

Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion

*Martin Seidel**

Die europäische Währungsunion ist in eine Krise geraten, die ihr Überleben gefährdet. Seit Jahren weisen einige der 16 an der engeren Eurozone beteiligten Mitgliedstaaten entgegen sicheren Erwartungen bei der Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion überdurchschnittlich hohe Inflationsraten auf. Als die Wirtschafts- und Währungsunion gegründet wurde, waren die Mitgliedstaaten voller Hoffnung, dass sich im Zuge einer einheitlichen Geldpolitik und einer diese begleitenden koordinierten Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten die Inflationsraten innerhalb der Währungszone zwangsläufig einander angleichen würden.

Anders als erwartet war dem Prozess der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die budgetpolitische Disziplin der Mitgliedstaaten voraussetzt, der Erfolg versagt. In der Währungszone blieb eine kongruente wirtschaftliche Entwicklung, die als Vorbedingung für eine erfolgreiche einheitliche Geldpolitik erachtet wurde, aus. Statt einer kongruenten wirtschaftlichen Entwicklung in der gesamten Währungsunion, zumindest in der engeren Währungszone, weisen einige Mitgliedstaaten der Währungszone, insbesondere Deutschland, einen hohen Leistungsbilanzüberschuss und andere Mitgliedstaaten, namentlich Griechenland, Italien, Spanien und Portugal beträchtliche Leistungsbilanzdefizite auf.

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), die als ausschließliche Politik der Europäischen Union nur einheitlich gestaltet werden kann, trägt der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten nicht Rechnung. Sie ist vertragsrechtlich vorrangig der Stabilität der Währung und des Geldwertes verpflichtet und orientiert sich an der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft und damit vorrangig an der Leistungsfähigkeit der großen Volkswirtschaften.

In letzter Zeit hat außerdem die Verschuldung jener Mitgliedstaaten, die überdurchschnittliche Preissteigerungsraten und außerdem Leistungsbilanzdefizite aufweisen, ein überaus hohes Ausmaß angenommen. Einige von ihnen haben bereits infolge der Skepsis des Kapitalmarktes hinsichtlich ihrer Zahlungsfähigkeit bei jeder weiteren Kreditaufnahme zunehmend höhere Risikoprämien zu zahlen. In der Europäischen Union wird die Befürchtung laut, dass bei einer weiteren Zuspitzung der Lage die Währungsunion und die Stabilität des Euro gefährdet sein könnten.¹ Angesichts derzeit unausgelasteter Kapazitäten der Wirtschaft sind zwar inflationäre Entwicklungen so schnell nicht zu befürchten, Ängste in der Bevölkerung sind aber bei dem sichtbaren Kursverlust des Euro – der durchaus auch noch andere Ursachen haben kann – als Vorboten unsicherer wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und europapolitischer Entwicklungen vorhanden.

* Prof. Dr. Martin Seidel, Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin.

1 Siehe unter anderen Gerd Höhler: Athens unsolide Finanzpolitik gefährdet die Währungsunion, in: Handelsblatt, 19.11.2009; Otmar Issing: Griechenland am Scheideweg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.09.2010; Wolfgang Schäuble: Wie Europa gestärkt aus der Krise kommt, in: Financial Times Deutschland, 12.03.2010; Beat Balzli/Alexander Jung/Christoph Pauly/Christian Reiermann/Wolfgang Reuter/Michael Sauga/Hans-Jürgen Schlamp: Kultur des Tricksens, in: Der Spiegel 10/2010, S. 66-77; Marco Evers: Griechische Verhältnisse, in: Der Spiegel 10/2010, S. 74; Alexander Jung/Armin Mahler/Alexander Neubacher/Christoph Pauly/Christian Reiermann/Wolfgang Reuter/Hans-Jürgen Schlamp/Thomas Schulz/Daniel Steinvorth/Helene Zuber: Die letzte aller Blasen, in: Der Spiegel 18/2010, S. 60-71; Wolfgang Münchau: Letzter Ausweg gemeinsame Anpassung – die Eurozone zwischen Depression und Spaltung, Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni 2010.

Die Europäische Union steht neben ihren großen Herausforderungen durch die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise vor einer weiteren schweren Aufgabe. Über die Strategie zur Bewältigung der Krise der Währungsunion und über die einzelnen Maßnahmen, die zu treffen sind, gehen die Meinungen auseinander.

Eine von einer Minderheit vertretene Meinung geht dahin, dass sich die Zugehörigkeit zur Währungsunion für Mitgliedstaaten, deren Wirtschaft nicht mehr wettbewerbsfähig ist oder sogar nie ausreichend wettbewerbsfähig war, nicht als Schutzschirm, sondern als Falle erwiesen habe.² Die weitere Zugehörigkeit zur Währungsunion gefährde die betreffenden Mitgliedstaaten, die nicht mehr zur Wiedererlangung ihrer Wettbewerbsfähigkeit über das traditionelle Instrument der Änderung des Wechselkurses ihrer eigenen Währung verfügen, weitaus mehr, als sie durch ihre Wirtschafts- und Haushaltspolitik die Währungsunion und die Stabilität der Gemeinschaftswährung gefährden. Der allein richtige Ausweg aus der Krise sei das Ausscheiden wirtschaftlich schwacher Mitgliedstaaten aus der Währungszone. Die Währungszone umfasse ohnedies nicht die gesamte Europäische Union, sondern sei territorial begrenzt. Der Austritt eines Mitgliedstaates aus der Währungszone, selbst eine Aufsplitterung in zwei oder mehrere Währungszonen würde den Gemeinsamen Markt nicht gefährden. Ungeachtet der Währungsunion und ihrer symbolträchtigen Einheitswährung sei der Gemeinsame Markt und seien alle anderen Errungenschaften des Integrationsprozesses durch die Europäische Union als Werte- und Rechtsgemeinschaft gesichert. Das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungsunion würde schlimmstenfalls keinen größeren Dominoeffekt zu Lasten anderer vom Staatsbankrott bedrohter Mitgliedstaaten³ zur Folge haben als sein Verbleiben in der Währungszone. Gleiches gelte hinsichtlich etwaiger Irrungen und Reaktionen der Finanzmärkte, die im Falle eines Ausscheidens befürchtet werden.

Eine andere Meinung geht dahin, dass die Währungsunion mit ihrer symbolträchtigen einheitlichen Währung eine Schicksalsgemeinschaft sei, die, wenn der erreichte Integrationsstand Europas nicht aufs Spiel gesetzt werden soll, nicht infrage gestellt werden dürfe. Auch ein nur temporäres Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungszone sei ein Integrationsrückschritt und komme um keinen Preis in Betracht.⁴ Eine kaum erörterte offene Frage ist, ob die Erklärung der Zahlungsunfähigkeit durch einen Mitgliedstaat, der der Wäh-

2 Hierzu Martin Seidel: Der Euro: Schutzschild oder Falle?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 123, März 2010, S. 38-45; Martin Seidel: Der Euro – Schutzschild oder Falle? Kann die EWU-Mitgliedschaft eines Landes bei Überschuldung und permanenten Leistungsbilanzdefiziten aufgehoben werden?, in: Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn: Working paper B 01/2010; Martin Seidel: Der Euro – Schutzschild oder Falle? Kann die EWU-Mitgliedschaft eines Landes bei Überschuldung und permanenten Leistungsbilanzdefiziten aufgehoben werden?, in: dbb Beamtenschaft und Tarifunion: Europathemen. aktuell, März 2010, S. 14-17; Martin Seidel: Zukunft des Euro. Austritt als Option, in: Bundeszentrale für Politische Bildung: Europa kontrovers, 18.03.2010, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/LCBC5V,0,0,Austritt_als_Option.html (letzter Zugriff: 22.09.2010); siehe auch Christoph Hermann: Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder das Ausscheiden von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, in: Zeitschrift für Europäisches Wirtschaftsrecht 11/2010, S. 413-417.

3 Michael Braun: Italien – Die Angst vor dem Dominoeffekt der Euro-Zone trotz solider Haushaltspolitik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalyse. Euroland auf dem Prüfstand. Ist die Währungsunion noch zu retten?, Mai 2010, S. 30-32; siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung: Banken zittern mit den schwachen Euro-Staaten, 06.02.2010.

4 „Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um die Zukunft Europas und damit um die Zukunft Deutschlands in Europa.“ So Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Regierungserklärung und Debatte zum Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz. Vgl. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 39. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 5. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/39, S. 3721 (D)-3727 (A), hier S. 3722 (A). Angela Merkel in der Regierungserklärung und Debatte über Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität: „Die Währungsunion ist eine Schicksalsgemeinschaft.“ Vgl. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht 42. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 19. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/42, S. 4125 (D)-4131(B), hier S. 4126 (A).

rungszone angehört, rechtlich und politisch das Ausscheiden aus der Währungszone voraussetzt oder ob der Staatsbankrott, dessen Abwicklung eine Umschuldung der staatlichen Schulden, sogenannter ‚haircut‘,⁵ erforderlich werden lässt, ohne Nebenwirkungen auch unter Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft denkbar ist.

Reaktionen der Europäischen Union

Ordnungsrechtliche Maßnahmen

Das ordnungsrechtliche Instrumentarium, das der Europäischen Union zur Eindämmung der Verschuldung der Mitgliedstaaten und damit zur Abwehr einer Gefährdung der Währungsunion zur Verfügung steht, ist schwach ausgeprägt. Das gilt hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen gegen einen überschuldeten Mitgliedstaat im Rahmen des Verfahrens der Aufsicht über die Budgetlage der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 126 AEUV⁶ gleichermaßen wie für die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs gegen einen Mitgliedstaat wegen Verletzung seiner rechtlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 258, 259 AEUV.

Sanktionen im Rahmen des Verfahrens der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 126 AEUV und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Das Verfahren der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten ist nicht der Kommission als ‚Hüterin des Vertrags‘, sondern dem Rat und damit den Mitgliedstaaten überantwortet.⁷ Die Kommission hat in dem Verfahren ungeachtet ihrer umfassenden Aufgabe, den Rat zu unterstützen und ihm zuzuarbeiten, nur die Funktion eines Generalsekretariats. Die Beschlusshoheit über alle Maßnahmen der Aufsicht, die in dem aus mehreren Stufen bestehenden Verfahren getroffen werden können, angefangen von der ersten Abmahnung eines überschuldeten Mitgliedstaates bis zur Verhängung von Sanktionen, liegt beim Rat. Der Rat trifft seine Entscheidungen – zumeist unter Einschluss des überschuldeten Mitgliedstaates – mit qualifizierter Mehrheit. Ein Automatismus in dem Sinne, dass der Rat verpflichtet wäre, von einer Stufe des Verfahrens in die andere einzutreten und letztendlich Sanktionen zu verhängen, besteht nicht. Der Vertragsgeber hat jeglichen Automatismus bewusst ausgeschlossen und auch der Europäische Gerichtshof hat ihn nicht anerkannt. Die große Schwäche des Verfahrens der Haushaltsüberwachung besteht bereits darin, dass nach dem Vertrag von Maastricht beziehungsweise von Lissabon ein relevantes Haushaltsdefizit nicht bereits dann vorliegt, wenn ein nationaler Haushalt im Sinne der sogenannten zulässigen Maastrichter Haushaltskriterien jährlich höher als 3 Prozent beziehungsweise insgesamt höher als 60 Prozent verschuldet ist. Erforderlich ist vielmehr jeweils ein mehrheitlich – bis zum Vertrag von Lissabon sogar unter Beteiligung des betroffenen überschuldeten Mitgliedstaates – zu treffender förmlicher Beschluss des Rates, dass ein relevantes Haushaltsdefizit

5 Zur Insolvenzordnung für überschuldete Mitgliedstaaten, deren Fehlen beklagt wird, siehe Hans-Bernd Schäfer: Was wird aus Griechenland? Überlegungen zu einem Insolvenzrecht für internationale Staatsschulden, in: Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, ifo Schnelldienst 6/2010, S. 1825.

6 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 47-199.

7 Im Einzelnen zum Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten siehe Martin Seidel: Constitutional Aspects of the Economic and Monetary Union, in: Francis Snyder (Hrsg.): Constitutional Dimensions of the European Economic Integration, Den Haag/London/Boston 1996, S. 43-52; Martin Seidel: Beschluss- und Entscheidungsverfahren in der Wirtschafts- und Währungsunion – Rechtliche Aspekte, in: *integration* 4/1998, S. 197-211; Martin Seidel: European Economic and Monetary Union – Constitutional and Legal Aspects, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hrsg.): Skriftserie for Tysk-Norsk Rett/Deutsch-Norwegisches Forum des Rechts/German-Norwegian Law Forum, Band 3, Berlin 2001.

besteht. Die bisherige Handhabung des Verfahrens der Aufsichtsführung der Mitgliedstaaten über ihre eigene Verschuldung lehrt, dass diesbezügliche Beschlüsse des Rates selten zustande kommen. Gleiches gilt für alle weiteren Entscheidungen, die der Rat im Rahmen des zeitlich gestuften Aufsichtsverfahrens zu treffen hat. Zur Verhängung vertragsrechtlich vorgesehener Sanktionen ist es bislang zu keiner Zeit, nicht einmal in dem derzeit gegen Griechenland anhängigen, besonders kritischen Aufsichtsverfahren gekommen. Das Verfahren der Haushaltsüberwachung ermöglicht den Mitgliedstaaten wechselseitige ‚Rücksichtnahme‘.

Der zumeist fälschlich als eigentliche Grundlage des Aufsichtsverfahrens geltende Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1996 bezweckt zwar eine Straffung des Aufsichtsverfahrens, ist aber als Entschließung rechtlich nicht verbindlich. Die zu seiner ‚Durchführung‘ ergangenen beiden Verordnungen des Rates, die für seine angebliche Verbindlichkeit angeführt werden, wurden unter Inanspruchnahme zweier vertraglicher Ermächtigungen als Verordnungen zur Durchführung der vertragsrechtlichen Regelungen des Verfahrens der Koordinierung der Wirtschaftspolitik des Artikels 121 AEUV und des Verfahrens der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten des Artikels 126 AEUV erlassen. Die beiden Verordnungen mussten sich an den ordnungsrechtlichen Vorgaben der vertragsrechtlichen Regelungen orientieren, so dass nur diejenigen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in die Rechtsordnung überführt werden konnten, die den Rahmen des vertragsrechtlichen Regelungsgefüges nicht überschritten. Da die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die das vertragliche Recht ‚überschießen‘, somit – wie auch der Europäische Gerichtshof anerkannt hat⁸ – nicht durch die beiden Verordnungen in die Rechtsordnung der Europäischen Union überführt werden konnten, hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt rechtlich zu keiner substantziellen Straffung des Verfahrens geführt. Wie seine Handhabung durch den Rat als Aufsichtsbehörde insbesondere im Jahr 2004 deutlich werden ließ, ist auch seine politische Bindungswirkung außerordentlich schwach.

Eine zumeist übersehene Schwäche des Verfahrens der Haushaltsüberwachung, die der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach den vorstehenden Ausführungen nicht beheben konnte, besteht darin, dass die Bestimmung des Artikels 126 Absatz 1 AEUV zwar den Eindruck erweckt, es würde sich dabei um eine rechtliche Verpflichtung handeln – vergleichbar dem Verbot der Wiedereinführung von Handelshemmnissen oder dem Verbot der Diskriminierung von Unionsbürgern anderer Staatsangehörigkeit; tatsächlich trägt indes dieser Eindruck. Im Falle einer Missachtung dieser Verpflichtung können die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten sowie – im Wege von Vorabentscheidungsverfahren nationaler Gerichte – auch Privatpersonen den Europäischen Gerichtshof – anders als bei einer Verletzung der Regelungen des Gemeinsamen Marktes – gemäß Artikel 126 Absatz 10 AEUV erst dann mit Erfolg anrufen, wenn das Aufsichtsverfahren gegen den überschuldeten Mitgliedstaat die letzte Stufe vor der Verhängung von Sanktionen erreicht hat. Erst eine Reihe von Beschlüssen des Rates im Rahmen des Aufsichtsverfahrens, zu denen es im Zweifel nicht kommt, könnte die ‚Verpflichtung‘ der Mitgliedstaaten zur Vermeidung exzessiver Haushaltsdefizite zu einer echten Rechtspflicht erstarken lassen.

Gerichtlicher Rechtsschutz

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt zugleich, dass der gerichtliche Rechtsschutz als ordnungsrechtliches Instrumentarium zur Eindämmung der Überschuldung der Mitglied-

8 EuGH Rs. RS 27/04 (*Kommission/Rat*), Slg. 2004, I-6649, abgedruckt in: *Europarecht* 5/2004, S. 738-764 und *Juristenzeitung* 21/2004, S. 1069-1075.

staaten ebenfalls nicht funktionsadäquat ausgeprägt ist. Er entspricht nicht dem Rechtsschutz, der bei Missachtung der Regelungen des Gemeinsamen Marktes sowie bei einer Verletzung nahezu aller weiteren Regelungen und Verpflichtungen des Unionsrechts – beispielsweise des Umweltschutzrechtes der Europäischen Union – besteht. Wie aufgezeigt, kann der Europäische Gerichtshof im Wege einer Klage der Kommission oder anderer Mitgliedstaaten bei der Überschuldung eines Mitgliedstaates erst angerufen werden, wenn der Rat das Aufsichtsverfahren so weit fortgeführt hat, dass gegen den Mitgliedstaat Sanktionen verhängt werden können. Obwohl Artikel 126 Absatz 10 AEUV nur die Klagebefugnis der Kommission und der Mitgliedstaaten, nicht jedoch den gerichtlichen Rechtsschutz der Individuen ausdrücklich einschränkt, sind auch Vorabentscheidungsverfahren nationaler Gerichte, auf die Individuen als Vorbedingung ihrer Anrufung des Europäischen Gerichtshofs angewiesen sind, bis zur Verhängung von Sanktionen gegen den überschuldeten Mitgliedstaat wohl nicht zulässig.⁹

Kürzung von Zuwendungen aus den Fonds der EU

Sehr fraglich ist, ob der Kommission ohne eine Änderung des vertraglichen Unionsrechts beziehungsweise ohne eine Ermächtigung des Europäischen Parlaments und des Rates als Gesetzgeber der Europäischen Union die Befugnis zur Kürzung oder Verweigerung von Zuwendungen aus den Fonds der Europäischen Union an den überschuldeten Mitgliedstaat zusteht.

Die Verweigerung von Zuwendungen aus den Fonds der Europäischen Union setzt entsprechende gesetzliche oder sogar vertragsrechtliche Ermächtigungen in allen Fällen voraus, in denen die Mitgliedstaaten Rechtsansprüche auf die Zuwendungen haben. Das gilt zunächst für alle Zuwendungen aus dem Agrarmarktfonds, der über 40 Prozent des Haushalts ausmacht. Die Agrarmarktoorganisationen, die der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik zuzuordnen sind, sehen zum größten Teil vor, dass die begünstigten Landwirte Rechtsansprüche auf Gewährung der Vergünstigungen gegen die Mitgliedstaaten und diese nur zur Vorleistung verpflichteten Mitgliedstaaten ihrerseits einklagbare Rechtsansprüche gegen die Europäische Union auf Übernahme ihrer Vorleistungen durch den Agrarmarktfonds beziehungsweise den Haushalt der Europäischen Union haben. Ohne eine erst zu schaffende vertragsrechtliche Ermächtigung können diese Zuwendungen an die Mitgliedstaaten nicht gekürzt oder versagt werden.¹⁰ Auch Zuwendungen an die Mitgliedstaaten aus den sogenannten Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds, Agrarstrukturfonds, Strukturfonds für die Fischerei (sogenannte Fischereifazilität)) und aus dem Kohäsionsfonds, die auf Beschlüssen des Rates beruhen, können aus Gründen der Disziplinierung eines überschuldeten Mitgliedstaates ohne eine erst zu schaffende gesetzliche oder vertragsrechtliche Ermächtigung nicht verweigert werden. Das gilt jedenfalls dann, wenn die betreffenden Beschlüsse des Rates die Europäische Union, was in der Regel der Fall ist, rechtlich verpflichten, von den zur Vorleistung verpflichteten Mitgliedstaaten verauslagte Zahlungen an die begünstigten Individuen zu übernehmen. Zuwendungen aus den Fonds der Europäischen Union eignen sich nur bedingt als Instrument zur Disziplinierung überschuldeter Mitgliedstaaten.

9 Andere Ansicht Martin Selmayr: Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft, in: Archiv des öffentlichen Rechts 3/1999, S. 357-399, hier S. 395, aber ohne die noch ausstehende Bestätigung durch den Europäischen Gerichtshof.

10 Martin Seidel: Subventionshoheit und Finanzierungslast in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Bodo Börner/Hermann Jahreiß/Klaus Stern (Hrsg.): Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Carl Carstens, Band 1, Köln/Berlin/Bonn/München 1984, S. 273-287; Martin Seidel: Rechts- und Verfassungsprobleme der Kofinanzierung der Struktur- und Agrarpolitik der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 4/1999, S. 549-582.

Verfahrensfragen zur Verbesserung des bestehenden ordnungsrechtlichen Instrumentariums einschließlich der obligatorischen Aufnahme einer echten ‚Schuldenbremse‘ in die nationalen Verfassungen und des Entzugs des Stimmrechts

Jegliche echte Verbesserung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums, namentlich eine Straffung des Verfahrens der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten, die Verbesserung des gerichtlichen Rechtsschutzes sowie die Aufnahme einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, zur Aufnahme einer ‚Schuldenbremse‘ in ihre Verfassung, bedarf einer förmlichen Änderung des vertraglichen Unionsrechts im Wege des ordentlichen Änderungsverfahrens des Artikel 48 EUV.¹¹ Das Verfahren erfordert die Einberufung eines Konvents, jedenfalls aber die Ausarbeitung und den einvernehmlichen Beschluss eines Änderungsvertrags sowie dessen Billigung durch die 27 mitgliedstaatlichen Parlamente und erforderlichenfalls die Billigung der Änderung des Vertrags durch die Bevölkerung im Wege von obligatorischen oder fakultativen nationalen Referenden. Abgesehen davon, dass das Änderungsverfahren zeitaufwendig ist, scheinen die Organe der Europäischen Union und die meisten Mitgliedstaaten angesichts der Erfahrungen mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag)¹² und mit dem Vertrag von Lissabon zu einer förmlichen Änderung des Unionsrechts nicht bereit zu sein.¹³

Der sogenannten inneren Fortentwicklung des Vertragssystems der Europäischen Union, das heißt einer Reform der Regelungen über die Währungsunion ohne eine vertragsrechtliche Änderung des vertraglichen Unionsrechts auf der Grundlage sogenannter innerer Handlungsermächtigungen des Unionsrechts, insbesondere auf der Grundlage der sogenannten Flexibilitätsklausel des Artikel 352 AEUV, sind Grenzen gesetzt. Das vereinfachte Änderungsverfahren des Artikels 48 Absatz 6 EUV kann nicht zur Anwendung gelangen, da es gemäß Artikel 48 Absatz 6 Unterabsatz 3 EUV nicht zu einer Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union führen darf. Alle bislang diskutierten und denkbaren Vorstellungen zur Verbesserung und Straffung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums der Europäischen Union, einschließlich einer unionsrechtlichen Auflage an die Mitgliedstaaten, in ihre Verfassungen eine unionsrechtlich einklagbare ‚Schuldenbremse‘ aufzunehmen, sind jedoch mit einer Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union verbunden.

Die skeptische und ablehnende Haltung gegenüber einer förmlichen Änderung des vertraglichen Unionsrechts führt zu der Frage, ob die Stabilisierung der Währungsunion nicht auch ohne eine Änderung des vertraglichen Unionsrechts erreicht werden kann.

Stabilisierung der Währungsunion durch das Ausscheiden aller Mitgliedstaaten, die durch Überschuldung, Leistungsbilanzdefizite und höhere Inflationsraten die Stabilität der Währungsunion gefährden

Das Ausscheiden der Mitgliedstaaten, die durch Überschuldung sowie durch permanente Leistungsbilanzdefizite und überdurchschnittliche Inflationsraten die Stabilität der Währungsunion gefährden, aus der Währungszone wäre eine Maßnahme, welche die dann verkleinerte Währungszone stabilisieren würde und ohne Änderung des Vertragswerkes von Lissabon durchgeführt werden könnte.

Die Währungsunion ist ebenso wenig wie die Europäische Union selbst ein Zwangsverband, der das Ausscheiden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten rechtlich nicht zuließe. Für die Europäische Union ergibt sich das Recht eines Mitgliedstaates auf sein – einvernehmli-

11 Vertrag über die Europäische Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 13-45.

12 Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004, S. 1-465.

13 Siehe Werner Mussler: Lissabon war noch vor Athen, in: Das Parlament, 03.05.2010.

ches – Ausscheiden aus Artikel 50 EUV, für die Währungsunion beziehungsweise die Währungszone entweder – a maiore ad minorem – mittelbar ebenfalls aus Artikel 50 EUV oder aus Artikel 2 AEUV.¹⁴ Die Währungsunion ist keine eigene Organisation, die neben der Europäischen Union stünde und in die ein Mitgliedstaat der Europäischen Union wie in einen Verein eintreten und aus der er wieder ausscheiden kann. Sie ist vielmehr, ungeachtet des Umstandes, dass sie von einer eigenen Organisation, nämlich dem ESZB wahrgenommen wird, wie die Handelspolitik und die Fischereipolitik eine sogenannte ausschließliche Politik der Europäischen Union. Unerheblich ist daher, dass im Maastrichter beziehungsweise im Vertrag von Lissabon das Ausscheiden aus der Währungsunion nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Bereits der gescheiterte Vertrag über eine Verfassung hatte klargestellt, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Geldpolitik auch durch deren Überführung in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union nicht ein für allemal und bedingungslos erloschen ist. Artikel I-12 des Verfassungsvertrags sah vor, dass ein Mitgliedstaat im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten der Europäischen Union aufgrund einer Ermächtigung der Europäischen Union „gesetzgeberisch“ tätig werden kann. Auf der Grundlage dieser Ermächtigung kann demnach auch ein Mitgliedstaat von der einheitlichen Geldpolitik entbunden und zur Wiedereinführung einer eigenen Währung ermächtigt werden. Diese Regelung des Artikels I-12 des Verfassungsvertrags wurde vom Vertrag von Lissabon in Artikel 2 Absatz 1 AEUV übernommen. Auf der Grundlage der Ermächtigung des Artikels 2 Absatz 1 AEUV kann ein Mitgliedstaat demnach durch einen einstimmig zu fassenden Beschluss des Rates auf seinen Antrag hin auch von der Geldpolitik der Europäischen Union entbunden und zur Wiedereinführung einer eigenen Währung ermächtigt werden.

Die Währungsunion ist zwar im Prinzip auf die Zugehörigkeit aller Mitgliedstaaten angelegt, eröffnet aber – im Interesse ihrer Stabilität und zur Gewährleistung einer vorrangig auf die Stabilität der einheitlichen Währung ausgerichteten Geldpolitik – die Mitgliedschaft in der – engeren – Währungszone nur denjenigen Mitgliedstaaten, die bestimmte rechtliche und ökonomische Bedingungen erfüllen. Ohne dass die Maastrichter und nunmehr die identischen Lissabonner Regelungen über die Währungsunion dies ausdrücklich bekunden, sind die strikten Aufnahmebedingungen zur Währungszone zugleich Verbleibebedingungen in dem Sinne, dass sie erfüllt sein müssen, damit die Währungsunion nicht gefährdet und der Euro als Einheitswährung weltweit wie vormals die Deutsche Mark neben dem US-Dollar die ihm zugeordnete Funktion und Aufgabe als Reserve- und Handelswährung erfüllen kann.

Das Recht der Währungsunion kennt Mitgliedstaaten mit Zugehörigkeit zur Währungsunion und Mitgliedstaaten ohne Zugehörigkeit zur Währungsunion, die es als „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“,¹⁵ bezeichnet. Mitgliedstaaten ohne Zugehörigkeit zur Währungsunion verfügen über eine eigene Währung, die durch das Europäische Währungssystem II mit der engeren Währungsunion verbunden ist. Die sogenannten ‚outs‘ können bei Einbußen ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch eine autonome Abwertung ihrer Währung und unter Inanspruchnahme umfassender Währungsbeistände der Europäischen Union sowie vor allem des Währungsbeistandes des Internationalen Währungsfonds die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft unter erleichterten Bedingungen wieder herzustellen versuchen. Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit, nicht die hohe Verschuldung ist primär dafür verantwortlich, dass die Investoren der Finanzmärkte die Zahlungsunfähigkeit eines Staates befürchten. Durch das Ausscheiden eines überschuldeten Mitgliedstaates aus der Währungs-

14 Siehe Martin Seidel: Ausscheiden aus der Währungsunion – Rechtliche Fragen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 20/2007, S. 617.

15 Artikel 139 AEUV.

zone wird die Währungsunion nicht geschwächt, sondern eher gestärkt. Der Gemeinsame Markt gerät durch das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungszone ebenso wenig in Mitleidenschaft wie dadurch, dass ohnedies nicht alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union an der Währungszone teilnehmen, einige Mitgliedstaaten sogar erklärtermaßen an ihr nicht teilnehmen wollen. Der Konkurs eines Mitgliedstaates, der der Währungszone nicht mehr angehört, gefährdet die Währungszone und die Stabilität des Euro – anders als möglicherweise die Erklärung der Zahlungsunfähigkeit eines der Währungszone angehörenden überschuldeten Mitgliedstaates – nicht.

Der Mitgliedstaat ist durch das Ausscheiden zwar nicht davon befreit, durch Sparmaßnahmen und ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm seine Schulden abzubauen, die in der neuen abgewerteten Währung ausgedrückt sogar um den Abwertungssatz nominell steigen und zu Fremd- beziehungsweise Auslandsschulden geworden sind. Die neuen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dürften indes bei einem dann möglichen und zu erwartenden zügigeren Abbau des Leistungsbilanzdefizits die Wiederherstellung seiner wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit wesentlich erleichtern und hinsichtlich der Schulden ein wie auch immer geartetes Umschuldungsübereinkommen mit den Gläubigern erleichtern.

Die sozialen und politischen und möglicherweise auch die finanziellen Lasten, die der Mitgliedstaat nach seinem Ausscheiden aus der Währungszone zu tragen hätte, dürften geringer sein als die vergleichbaren Kosten, die dem Staat unter den Bedingungen seiner weiteren Zugehörigkeit zur Währungszone entstünden. Die Beibehaltung der Mitgliedschaft in der Währungszone hat demgegenüber infolge strikterer Auflagen bei den Hilfsmaßnahmen der Europäischen Union und ordnungsrechtlichem Vorgehen gegen den Mitgliedstaat für die Bevölkerung und die Wirtschaft nicht streckbare Einkommenseinbußen zur Folge und kann als Folge sozialer Unruhen zu einer wirtschaftlichen Rezession, wenn nicht sogar zu einem Ruin der Wirtschaft führen.¹⁶

Die Stabilität der Währungszone hängt ungeachtet ihrer Mitgliederzahl und ungeachtet ihrer territorialen Erstreckung ausschließlich davon ab, dass die für ihre Stabilität unerlässlichen Regelungen der Haushaltsdisziplin und der Eigenverantwortung, das Verbot der monetären und paramonetären Finanzierung staatlicher Haushalte, der Haftungsausschluss und das Bestandsverbot von der Europäischen Union und von den Mitgliedstaaten strikt eingehalten werden. Das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungszone, das mit einem Recht auf Wiedereintritt bei Erfüllung der Beitrittsbedingungen verbunden ist, ist kein Versagen der Währungsunion, sondern im Interesse der Stabilität der Währungszone eine ökonomisch und integrationspolitisch notwendige Hilfestellung für einen schwächelnden Mitgliedstaat. Der europäische Integrationsprozess wird durch das – vorübergehende – Ausscheiden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aus der Währungszone als eine punktuelle Korrektur seines Verlaufs nicht geschwächt, sondern verfestigt und verstärkt.

Finanzielle Hilfestellung der Europäischen Union statt Ausscheiden

Griechenland hat die Europäische Union um sein Ausscheiden aus der Währungszone nicht nachgesucht, die anderen hoch verschuldeten und von einem Staatsbankrott bedrohten Mitgliedstaaten der Währungszone Spanien, Portugal und Irland haben vermutlich ebenfalls zu keiner Zeit an einen Austritt, sondern an Hilfestellung seitens der Europäischen Union zu ihrem Verbleiben in der Währungszone gedacht. Der Austritt aus der Währungszone wird von den betroffenen Mitgliedstaaten offensichtlich als ein vor ihrer Bevölkerung nicht zu

16 Siehe Corinna Jessen: Angst vor dem Abgrund, in: Das Parlament, 10.05.2010.

rechtfertigender Verlust an Prestige und Einfluss auf den europäischen Integrationsprozess empfunden. Für die Organe der Europäischen Union und die anderen Mitgliedstaaten stand ebenfalls von Anfang an die Erhaltung der Währungszone unter weiterer Zugehörigkeit Griechenlands und aller anderen von einem Staatsbankrott infolge ihrer Überschuldung bedrohten Mitgliedstaaten quasi als Handlungsdogma fest. Mit der Begründung, die Währungsunion sei eine Schicksalsgemeinschaft, aus der es für keine Seite ein Entrinnen geben dürfe, erwuchs die Erhaltung der Währungsunion um jeden Preis zur konzeptuellen Grundlage jeglichen Krisenmanagements. Die Einführung des Euro als gemeinsame Währung habe sich als ein qualitativer Durchbruch der Integration Europas zu seiner Einheit erwiesen, die es, koste es was es wolle, zu erhalten gelte. Eine Absetzbewegung würde den Integrationsprozess in unkontrollierbarer Weise gefährden und womöglich jahrzehntelanges Ringen um die Einheit Europas zunichte machen.

Die Rechtfertigung für die unbedingte Erhaltung der Währungszone hat sich, soweit sie öffentlich artikuliert wurde, im Zuge konkreter Bemühungen um einen Beistand zunächst für Griechenland und dann für weitere gefährdete Mitgliedstaaten nicht unbedeutend gewandelt. Für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten trat letztendlich entscheidend die Sicherung der Finanzmärkte und der Banken, die in den von einem Staatsbankrott bedrohten Mitgliedstaaten der Währungszone engagiert sind, absolut in den Mittelpunkt. Der Konkurs eines Mitgliedstaates der Währungszone könnte zulasten anderer Mitgliedstaaten Ansteckungswirkungen entfalten und hierdurch die Finanzmärkte zu unkalkulierbaren Irritationen und Reaktionen mit Gefahren für die Währungsunion veranlassen. Ohne dass durch Hilfeleistung zugunsten Griechenlands und anderer Mitgliedstaaten dieser Gefahr entgegengewirkt werde, sei das Überleben des Euro, der inzwischen als internationale Handels- und Reservewährung institutionalisiert sei, nicht gesichert. Der sogenannte Euro-Rettungsschirm als zweite an dem dramatischen Wochenende des 7./8. Mai 2010 auf der europäischen Ebene im Zuge des Krisenmanagements der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten beschlossene Hilfsaktion ist deutlicher als die spezielle Hilfsaktion zugunsten Griechenlands als eine Maßnahme zur Stabilisierung der Finanzmärkte zwecks Erhaltung der Währungsunion geprägt.¹⁷

Rettungspaket zugunsten Griechenlands

Als spezielle Maßnahme für Griechenland hat die Europäische Union auf dem ‚Euro-Gipfel vom Mai 2010‘ – nach vorausgegangenem Festlegungen – definitiv ein Rettungspaket zugunsten Griechenlands beschlossen.¹⁸ Es besteht darin, dass die anderen Mitgliedstaaten der Währungszone Griechenland zur Sicherung einer weiteren möglichst zinsgünstigen Finanzierung seines Haushalts durch Investoren des Kapitalmarktes jeweils bilateral Garantien

17 Siehe statt aller Berichterstattungen über den ‚Euro-Gipfel‘ des Wochenendes vom 7. bis 9. Mai 2010 Nikolaus Busse: *Konzertierte Angriffe auf den „Olivengürtel“*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.07.2010 unter Hinweis auf Peter Ludlow: *In the Last Resort. The European Council and the Euro Crises*, Spring 2010, in: *EuroComment Briefing Note*, Ausgabe 7/8.

18 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, 11.02.2010; Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, 25.03.2010, beide abrufbar unter: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=de> (letzter Zugriff: 22.09.2010); Statement by the Eurogroup, 02.05.2010, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/100502-%20Eurogroup_statement.pdf (letzter Zugriff: 22.09.2010); Europäischer Rat. Der Präsident: Erklärung des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, im Anschluss an die Einigung der Euro-Gruppe in Bezug auf Griechenland, 02.05.2010, PCE 80/10. Dies fand seine Bestätigung auf dem Euro-Gipfel und auf der anschließenden Tagung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister. Vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse. Außerordentliche Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, Brüssel 9./10. Mai 2010, Dok. 9596/10 (Presse 108).

und Ausfallkredite in der Gesamthöhe von 80 Milliarden Euro für drei Jahre bereitstellen. Zusätzlich stellt der Internationale Währungsfonds, der in die Gemeinschaftsaktion der Mitgliedstaaten der Währungszone einbezogen ist, Griechenland für drei Jahre Kredite in Höhe von 30 Milliarden Euro zur Verfügung.

Griechenland wird im Rahmen des verstärkt fortzuführenden Verfahrens der Aufsicht über seine Haushaltslage verpflichtet, innerhalb von drei Jahren zur Sanierung seines Haushalts unter laufender Beobachtung durch die Europäische Union und des Internationalen Währungsfonds ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm zu verwirklichen. Die Durchführung des Programms ist Bedingung für die Inanspruchnahme der Kredite und zielt darauf ab, durch eine beträchtliche Rückführung der staatlichen Ausgaben und durch eine ebenso beträchtliche Erhöhung der staatlichen Steuereinnahmen die jährliche Verschuldung Griechenlands von derzeit 14 Prozent innerhalb von vier Jahren auf 3 Prozent zurückzuführen. Deutschland ist an der Rettungsaktion, die der Bundestag und der Bundesrat durch Gesetz gebilligt haben, entsprechend seiner Quote am Kapital der EZB im ersten Jahr mit 8,4 Milliarden Euro und insgesamt mit 22,4 Milliarden Euro beteiligt.¹⁹ Das Hilfspaket ist so angelegt, dass letztlich ein Staatsbankrott Griechenlands, der zu einer Beteiligung der Gläubigerbanken Griechenlands in Form einer zinslosen Stundung oder eines teilweisen Verzichts auf ihre Forderungen führen könnte, vermieden wird.

Rettungsschirm für die anderen potenziell hilfebedürftigen Mitgliedstaaten der Währungszone

Zeitnah zum Hilfspaket für Griechenland haben „der Rat und die Mitgliedstaaten“ zur Stützung anderer von einem Staatsbankrott bedrohter Mitgliedstaaten der Währungszone ein umfassendes Paket von „Maßnahmen zur Wahrung der Finanzstabilität in Europa, einschließlich eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus“²⁰ beschlossen, das zunächst ebenfalls auf drei Jahre angelegt ist. Der sogenannte Euro-Rettungsschirm umfasst ein Gesamtvolumen von 750 Milliarden Euro, das sich aus einem Beitrag der Europäischen Union als solcher von 60 Milliarden Euro, einem Beitrag der Mitgliedstaaten der Währungszone von 440 Milliarden Euro und einem Beitrag des auch hier zugeschalteten Internationalen Währungsfonds von 250 Milliarden Euro zusammensetzt.

Der Beitrag der Europäischen Union beruht auf einer zeitgleich vom Rat beschlossenen Verordnung der Europäischen Union. Die Verordnung „über die Einführung eines europäischen Finanzierungsmechanismus“ vom 11. Mai 2010²¹ ist auf Artikel 122 Absatz 2 AEUV, das heißt die vertragliche Ermächtigung der Europäischen Union zur Hilfeleistung bei Katastrophen und ähnlichen Ereignissen gestützt und besteht neben einem Zuwendungsteil aus einem besonderen Finanzierungsteil. Da die Mittel zur Finanzierung der Zuwendungen an die begünstigten Mitgliedstaaten nicht dem Haushalt der Europäischen Union entnommen werden können, wird die Kommission zur Aufnahme von Mitteln auf dem Kapitalmarkt ermächtigt, die auch außerhalb des Haushalts den begünstigten Ländern – als erste Mittel – im Falle der Inanspruchnahme des Rettungsschirms – zur Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten leisten zusätzlich einen Beitrag zur Unterstützung der begünstigten Länder der Währungszone in einer Gesamthöhe von 440 Milliarden Euro. Deutschland über-

19 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) (BGBl. 2010 I, S. 537-538).

20 Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse, 2010.

21 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1-4.

nimmt gemäß seiner Beteiligung am Kapital der EZB Gewährleistungen bis zu einer Höhe von 123 Milliarden Euro,²² die vorsorglich intern um weitere 24,6 Milliarden Euro aufgestockt wurden. Die Unterstützung wird durch Garantien und Bürgschaften gegenüber einer inzwischen gegründeten Zweckgesellschaft²³ gegeben, der die Administration des Finanzierungsmechanismus überantwortet ist. Die Zuwendungen an die begünstigten Mitgliedstaaten werden aus Mitteln finanziert, die die Zweckgemeinschaft ihrerseits auf dem Kapitalmarkt aufnimmt und deren Absicherung die Garantien und Bürgschaften der Mitgliedstaaten dienen. Die Anteile der Mitgliedstaaten an dem Volumen der Garantien und Bürgschaften erhöhen sich, wenn Mitgliedstaaten als Bürgen und Garantiegeber ausfallen. Der – von der Europäischen Union erwartete – Beitrag des Internationalen Währungsfonds an dem Rettungsschirm beläuft sich auf 250 Milliarden Euro.²⁴

Die beiden Rettungsaktionen der Europäischen Union im Lichte des Europäischen Unionsrechts

Die Verabschiedung der beiden Rettungsaktionen der Europäischen Union war von Anfang an von Zweifeln begleitet,²⁵ ob die getroffenen Maßnahmen mit dem Unionsrecht, insbesondere mit dem Haftungsausschluss und dem Beistandsverbot des Artikels 125 AEUV vereinbar sind.

Verletzung des Haftungsausschlusses und des Beistandsverbots

Die auf der Konferenz von Maastricht vereinbarten Regelungen über die Währungsunion sehen in Artikel 125 AEUV vor, dass weder die anderen Mitgliedstaaten noch die Europäische Union für die Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates haften oder für diese einstehen. Die als No-bail-out-Klausel bekannte Regelung ist als eine der tragenden Säulen der Währungsunion nicht nur ein Haftungsausschluss, sondern zugleich auch ein absolutes Einstands- und Beistandsverbot.²⁶ Artikel 125 Absatz 2 AEUV bezeichnet die Regelung des Artikel 125 Absatz 1 AEUV bewusst als ein „Verbot“. Als bloßer Haftungsausschluss, der für sich genommen kein Verbot des freiwilligen Beistands begründet, hätte die Regelung des Artikels 125 AEUV keinen Sinn.

22 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BGBl. 2010 I, S. 627-628).

23 EFSF Rahmenvertrag zwischen Königreich Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Irland, Königreich Spanien, Französische Republik, Italienische Republik, Republik Zypern, Großherzogtum Luxemburg, Republik Malta, Königreich der Niederlande, Republik Österreich, Portugiesische Republik, Republik Slowenien, Slowakische Republik, Republik Finnland, Hellenische Republik und European Financial Stability Facility, 7. Juni 2010.

24 Zu den Auswirkungen und zur Bedeutung des Euro-Rettungsschirms für Deutschland und Europa siehe besonders kritisch Hans-Werner Sinn: Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa, in: Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München: ifo Schnelldienst, Sonderausgabe 10/2010; siehe auch unter anderen Gisela Stuart: Deutschland sollte die Währungsunion verlassen, in: WeltOnline, 06.05.2010.

25 Siehe exemplarisch: Erklärung nach § 31 GO der Abgeordneten Dr. Peter Gauweiler, Manfred Kolbe und Klaus-Peter Willsch (alle CDU/CSU) zur namentlichen Abstimmung über den Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 44. Sitzung. Berlin, Freitag, den 21. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/44, S. 4500 (B)-4501 (B) sowie die derzeit gegen die Rettungspakete vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Klagen.

26 Zur herrschenden Auffassung siehe Kristin Rohleder/Olaf Zehnpfund/Lena Sinn: Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland – Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Infobrief WD 11 3000 – 103/10, S. 7, mit einem umfassenden Überblick über die Literatur und den Meinungsstand in Deutschland dort in Fußnote 17.

Die Währungsunion basiert ebenso wenig wie die Europäische Union selbst auf einer bundesstaatlichen Struktur. In einem bundesstaatlichen Staatsverband haften nach den meisten bundesstaatlichen Verfassungen die anderen Gliedstaaten des Bundes und der Bund selbst uneingeschränkt für die Verpflichtungen eines überschuldeten und von einer Zahlungsunfähigkeit bedrohten Gliedstaates. Die Eindämmung einer unsoliden Finanzpolitik eines Gliedstaates ist in einem Bundesstaat Aufgabe der Politik und der Justiz. Umgekehrt haften innerhalb eines Staatenverbandes, beispielsweise der Vereinten Nationen die anderen Mitgliedstaaten und der Verband als solcher nicht für die Verbindlichkeiten eines überschuldeten Mitgliedstaates.

Auf der Konferenz von Maastricht waren sich die teilnehmenden Regierungen im Klaren, dass die Europäische Gemeinschaft beziehungsweise die zu gründende Europäische Union zwar nicht zu einem Bundesstaat umgewandelt würde, dass aber die Errichtung der Währungsunion die an ihr teilnehmenden Mitgliedstaaten in eine Lage versetzen würde, die den Gliedstaaten eines Bundesstaates als vergleichbar angesehen werden könnte. Da die Grundstruktur der Europäischen Union als Konföderation – mit bestimmten supranationalen Ausprägungen – auf der Konferenz von Maastricht nicht geändert wurde, musste angesichts des bundesstaatsähnlichen Verbundes der Mitgliedstaaten der Währungsunion eine grundlegende Entscheidung darüber getroffen werden, ob zum einen die Mitgliedstaaten wechselseitig und zum anderen die Europäische Union ihrerseits für die finanziellen Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates haften sollten oder ob die Haftung ausgeschlossen und zugleich den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft ein Verbot des finanziellen Beistands auferlegt werden sollte. Während in einem Bundesstaat bei wechselseitiger Haftung das Steueraufkommen und die Steuerkraft des Bundes zur Haftung zur Verfügung steht, hätte die wechselseitige Haftung innerhalb der Europäischen Union, die über einen nur kleinen zentralen Haushalt von circa 140 Milliarden Euro mit zumeist gebundenen Ausgaben verfügt, zur Folge, dass allein die Steueraufkommen der anderen Mitgliedstaaten gesamtschuldnerisch, das heißt nach beliebiger Wahl der Gläubiger, die Haftung zu übernehmen hätten.

Der Haftungsausschluss und das Beistandsverbot beruhen auf einer bewusst getroffenen Entscheidung, deren materielle Bedeutung und außerordentliche Tragweite den an der Konferenz teilnehmenden Regierungen bewusst war. Obgleich Deutschland besonders an dem absoluten Haftungsausschluss und dem Beistandsverbot als Vorbedingung für die Aufgabe der Deutschen Mark gelegen war, war die No-bail-out-Klausel für alle an der Konferenz teilnehmenden Mitgliedstaaten eine unerlässliche Vorbedingung für die Überführung der Geld- und Währungspolitik aus der nationalen Verantwortung in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Die uneingeschränkte Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für ihre Finanzpolitik, die aus der No-bail-out-Klausel resultiert, wurde als Ordnungsprinzip des sogenannten Maastricht-Prozesses von allen Mitgliedstaaten akzeptiert. Die parallele Umwandlung der Europäischen Union in einen echten Bundesstaat unter Überführung der Wirtschaftspolitik sowie der Sozialpolitik in dessen Zuständigkeit und in diesem Zusammenhang die etwaige Festschreibung einer wechselseitigen Haftung standen auf der Konferenz von Maastricht zu keinem Zeitpunkt auf der Tagesordnung. Unter den gegebenen Umständen gab es für die Konferenz von Maastricht nur die Alternativen, entweder auf die Errichtung der Währungsunion schlechthin zu verzichten oder einen Ausschluss der wechselseitigen Haftung und das Beistandsverbot zu vereinbaren.

Die No-bail-out-Klausel stellt mittels des Beistandsverbotes klar, dass die Währungsunion keinen Finanzausgleich in dem Sinn begründet, dass zum Abbau der Verschuldung eines Mitgliedstaates das Steueraufkommen anderer Mitgliedstaaten oder die Eigenmittel der

Europäischen Union herangezogen werden können. Sie sichert als maßgebliches Ordnungsprinzip der Währungsunion zusammen mit den strikten Eintrittsbedingungen bei der Aufnahme in die Währungsunion, dem Verfahren der Aufsichtsführung über die nationalen Haushalte und dem Verbot der monetären Finanzierung nationaler Haushalte die, wie die aktuelle Krise zeigt, potenziell gefährdete Stabilität der einheitlichen europäischen Währung.²⁷

Das Rettungspaket zugunsten Griechenlands und der Euro-Rettungsschirm sind mit Artikel 125 AEUV nicht vereinbar. Die Frage, ob die Maßnahmen des Rettungspakets und des Euro-Rettungsschirms Rechtsakte beziehungsweise rechtsaktähnliche Handlungen sind, die der Europäischen Union schlechthin zuzurechnen wären, oder ob sie – teilweise – als nationale Maßnahmen einzustufen sind, die lediglich gebündelt im Rahmen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe beziehungsweise – im Falle des Euro-Rettungsschirms – der Regierungen aller Mitgliedstaaten beschlossen wurden, stellt sich bei der Suche nach gerichtlichem Rechtsschutz, nicht jedoch hinsichtlich des Verstoßes als solchem. Das Beistands- und Einstandsverbot gilt sowohl für die Europäische Union als solche als auch für die Mitgliedstaaten.

Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten verstoßen mit der Bereitstellung von Krediten und Garantien zugunsten Griechenlands sowie im Zusammenhang mit dem Euro-Rettungsschirm mit der Gewährung von Garantien und Bürgschaften gegenüber der Zweckgesellschaft, mit der Aufnahme von Mitteln seitens der Zweckgesellschaft auf dem Kapitalmarkt gegen das Beistandsverbot des Artikel 125 AEUV und damit gegen Unionsrecht.²⁸

Verstöße gegen das Verbot der Aufnahme von Krediten auf dem Kapitalmarkt

Die Verordnung des Rates vom 11. Mai 2010 „über die Einführung eines europäischen Finanzierungsmechanismus“ verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen Unionsrecht. Sie ist zunächst, was ihren Zuwendungsteil anbetrifft auf Artikel 122 Absatz 2 AEUV gestützt, ohne dass die Voraussetzungen dieser Handlungsermächtigung der Europäischen Union gegeben sind. Die in einen Staatsbankrott ausufernde Überschuldung eines Mitgliedstaates ist weder eine Naturkatastrophe noch beruht sie auf einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich seiner Kontrolle entzieht. Die umfassende Machtbefugnis, die jeder Staat für sich in Anspruch nimmt, reicht rechtlich und politisch stets sowohl zur Besteuerung der Bevölkerung als auch zur Rückführung finanzwirksamer staatlicher Aufgaben aus. Ein Mitgliedstaat, der sich mit seinem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu deren Statuten sowie zu deren Werteordnung bekannt hat, muss sich Verfehlungen seiner Wirtschaftspolitik, seiner Haushaltspolitik und seiner Finanzpolitik als kontrollierbar und verantwortbar entgegenhalten lassen. Die Beistandsregelung gelangt selbst dann nicht zum Tragen, wenn der drohende Staatsbankrott beziehungsweise die ihn auslösende Überschuldung durch eine allgemeine globale Wirtschaftskrise mit verursacht ist. Wirtschaftskrisen sind ein Ereignis, dem eine verantwortliche Staatsführung gewachsen sein muss.

Die Verordnung des Rates vom 11. Mai 2010 verstößt des Weiteren gegen das unionsrechtliche Verbot, demzufolge die Organe der Europäischen Union Rechtsakte nur im Rahmen der

27 Martin Seidel: Währungspolitik als Sozialpolitik, in: Gil C. Rodrigues Iglesias/Stefan Kadelbach/Charlotte Gaitanides (Hrsg.): Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2005, S. 505-537.

28 So auch Thiemo Jeck/Bert van Roosebeke: Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen. Zu den Beschlüssen der Finanzminister der Euro-Staaten vom 11. April und vom 16. April 2010, Centrum für Europäische Politik, Freiburg: cep Analyse, 19.04.2010; zuvor Thiemo Jeck/Bert van Roosebeke/Jan S. Vosswinkel: Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist, Centrum für Europäische Politik, Freiburg: cep Analyse, März 2010.

ihnen nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung übertragenen Kompetenzen erlassen dürfen. Die Europäische Union verfügt über keine allgemeine Anleihebefugnis. Bislang sind alle auf den Regierungskonferenzen unternommenen Versuche, der Europäischen Union eine Anleihebefugnis zuzuweisen, erfolglos geblieben. Wenn überhaupt, kann die Europäische Union nur auf der Grundlage einer nach dem Verfahren des Artikels 352 AEUV, ehemals Artikel 235 EWGV²⁹ beziehungsweise Artikel 308 EGV,³⁰ der Flexibilisierungs-, ehemals Kompetenzerweiterungsklausel, zur Aufnahme von Krediten auf dem Kapitalmarkt ermächtigt werden. Die Handlungsermächtigung des Artikels 122 Absatz 2 AEUV, die der Rat zur Einräumung einer Anleihebefugnis in Anspruch genommen hat, umfasst diese Befugnis ebenso wenig wie andere spezielle Handlungsermächtigungen, die das Unionsrecht vorsieht. Die Mittel für Katastrophenhilfen müssen dem Haushalt der Europäischen Union entnommen werden und in diesem gemäß dem Haushaltsverfahren der Europäischen Union unter Beteiligung des Europäischen Parlaments als seit dem Vertrag von Lissabon maßgeblichem Teil der Europäischen Haushaltsbehörde zuvor eingestellt sein oder nachträglich bewilligt werden.

Selbst bei einer auf der Grundlage des Artikels 352 AEUV erlassenen Verordnung läge infolge erforderlicher, indes fehlender Zustimmung des Europäischen Parlaments, die in Artikel 352 AEUV seit dem Vertrag von Lissabon vorgesehen ist, ein Rechtsverstoß vor.

Die mit dem Euro-Rettungsschirm vereinbarte Regelung, wonach die neue Zweckgesellschaft für die Europäische Union auf dem Kapitalmarkt Mittel aufnehmen kann, ist ebenfalls mit der Kompetenzordnung der Europäischen Union nicht vereinbar.

Stabilisierung der Finanzmärkte – Kompetenzüberschreitung

Das Rettungspaket zugunsten Griechenlands und der Euro-Rettungsschirm zugunsten anderer Mitgliedstaaten sind lediglich der äußeren Verkleidung nach Maßnahmen der Solidarität gegenüber den begünstigten Mitgliedstaaten. Ihr primäres und im Fall des Euro-Rettungsschirms offen deklariertes Anliegen zur Sicherung der Währungsunion ist die Stabilisierung der Finanzmärkte. Damit stellt sich die Frage, ob der Europäischen Union, der nur nach dem Prinzip der Einzelermächtigung Hoheitsbefugnisse übertragen sind, die Befugnis zur Stabilisierung des Finanzregimes zusteht.

Die Stabilisierung der Finanzmärkte ist Teil der Wirtschaftspolitik, die auch nach den Verträgen von Maastricht und von Lissabon ein Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten ist. Der Vertragsgeber der Europäischen Union hat die Stabilisierung der Finanzregime als Teilbereich der Wirtschaftspolitik bislang zu keiner Zeit der Europäischen Union übertragen, und zwar weder dem Europäischen Parlament und dem Rat als gemeinsamer Gesetzgeber der Europäischen Union noch unmittelbar der EZB beziehungsweise dem ESZB.

Die einschlägigen Aussagen der Verträge von Maastricht und Lissabon sind eindeutig und dürften eigentlich die feststellbaren Missverständnisse nicht auftreten lassen: Artikel 127 Abs. 5 AEUV stellt klar, dass die Stabilisierung der Finanzsysteme zur Zeit noch ‚Behörden‘ – der Mitgliedstaaten – obliegt, denen die Aufsicht über die Finanzmärkte übertragen ist. Das ESZB wird aufgrund dieser Vorschrift lediglich ermächtigt, „zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden zur Stabilisierung des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen“³¹ einen Beitrag zu leisten. Ohne diese Beschränkung unterlägen die

29 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

30 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der Fassung des Vertrags von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 E vom 29. Dezember 2006, S. 37-331.

31 Artikel 127 Absatz 5 AEUV.

EZB und das ESZB, wie die nationalen Aufsichtsbehörden zurzeit ihren jeweiligen Regierungen, den Weisungen der Kommission und des Rates. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Aufsichtsführung über die Kreditinstitute und damit die Sicherung der Stabilität der Finanzregime der Europäischen Union der EZB in alleiniger Zuständigkeit übertragen wäre. Die insoweit gleichermaßen einschlägige Regelung des Absatzes 6 des Artikels 127 AEUV ermächtigt den Gesetzgeber der Europäischen Union ebenfalls nicht dazu, die EZB mit der alleinigen Aufsicht über die Kreditinstitute zu betrauen, vielmehr darf die EZB lediglich neben den nationalen Aufsichtsbehörden, in Zukunft gegebenenfalls neben einer unionseigenen Aufsichtsbehörde „mit besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Kreditinstitute“ betraut werden.³²

Der Euro als Schicksalsgemeinschaft als Rechtfertigung der Vertragsverstöße

Die Einführung des Euro hat die Europäische Union nicht zu einer Schicksalsgemeinschaft umgewandelt. Die Geschichte des Geld- und Währungswesens kennt keine Fälle, in denen die Einführung einer einheitlichen Währung das politische Schicksal eines Volkes oder einer Völkerfamilie bestimmt hat. Die Einführung des Euro war auch keineswegs ein qualitativer Sprung in der Entwicklung der Integration Europas, der zu einer unverbrüchlichen Einheit geführt hat. Nicht alle Mitgliedstaaten haben sich bislang zur einheitlichen Währung bekannt und viele Beobachter haben von Anfang an befürchtet, dass die Währungsunion zu viele konstitutionelle Schwächen aufweise, um die Mitgliedstaaten und ihre Völker in einem besonderen Maße miteinander zu verbinden. Den Herausforderungen der Finanzmärkte müssen alle Staaten und Staatenverbände, selbst wenn sich die Finanzmärkte wie ‚Monster‘ oder ‚Tsunamis‘ gebärden, gewachsen sein. Nach allem lassen sich die Vertragsverstöße nicht ‚übergesetzlich‘ rechtfertigen.

Vorschläge und Debatte über weitere Reformen der europäischen Währungsunion

Die Krise der Währungsunion besteht in der Überschuldung einiger ihrer Mitgliedstaaten, der die Europäische Union nach geltendem Recht ohne – zweifelhafte – finanzielle Hilfsmaßnahmen, die auf eine Übernahme von Schulden der betreffenden Mitgliedstaaten hinauslaufen können, nicht Herr werden kann. Da die Hilfsmaßnahmen nicht zu einer Dauer Einrichtung ausarten sollen, ist nach allgemeiner Auffassung eine Reform des Regelwerkes der Währungsunion unerlässlich. Die Europäische Union muss einer ausufernden nationalen Verschuldung rechtzeitig und erfolgreich entgegenwirken können. Seit dem offenen Ausbruch der derzeitigen Krise der Währungsunion zu Beginn dieses Jahres wird daher selbst in der Öffentlichkeit über die verschiedenen Reformvorschläge diskutiert, die allerdings nicht immer ausreichend durchdacht sind. Förmliche Reformvorschläge der Europäischen Union, ihrer Organe sowie vor allem der unter dem Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates, Hermann Van Rompuy, mit der Erarbeitung diesbezüglicher Vorschläge befassten Sachverständigenengruppe liegen bislang nicht vor. Es wird vermutet, dass die Auffassungen der Mitgliedstaaten beträchtlich voneinander abweichen und dass es zu keinen weitreichenden konsensfähigen Vorschlägen kommen könnte.

³² Zum vorstehenden siehe Christoph Ohler: Bankensanierung als staatliche Aufgabe, in: *Wirtschaft und Verwaltung*, Themenheft zum Gewerbearchiv. Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht: Der Staat in der Finanz- und Wirtschaftskrise 1/2010, S. 47-60; Martin Seidel: Der Ankauf nicht markt- und börsengängiger Staatsanleihen, namentlich Griechenlands, durch die Europäische Zentralbank und durch nationale Zentralbanken – rechtlich nur fragwürdig oder Rechtsverstoß?, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 14/2010, S. 521.

Unter den Vorschlägen, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden, steht die Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes an erster Stelle. Der von deutscher Seite amtlich zur Diskussion gestellte Entzug des Stimmrechts eines überschuldeten Mitgliedstaates genießt ersichtlich Sympathie. Währenddessen wird das vertragsrechtlich mögliche einvernehmliche Ausscheiden eines überschuldeten Mitgliedstaates zwecks erleichterter Wiedererlangung seiner wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit nur hinter vorgehaltener Hand als richtiger Ausweg propagiert. Die von französischer Seite seit jeher favorisierte Idee der Einrichtung einer Wirtschaftsregierung als Pendant zur Europäischen Zentralbank begegnet nach wie vor großer Skepsis auf deutscher Seite. Wenn über die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds nach dem Vorbild des Internationalen Währungsfonds reflektiert wird, wird zumeist übersehen, dass der Internationale Währungsfonds im Interesse der Aufrechterhaltung eines effizienten internationalen Handelssystems lediglich schwächelnde eigene Währungen von Mitgliedstaaten durch Kredite in fremder stärkerer Währung stützt, nicht jedoch die Haushalte der begünstigten Mitgliedstaaten durch die Übernahme von Schulden entlastet. Hinter der irreführenden Etikettierung dieses Vorschlags verbirgt sich die Vorstellung eines mit Finanzmitteln ausgestatteten Sicherungsfonds für echte finanzielle Hilfeleistungen bei der Rückführung von Schulden – vergleichbar dem Euro-Rettungsschirm. In jüngster Zeit haben von der Europäischen Kommission eingebrachte Vorschläge über eine beträchtliche Stärkung der Stellung der Kommission im Aufsichtsverfahren über die nationalen Haushaltslagen Konjunktur. Die Währungsunion müsse durch die Zuweisung von Eingriffs- und Kontrollrechten der Kommission bei der Aufstellung und Verabschiedung der nationalen Haushalte sowie – noch weiterreichender – dadurch stabilisiert werden, dass die Beschlusshoheit im Aufsichtsverfahren zukünftig nicht mehr vom Rat, sondern vorrangig von der Kommission wahrgenommen wird. Widerstand der Mitgliedstaaten ist zu vermuten und in Frankreich sowie in Italien bereits spürbar. Die Gründung einer – echten – Wirtschafts- und Sozialunion, zu der es auf der Konferenz von Maastricht nicht gekommen ist, wurde indes bislang nicht zur Diskussion gestellt. Sie würde die politisch bislang nicht gewollte Umstrukturierung der Europäischen Union von einem Staatenbund zu einem Bundesstaat, im Sinne eines Übergangs von den „United Nations of Europe“ zu einem „United Europe“ voraussetzen.

Die meisten bislang zur Diskussion gestellten Reformvorschläge können nur durch eine Änderung des Vertrags von Lissabon verwirklicht werden, die jedoch von den Mitgliedstaaten und auch von den Organen der Europäischen Union nicht ins Auge gefasst wird. Ohne eine Änderung des Vertragswerks von Lissabon könnte zum einen der Stabilitäts- und Wachstumspakt beliebig gestraft werden. Wenn seine neuen Regelungen indes rechtliche Verbindlichkeit haben sollen, müssen sie durch eine Änderung des Vertrags von Maastricht beziehungsweise Lissabon in das vertragliche Unionsrecht eingebunden werden. Wenn die Straffung ihren Zweck nicht verfehlen will, ist auch insoweit eine förmliche Änderung des Vertragswerks von Lissabon erforderlich. Zum zweiten ist die Einsetzung einer Wirtschaftsregierung ohne eine förmliche Änderung des Unionsrechts möglich, dies jedoch ebenfalls unter einer wesentlichen Einschränkung, nämlich, dass sich die Reform auf die Repräsentation in der Euro-Gruppe in Zukunft durch die Staats- und Regierungschefs statt durch die Wirtschafts- und Finanzminister beschränkt.³³

33 Hierauf scheinen sich die im Einzelnen bislang zu keiner Zeit bekannt gewordenen französischen Vorstellungen zu konzentrieren. Siehe Michael Kläsgen: Paris dringt auf Wirtschaftsregierung, in: Süddeutsche Zeitung, 14.06.2010; Clemens Fuest/Wolfgang Franz/Martin Hellwig/Hans-Werner Sinn: Zehn Regeln zur Rettung des Euro, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2010; siehe hierzu Martin Seidel: Euro-Diplomatie durch gemeinsame Wirtschaftsregierung, Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn: Working paper B 01/2008.