

Vorlesung Europarecht II

Freitag, den 8. Juli 2005

Gegenstand dieser Vorlesungswoche ist die Wirtschafts- und Währungsunion. Sie bildet das Kernstück des Maastrichter Vertrages. Einschlägig sind die Art. 98 bis 124 EG. Dort werden in vier Kapiteln geregelt: die Wirtschaftsunion (Art. 98 bis Art. 104 EG), die Währungsunion (Art. 105 bis 111), institutionelle Bestimmungen, insbesondere zur Europäischen Zentralbank (Art. 112 bis 115 EG), schließlich und noch wichtig Übergangsbestimmungen (Art. 116 bis 124 EG). Die Regelungen im EG werden durch Protokolle ausgestaltet. Besonders wichtig ist das Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, in dem vor allem deren Unabhängigkeit vom Einfluss nationaler Regierungen oder des Rates sichergestellt werden soll. Weiterhin gibt es Protokolle über das Verfahren bei einem übermäßigen Haushaltsdefizit eines Mitgliedstaates sowie über die Konvergenzkriterien des Art. 121. Die Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion kommt gemäß Art. 2 EG als Integrationsziel zum Binnenmarkt hinzu.

A. Europarecht**I. Die geschichtliche Entwicklung**

Diese Regelungen bilden den Abschluss einer Entwicklung, die auf den Anfang der 1970er Jahre zurückreicht. Schon damals ist im sogenannten Werner-Plan die stufenweise Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion vorgesehen worden. Dieser Plan kam zu früh. Er war zwischen den Monetaristen und den Ökonomen umstritten. Streitgegenstand war die Frage, womit man anfangen sollte: mit einer Vergemeinschaftung der Währung, so die Monetaristen, oder mit einer Angleichung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten, so die Ökonomen. Der Maastrichter Vertrag versucht nun, beide Positionen zu kombinieren, indem dort Regeln über eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik an den Anfang des

Titels VII des EG gestellt werden. Es ist eine Verkürzung zu sagen, dass der Maastrichter Vertrag die Währungsunion geschaffen habe. Der Maastrichter Vertrag hat eine Wirtschafts- und eine Währungsunion geschaffen und sieht beide in einem Zusammenhang.

Der nächste Schritt hin zu dieser Union war 1978 die Einführung des Europäischen Währungssystems und des ECU (European Currency Unit), auch als Reaktion auf den Zusammenbruch des Bretton Woods - Systems und die Freigabe des Dollarkurses, auf der Grundlage von Art. 308 EG. Zusammensetzung und Wert des ECU richteten sich nach einer rechnerischen Zusammenfassung der beteiligten mitgliedstaatlichen Währungen auf der Grundlage einer EG-Verordnung (Währungskorb); im Verhältnis zur DM lag der Kurs des ECU über Jahre relativ konstant bei 1 zu 2. Seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages wurde die Zusammensetzung des ECU-Währungskorbes nicht mehr geändert (Art. 118 EG). Der ECU diente als Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik (Interventionspreise, Abschöpfungen) und für den Haushalt der EG. Das Europäische Währungssystem beruhte darauf, dass die Wechselkurse der mitgliedstaatlichen Währungen nur innerhalb bestimmter Bandbreiten voneinander abweichen durften; wurden diese Bandbreiten überschritten, waren die Notenbanken der Mitgliedstaaten zur Intervention verpflichtet. Dieses System geriet im August 1993 in eine Krise, weil die Bandbreite von 2,25 % nicht mehr gehalten werden konnte; sie wurde auf 15 % erhöht (Realignment). Es wird heute für die EG-Mitgliedstaaten fortgeführt, die nicht zur Euro-Zone gehören.

Der nach der Einführung des ECU nächste Schritt hin zu einer Wirtschafts- und Währungsunion war der Delors-Bericht vom April 1989. Er war die Grundlage der eben dargestellten Regelungen im Maastrichter Vertrag. Der Delors-Bericht sieht die Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion in drei Stufen vor:

1. Stufe: Die erste Stufe dauerte vom 1. Juli 1990 bis zum 31. Dezember 1993. Sie diente der Vollendung des Binnenmarktes, einer Angleichung der

mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik und einer Öffnung der Kapitalmärkte.

2. Stufe: Die zweite Stufe dauerte vom 1. Januar 1994 bis zum 31. Dezember 1998. In dieser Stufe richtet sich das Hauptaugenmerk auf die Haushalts- und Geldpolitik der Mitgliedstaaten. Diese hatten die sogenannten Konvergenzkriterien zu erfüllen und sich so für die Währungsunion zu qualifizieren. Weiterhin mussten in allen Mitgliedstaaten die rechtlichen Voraussetzungen für eine Unabhängigkeit der Notenbanken geschaffen werden.

3. Stufe: Die dritte Stufe begann am 1. Januar 1999. In der dritten Stufe löste eine einheitliche Währung die nationalen Währungen ab und nahm das Europäische System der Zentralbanken seine Tätigkeit auf.

Nach diesem Überblick werde ich die einzelnen Bestandteile der Wirtschafts- und Währungsunion betrachten. Ich beginne mit der Wirtschaftsunion.

II. Die Wirtschaftsunion

Grundlage für die gemeinsame Wirtschaftspolitik im Binnenmarkt (zur Außenwirtschaft vgl. auch das Kapitel über die Handelspolitik) ist das Bekenntnis aller Mitgliedstaaten zum Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Dieses Bekenntnis aus Art. 4 I / II EG wird in Art. 98 wiederholt. Forum für die gemeinsame Wirtschaftspolitik ist gemäß Art. 99 I EG der Rat (ECOFIN-Rat). Er entwirft, vorbereitet von der Kommission, die Grundzüge einer Wirtschaftspolitik (die umfassend konzipiert und nicht auf Konjunkturpolitik beschränkt ist), die die Mitgliedstaaten als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und die im Europäischen Rat erörtert werden (Art. 99 I / II EG); die nötigen Informationen liefern die Mitgliedstaaten (Art. 99 II UA 3 EG).

Die Wirtschaftspolitik liegt nach wie vor in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die sich aber

auf EG-Ebene koordinieren und von dort im Sinne eines Frühwarnsystems beobachten und beraten lassen. Supranationale Entscheidungsbefugnisse sind in diesem Bereich nach wie vor schwach ausgeprägt. Von zentraler Bedeutung für eine abgestimmte Wirtschaftspolitik ist die Pflicht der Mitgliedstaaten, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden und sich an bestimmte Standards der Haushaltsdisziplin zu halten (Art. 104 I EG). Diese Pflicht erlischt nicht mit dem Eintritt in die 3. Stufe der Währungsunion; sie ist dauerhaft; sie gilt nach Art. 116 Abs. 3 UA 2 EG uneingeschränkt aber nur für Staaten, die in die 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eingetreten sind. Der Begriff "übermäßiges öffentliches Defizit" wird in dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit präzisiert. Ein Defizit ist übermäßig, wenn eine von zwei Voraussetzungen erfüllt ist. Die Neuverschuldung darf 3 % des Bruttoinlandsproduktes des jeweiligen Mitgliedstaates nicht überschreiten oder der Gesamtschuldenstand darf 60 % des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen. Art. 104 sieht in den Absätzen 2 bis 14 ein kompliziertes Verfahren zur Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik durch die Gemeinschaft vor. Im äußersten Fall kann die Gemeinschaft gegen Mitgliedstaaten, die sich an ihre Verpflichtungen nicht halten, Sanktionen verhängen, die in einem Stabilitäts- und Wachstumspakt 1997 detailliert ausgestaltet sind und von ihrer Größenordnung her volkswirtschaftliche Relevanz erreichen. Dies ist in Art. 104 VIII bis XI und dem dazu ergangenen Sekundärrecht jedoch so kompliziert ausgestaltet, dass es sich um ein wenig schneidiges Schwert handeln dürfte. Dies kann letztlich auch nicht anders sein, denn wirtschaftlicher Erfolg eignet sich nicht als Gegenstand von Rechtsbefehlen. Immerhin sieht Art. 99 IV EG Empfehlungen an Staaten mit „schlechter“ Wirtschaftspolitik vor, die auch veröffentlicht werden können.

Die Regeln über die gemeinsame Wirtschaftspolitik werden abgerundet und abgesichert durch das Verbot, Defizite öffentlicher Haushalte entweder direkt durch die Notenbank oder indirekt durch einen bevorzugten Zugang öffentlicher Einrichtungen zu anderen Finanzinstitutionen auszugleichen (Art. 101 und 102 EG). Weiterhin ordnet Art. 103 EG den

Ausschluss jeder Haftung der Gemeinschaft oder anderer Mitgliedstaaten für Haushaltsdefizite eines Mitgliedstaates an (no bail out). Schließlich lassen Art. 119 und 120 Schutzmaßnahmen bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines Mitgliedstaates zu. Ausnahmen hiervon erlaubt Art. 100 EG zu; es werden auch finanzielle Beihilfen ermöglicht; mit Ausnahme gravierender Schwierigkeiten eines Mitgliedstaates, die auf Naturkatastrophen zurückzuführen sind, setzen solche Maßnahmen jedoch ein einstimmiges Votum im Rat voraus. Insgesamt wird die Erwartung formuliert, die Staatsverschuldung nicht nur zu bremsen, sondern abzubauen, mit dem Ziel, materiell ausgeglichener Haushalte.

III. Die Währungsunion

Die Regeln über die gemeinsame Wirtschaftspolitik dienen dem Zweck, den stufenweisen Übergang zu einer gemeinsamen Währung vorzubereiten und zu begleiten; nach deren Einführung sollen sie deren dauerhaften Erfolg sichern. Die Währungsunion ist rechtlich als "Stabilitätsgemeinschaft" ausgestaltet - so die Formulierung des BVerfG (E 89, 155 [204]). Art. 105 I EG bezeichnet es als das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken, die Preisstabilität zu gewährleisten (relativiert von Art. 2 EG). Als weitere richtungweisende Grundsätze nennt Art. 4 III EG: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz. Um die Europäische Zentralbank in die Lage zu versetzen, den ihr gegebenen Auftrag frei von politischer Beeinflussung durch nationale Regierungen oder den Rat zu erfüllen, wird sie in Art. 108 EG ausdrücklich mit Unabhängigkeit ausgestattet.

Selbst Kritiker der Währungsunion räumen ein, dass die Regelungen über die Wirtschafts- und Währungsunion über das Grundgesetz in dem Streben nach wirtschafts- und finanzpolitischer Stabilität hinausgehen. Dies gilt in drei Hinsichten: **(1)** Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank wird in Art. 88 GG nicht ausdrücklich gewährleistet. Auch in seiner neuen Fassung fordert die Vorschrift nur die Unabhängigkeit und Preisstabilitätsorientiertheit der

Europäischen Zentralbank, nicht aber diejenige der Bundesbank. Die Unabhängigkeit der Bundesbank beruht verfassungsrechtlich lediglich auf einem obiter dictum in der Rechtsprechung des BVerfG (E 62, 169, 183). Sie ist im Übrigen einfachgesetzlich in § 12 Satz 2 BBankG gewährleistet. **(2)** Das Grundgesetz verpflichtet die Haushaupolitik von Bund und Ländern in Art. 109 II GG auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. Hierzu gehört nach § 1 StabG auch ein hoher Beschäftigungsstandard, zu dessen Sicherung oder Wiederherstellung sozialpolitische Maßnahmen ergriffen werden dürfen, die inflationär wirken und die öffentliche Verschuldung hochtreiben. Dies ist nach dem EG nicht möglich. Dort haben Preisstabilität und Beschränkung des öffentlichen Schuldenstandes Vorrang. **(3)** Zur öffentlichen Verschuldung trifft Art. 115 GG eine Regelung, die ebenfalls weniger streng ist als die Vorgaben des Europarechts. Danach darf die Neuverschuldung die Summe der investiven Ausgaben im Haushaltsplan überschreiten, wenn dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich ist. Auch insoweit räumt das BVerfG den politischen Instanzen einen Beurteilungsspielraum ein (BVerfGE 79, 311).

IV. Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und die Europäische Zentralbank (EZB)

Mit dem Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion wurden ein Europäisches System der Zentralbanken und eine Europäische Zentralbank errichtet. Beide werden in Art. 8 EG ausdrücklich erwähnt, dies allerdings nach der Vorschrift des Art. 7 EG über die Organe der EG. Das Nähere findet man in den Art. 107 sowie 112 und 113 EG sowie in den Satzungen beider Organe.

Das Europäische System der Zentralbanken besteht nach Art. 107 I EG aus der Europäischen Zentralbank und den ihr gegenüber weisungsgebundenen nationalen Zentralbanken. Die Europäische Zentralbank wird von einem Direktorium geleitet, das aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern besteht (Art. 112 II EG). Diese werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf die Dauer von acht Jahren ernannt; Wiederwahl ist nicht zulässig.

Das Direktorium der EZB bildet mit den Präsidenten der nationalen Zentralbanken den EZB-Rat (Art. 112 I EG). EZB-Rat und Direktorium sind für die Leitung der EZB zuständig (Art. 107 III EG). ESZB und EZB haben ihren Sitz in Frankfurt.

Die Einbindung der nationalen Zentralbanken in das Europäische System der Zentralbanken dient dem Zweck, einen nationalen Einfluss auf die Währungspolitik der Europäischen Zentralbank zu gewährleisten. Auch die nationalen Zentralbanken sind dabei, wie die Europäische Zentralbank, unabhängig (Art. 109 EG). Das ESZB ist von seiner Struktur her stark national geprägt. Die Stimmen werden teilweise nach dem Kapitalanteil (auch bei Deutschland knapp unter 25 %), teilweise nach dem Prinzip der Staatengleichheit bemessen. Die Finanzausstattung der EZB leitet sich von den Mitgliedstaaten her, so z.B. die Devisenreserven in Höhe von 50 Mrd. Euro.

Die währungspolitischen Aufgaben und Befugnisse liegen bei der Europäischen Zentralbank. Die Aufgaben des ESZB ergeben sich aus Art. 105 II EG; sie betreffen insbesondere die Geldpolitik. Zu den Befugnissen der EZB gehören das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Banknoten zu genehmigen (Art. 106 I EG); Offenmarkt- und Kreditgeschäfte (Art. 18 EZB-Satzung); die Erhebung von Mindestreserven (Art. 19 EZB-Satzung). Soweit die EZB zu rechtswirksamen Handlungen ermächtigt ist, unterliegt sie gemäß Art. 230 EG der Kontrolle des EuGH. Internationale Wechselkursfestlegungen sind nach Art. 110 EG Sache des Rates. Um ihre Aufgaben wahrzunehmen, hat die EZB gemäß Art. 110 II EG Rechtsetzungsbefugnisse.

V. Der Eintritt in die dritte Stufe

Von entscheidender Bedeutung für die Währungsunion war der Eintritt in die dritte Stufe, dem die Einführung des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel gefolgt ist. Mit diesem Schritt wurde die Währungsunion de facto unumkehrbar. Für ihn sah der EG einen Zeitplan und materielle Kriterien vor.

1. Konvergenzkriterien

Bei den materiellen (Eintritts-)Kriterien handelt es sich um die vier so genannten Konvergenzkriterien, die in Art. 121 I 3 EG zu finden sind. Diese Kriterien lauten:

--> ein hoher Grad an Preisstabilität, gemessen an der Inflationsrate;

--> eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand;

--> die Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des EWS;

--> die Dauerhaftigkeit der Konvergenz, gemessen an den langfristigen Zinssätzen.

Die Konkretisierung dieser Kriterien erfolgt in einem Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Art. 121 EG.

Das Inflationskriterium wird so berechnet, dass auf die maximal drei Mitgliedstaaten abgestellt wird, die insoweit in der Gemeinschaft das günstigste Ergebnis erzielt haben. Es ist erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat den sich so ergebenden Wert im letzten Jahr um nicht mehr als 1,5 % überschritten hat.

Das Wechselkurskriterium hat durch die Heraufsetzung der Bandbreiten des EWS auf 15 % im August 1993, also nach Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht, seine Bedeutung weitgehend verloren.

Das Zinskriterium stellt auf den durchschnittlichen langfristigen Nominalzins ab, der nicht mehr als 2 % über dem entsprechenden Satz in den - höchstens drei - Mitgliedstaaten mit der höchsten Preisstabilität liegen darf. Maßgeblich kommt es dabei auf die Zinssätze für langfristige Staatsanleihen an.

Es bleibt das Verschuldungskriterium, das sich für die meisten Mitgliedstaaten, auch für die Bundesrepublik Deutschland, als problematisch erwiesen hat. Es ist nicht leicht zu verstehen. Art. 121 I S. 3, 2. Halbsatz, 2. Spiegelstrich EG verweist auf Art. 104 VI EG. Den darin

enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriff "übermäßiges Defizit" konkretisiert das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit mit zwei Parametern. Es wird gefragt, ob die Neuverschuldung für das unmittelbar vorangegangene oder das laufende Haushaltsjahr 3 % des Bruttoinlandsprodukts (nicht 3,0 %) überschreitet. Kumulativ wird gefragt, ob die Gesamtverschuldung 60 % des Bruttoinlandsprodukts übersteigt. Deutschland lag schon 1999 bei beiden Kriterien im Grenzbereich. Deutlich unter dem Limit liegen bei der Gesamtverschuldung Belgien, Italien und Griechenland, bei der Neuverschuldung Griechenland und Italien.

Zu beachten ist jedoch, dass es auf die reinen Zahlenwerte allein nicht ankommt. Art. 2 des Konvergenzprotokolls verlangt nämlich zusätzlich, dass eine Ratsentscheidung nach Art. 104 VI EG vorliegt, durch die ein übermäßiges Defizit festgestellt wird. Dies ist bei keinem Mitgliedstaat der Fall, und der Rat ist gemäß Art. 104 VI EG zu einer solchen Entscheidung auch nicht verpflichtet, selbst wenn deren tatbestandliche Voraussetzungen vorliegen. Das in der öffentlichen Diskussion in Deutschland so sehr betonte Verschuldungskriterium ist darum nur von einer beschränkten Aussagekraft.

Weiterhin wird die rechtliche Bedeutung der Konvergenzkriterien oft missverstanden. Es trifft nicht zu, dass die Erfüllung der Konvergenzkriterien unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung eines Landes zur Währungsunion ist und dass Mitgliedstaaten, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen, automatisch ausgeschlossen wären. Das Gegenteil folgt aus Art. 121 I und III EG. Die Konvergenzkriterien haben danach unmittelbare Bedeutung nur für Berichte der Kommission und des EWI; in diesen Berichten darf jedoch kein Urteil darüber gefällt werden, ob ein Mitgliedstaat die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer gemeinsamen Währung erfüllt. Dies ist vielmehr einem Beschluss und einer Empfehlung des Rates

vorbehalten. Hierfür sind nach Art. 121 II EG die Berichte nur Grundlage. Doch auch der Rat entscheidet nicht. Dies ist nach Art. 121 III EG Sache des Rates der Staats- und Regierungschefs, der "unter gebührender Berücksichtigung der Berichte nach Absatz 1" sowie "auf der Grundlage der in Absatz 2 genannten Empfehlungen" entscheidet. Man mag zwar sagen, dass diese Begriffe in der einen oder anderen Hinsicht unklar sind. Zweierlei wird aber doch klar: (1) "Unter gebührender Berücksichtigung" und "auf der Grundlage" bedeuten keine strikte Bindung. (2) Die Entscheidung des Rates ist eine Ermessensentscheidung. Dies wird an einer Formulierung in Art. 121 III 2. Spiegelstrich deutlich: "er entscheidet, ob es für die Gemeinschaft zweckmäßig ist, in die dritte Stufe einzutreten."

2. Zeitplan und Verfahren

Damit bin ich bei Zeitplan und Verfahren. Die maßgebende Regelung ist Art. 121 IV EG. Wenn, wie geschehen, bis Ende 1997 der Zeitpunkt für den Beginn der dritten Stufe nicht festgelegt worden ist, so beginnt die dritte Stufe am 1. Januar 1999. Das BVerfG hat dies zwar eher als Zielvorgabe denn als rechtlich durchsetzbares Datum verstanden (BVerfGE 89, 155 [201]). Dies ist jedoch Vergangenheit. Beteiligt sind alle Mitgliedstaaten der EG mit Ausnahme von Großbritannien, Dänemark und Schweden, die freiwillig abseits stehen, und (zunächst) Griechenland, das nach Ansicht des Rates die notwendigen Voraussetzungen für eine Teilnahme nicht erfüllte, das dann aber doch zugelassen worden ist. Die Sonderstellung Großbritanniens und Dänemarks wird im Hinblick auf die institutionellen Regelungen, z.B. Berechnung der Ratsmehrheit, und im Hinblick auf einen späteren Beitritt beider Staaten zur Währungsunion in je einem Protokoll geregelt; diese Staaten haben die Möglichkeit, durch einseitige Erklärung der Wirtschafts- und Währungsunion beizutreten.

Am ersten Tag der dritten Stufe, also am 1.1.1999, wurden

die Währungsparitäten der teilnehmenden Währungen und die Umrechnungskurse für die beteiligten Währungen unwiderruflich fixiert (1 Euro = 1,95583 DM). Dazu bedurfte es gemäß Art. 123 IV EG eines einstimmigen Beschlusses der Mitgliedstaaten, für die keine Ausnahmeregelung galt (zu dem Begriff Art. 122 I EG)(vgl. VO 974 u. 2866/98). Das Einstimmigkeitserfordernis gab jedem Mitgliedstaat eine Vetoposition. Diese Vetoposition konnte zur Durchsetzung stabilitätsorientierter Positionen genutzt werden, aber auch zum Gegenteil. Nach Ansicht des BVerfG unterlag die Bundesregierung bei ihrem Abstimmungsverhalten im Rat der Bindung an das Grundgesetz und damit der Kontrolle des BVerfG. Vom Januar 1999 bis zum Dezember 2001 war die DM keine eigenständige Währung, sondern lediglich Recheneinheit für den Euro.

Weiterhin traten am 1.1.1999 das ESZB und die EZB in ihre Kompetenzen ein und übernahmen die währungsrechtlichen Befugnisse, die noch bei der Bundesbank lagen. Der Euro wurde gesetzliches Zahlungsmittel. Ab dem 1. Januar 2002 wurden Euro-Banknoten und Euro-Münzen in Umlauf gebracht. Für eine gewisse Zeit galten parallel die bisherigen nationalen Zahlungsmittel weiter. Die Banken waren verpflichtet, sie gebührenfrei in Euro umzutauschen.

B. Verfassungsrecht

Neben der europarechtlichen Seite der Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 98 ff. EG) gibt es eine verfassungsrechtliche, die ich Ihnen im Wesentlichen anhand der Entscheidung des BVerfG vom 31. März 1998 zur Teilnahme Deutschlands an der dritten Stufe der Währungsunion vorstellen möchte (BVerfGE 97, 350).

I. Sachverhalt

Die Bundesregierung beabsichtigte, nach Art. 121 IV EG dem Beginn der dritten Stufe der Währungsunion zum 1.1.1999 und der Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Währungsunion zuzustimmen. Gegen diesen beabsichtigten

Beschluss richten sich die Verfassungsbeschwerde und sachgleiche Anträge auf Erlass einstweiliger Anordnungen. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 38 I 1, 14 I und 2 I GG. Art. 38 I GG sei aus zwei Gründen verletzt: Die verschleiende, nicht hinreichende Informationspolitik der Bundesregierung beeinträchtige die Freiheit der Wahl. Weiterhin bestehe die Gefahr, dass der Kompetenz- und Aufgabenbereich der grundgesetzlichen Demokratie durch eine Politik verlorengelange, die zu einer erheblichen Verlagerung von Aufgaben auf die EG führe. Ein Verstoß gegen Art. 14 I, subsidiär Art. 2 I GG liege vor, weil die Bundesregierung mit ihrer Zustimmung ihre grundrechtliche Pflicht zu einem Schutz gegen inflationäre Vermögenseinbußen vernachlässige. Um dies näher zu begründen, üben die Beschwerdeführer in sieben Punkten Kritik am Konzept der Wirtschafts- und Währungsunion.

II. Entscheidung

Das BVerfG hat die Verfassungsbeschwerden gemäß § 24 BVerfGG als offensichtlich unbegründet verworfen und dahinstehen lassen, ob sie bereits unzulässig sind, weil gegen bevorstehende Hoheitsakte noch keine Verfassungsbeschwerde erhoben werden könne. Durch diese Entscheidung hatten die Anträge auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung sich erledigt.

III. Begründung

Art. 38 I 1 GG gewährleistet ein subjektives Recht auf eine Wahl zu einem Parlament, dem substantielle Entscheidungsbefugnisse zustehen. Dieses Recht wird durch den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion nicht beeinträchtigt. Der Bundestag selbst hat die Währungsunion in den Art. 23 I 1 und 88 S. 2 GG auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt und wirkt an der Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte nach Art. 23

II und III GG mit. Überdies hat er dem Maastrichter Vertrag seine Zustimmung erteilt. Die Wahrnehmung einer Befugnis, die in diesem Vertrag der Bundesregierung zuerkannt wird, nimmt dem Bundestag keine weiteren Kompetenzen und Befugnisse. Sollte es zutreffen, dass die Währungsunion ohne gleichzeitige politische Union nicht zu verwirklichen ist, so bedarf es einer erneuten politischen Entscheidung, an welcher der Bundestag zu beteiligen ist.

Auch eine Verletzung von Art. 14 I 1 GG scheidet aus. Zwar gewährleiste Art. 14 I GG das Recht, Geldeigentum zu besitzen, zu nutzen, es zu verwalten und darüber zu verfügen. Geld sei geprägte Freiheit. Allerdings sei der Geldwert in besonderer Weise gemeinschaftsbezogen und gemeinschaftsabhängig. In seiner Abhängigkeit von staatlich nicht zu beeinflussenden Faktoren könne der Staat den Geldwert nicht grundrechtlich garantieren. Beim Geld könne nur die institutionelle Grundlage und die individuelle Zuordnung garantiert werden.

In die institutionelle Grundlage könnte eingegriffen sein, weil die Ersetzung der DM durch den Euro verbunden ist mit einer Austauschung des hoheitlichen Garanten des Geldwertes. Mit dem Übergang zum Euro ist Garant des Geldes nicht mehr der deutsche Staat und die in Deutschland vorhandene Wirtschaftskraft. Das Einlösungsvertrauen stütze sich in Zukunft nicht mehr auf die staatlich verfasste Rechtsgemeinschaft der Bundesrepublik Deutschland, sondern werde von einer anderen Rechtsgemeinschaft und der sie stützenden Wirtschaftskraft getragen. Ob und inwieweit dieser hoheitlich angeordnete Währungsumtausch den Schutzbereich von Art. 14 I GG berühre, ob also ein Grundrechtseingriff vorliege, könne offen bleiben.

Denn jedenfalls sei ein solcher Eingriff gerechtfertigt. Als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums finde er eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 88 Satz

2, in der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates zum Maastrichter Vertrag und deren Mitwirkung an Rechtsetzungsakten zu seinem Vollzug. Damit habe der deutsche Gesetzgeber Inhalt und Schranken des Geldeigentums in der Weise bestimmt, dass Deutschland unter näher bestimmten Voraussetzungen in eine Währungsunion einbezogen werden könne. Das BVerfG anerkennt, dass der Rechtsmaßstab des Art. 121 i.V.m. Art. 104 EG Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognosespielräume eröffnet. Die Gesamtwürdigung eines hohen Grades an dauerhafter Konvergenz und die daran geknüpfte Prognose verlangen von den politisch verantwortlichen Organen Entscheidungen, in denen sich Tatsachenfeststellungen, Erfahrungswerte und willentliches Gestalten in fließenden Übergängen mischen. Dabei stellt das BVerfG maßgeblich auch auf Art. 104 II EG ab; danach sind Überschreitungen der Referenzwerte unschädlich, wenn die Überschreitungen erheblich und laufend zurückgegangen sind und nunmehr ein Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht ist oder wenn der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und der tatsächliche Wert in der Nähe des Referenzwertes bleibt.

Nachdem das BVerfG damit in Richtung auf eine verfassungsrechtliche Eingriffsrechtfertigung hin argumentiert hat, folgen Sätze, die darauf hindeuten, dass das Gericht schon das Vorliegen eines Eingriffs in Abrede stellt. Am Schluss der Entscheidung heißt es nämlich: "Die Beschwerdeführer verkennen aber die Reichweite des in Art. 14 Abs. 1 GG gewährleisteten grundrechtlichen Anspruchs, wenn sie die politisch verantwortlichen Organe verpflichten wollen, die Stabilität der Europäischen Währungsunion anders abzusichern und den Beginn dieser Union zu verschieben." Die Entscheidungen von Bundesregierung und Bundestag könnten nicht am individualisierenden Maßstab eines Grundrechts beurteilt werden. Sie seien von den politischen Organen zu verantworten. Die beiden letzten Sätze des Urteils lauten: "Langfristige ökonomische Entwicklungen und die daraus zu

ziehenden Folgerungen für die Stabilität einer Währung können nicht in der Sicht eines individuellen und punktuellen Eingriffs beurteilt werden, sondern müssen stetig mitgestaltet und kontinuierlich geprüft werden. Dieses ist nicht Sache der Gerichte, sondern der Regierung und des Parlaments."

IV. Maastricht-Entscheidung (E 89, 155, 199 ff.)

Die neuere Entscheidung ist keine Abkehr vom Maastricht-Urteil, sondern eine Weiterentwicklung. Schon damals hatte das BVerfG die These aufgestellt, die Bundesrepublik unterwerfe sich mit der Ratifikation des Unionsvertrags nicht einem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren "Automatismus" zu einer Währungsunion; der Vertrag eröffne vielmehr den Weg zu einer stufenweisen weiteren Integration, der in jedem weiteren Schritt entweder von Voraussetzungen abhängt, die gegenwärtig für das Parlament voraussehbar sind, oder aber von einer weiteren, parlamentarisch zu beeinflussenden Zustimmung der Bundesregierung abhängt. Dort hat das BVerfG weiter die m.E. fragwürdige These aufgestellt, dass die Erfüllung der Konvergenzkriterien die Vorbedingung für den Eintritt eines Mitgliedstaates in die dritte Stufe ist. Der Rat dürfe sich nicht von seiner Entscheidungsgrundlage in den Empfehlungen nach Art. 121 II EG und damit von den vertraglich in Art. 121 I EG festgelegten Konvergenzkriterien lösen. Auch im Maastricht-Urteil räumt das BVerfG ein, die Befürchtung eines Fehlschlags der Stabilitätsbemühungen sei zu wenig greifbar, als dass sich daraus die rechtliche Unbestimmtheit des Vertrags ergebe. Es stellt dann aber die ebenfalls fragwürdige These auf, dass bei einem Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft die Währungsunion die vertragliche Konzeption verlassen würde, so dass die Mitgliedstaaten das Recht hätten, sich aus ihr zu lösen.