalunion ohne ausreichende demokratische Legitimation, dann wäre das Fragezeichen durch ein Ausrufezeichen zu ersetzen.<sup>97</sup>

<sup>85</sup> BVerfG, U.v. 07.09.2011 Rdn. 129.

<sup>86</sup> Für diesen Hinweis danke ich Herrn Min.Rat a.d. J. Koch, Höhenkirchen.

<sup>87</sup> Vgl. auch Callies, ZeUS 2011, 213 (275).

<sup>88</sup> Vgl. Seidel, in: Festschrift Börner, 1992, 417 (421 ff.).

<sup>89</sup> Kirchhof, in: Festschrift Klein (1994), S. 61 (76 f.).

<sup>90</sup> So die Bundeskanzlerin in ihrer Regierungserklärung vom 19. Mai 2010, Bulletin der Bundesregierung Nr. 55-1, vom 19.05.2010, zitiert bei Callies, ZeUS 2011, 213 (217.).

<sup>91</sup> Süddeutsche Zeitung von 14./15.04.2012, S. 1.

<sup>92</sup> Seidel, in: Festschrift Börner, 1992, 417 (421 ff.).

<sup>93</sup> Seidel, in: Festschrift Börner, 1992, 417 (420).

<sup>94</sup> Seidel, in: Festschrift Börner, 1992, 417 (426).

<sup>95</sup> S. dazu Schorkopf, ZSE 2012, H. 1 – dem Verf. bin ich für die vorzeitige Überlassung des Manuskripts zu Dank verpflichtet.

<sup>96</sup> Vgl. auch Callies, NVwZ 2012, 1(7); Müller-Franken, JZ 2012, 219 (224 f.).

<sup>97</sup> Huber, Maastricht – Ein Staatsstreich ? (Jenaer Schriften zum Recht, Band 1), 1993.