



Dietrich Murswiek\*

## Weiterentwicklung der Europäischen Währungsunion und demokratische Legitimation

### I. Eurokrise und Abkehr von marktwirtschaftlichen Prinzipien

Die Eurokrise begann als Staatsschuldenkrise Griechenlands und setzte sich als Überschuldungskrise anderer Länder fort. Die Rettungspolitik startete mit hektischen Ad-hoc-Aktionen, die zunächst als einmalige, dann als begrenzte Notstandsmaßnahmen gerechtfertigt wurden. Inzwischen aber hat sie zu einem strukturellen Umbau der Währungsunion geführt, der immer noch nicht abgeschlossen ist. Aus dem zeitlich limitierten Notstandsregime des »Rettungsschirms«<sup>1</sup> wurde ein zeitlich unlimitierter und sachlich nur formal noch begrenzter Transfermechanismus gemacht. Die EZB betreibt unter evidenter Überschreitung ihres Mandats Rettungspolitik auf eigene Faust und stellt Steuermilliarden aller Eurostaaten zur Rettung von Problemstaaten ins Risiko. Gleichzeitig arbeiten die Politiker an einer weiteren Zentralisierung unter dem Stichwort »Europäische Wirtschaftsregierung«, die letztlich zu Durchgriffsrechten der Kommission auf die nationalen Haushalte führen soll. Kurz zusammengefasst bedeutet die Umstrukturierung ihrer Tendenz nach: Staatliche Eigenverantwortlichkeit wird durch zentrale Planung, marktwirtschaftliche Anreize durch bürokratische Regulierung und zentralistischen Dirigismus ersetzt.

Mit dem Bail-out-Verbot enthielt der Vertrag von Maastricht – jetzt AEUV – eine marktwirtschaftliche Schuldenbremse.

\* Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist Professor für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht und Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Freiburg.

<sup>1</sup> Die Möglichkeit der Gewährung von EFSF-Hilfen war auf drei Jahre begrenzt, vgl. § 1 Abs. 1 Sätze 3 und 4 StabMechG; Art. 11 Abs. 2 EFSF-Rahmenvertrag. Die Bundesregierung hatte erklärt, der »Rettungsschirm« würde auf keinen Fall verlängert werden, vgl. Bundeskanzlerin Merkel, *Handelsblatt*, 29. September 2010, S. 15; Bundesfinanzminister Schäuble, *FAZ*, 24. Juli 2010, S. 16.

Diese hat die Überschuldungskrise nicht verhindert, weil die Marktteilnehmer entweder in illusionärer Verblendung geglaubt hatten, dass es im Rahmen einer einheitlichen Währung keine unterschiedlichen Risiken geben könne, oder weil sie in machiavellistischer Kalkulation mit dem Vertragsbruch der Eurostaaten auf die Nichtanwendung des Bail-out-Verbots – also auf die Vergemeinschaftung der Risiken – spekuliert hatten. Das hatte zur Zinskonvergenz und in ihrer Folge zu den Schuldenexzessen in den Problemstaaten geführt. Als die Märkte schließlich begannen, die unterschiedlichen Risiken einzupreisen und das Bail-out-Verbot auf diese Weise endlich seine vertraglich beabsichtigte Wirkung entfaltete, wusste die Politik nichts Besseres zu tun, als diesen marktwirtschaftlichen Mechanismus sofort zu zerstören, das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit durch das Prinzip der »Solidarität« – also durch hohe Milliardentransfers (aber nicht zugunsten von Schwachen und Bedürftigen, sondern zugunsten von Großinvestoren, die sich verspekuliert hatten) – zu ersetzen und der Vergrößerung der Staatsverschuldung durch zentralistische Anpassungsprogramme entgegenzuwirken, die in den Problemstaaten als Fremdbestimmung durch Brüssel und vor allem durch Deutschland wahrgenommen werden.

### II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Wie ist der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion verfassungsrechtlich zu beurteilen? Problematisch ist vor allem seine Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip.

Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben des Staates ist seit jeher das »Königsrecht« des Parlaments, der zentrale Baustein der parlamentarischen Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht rechnet völlig zutreffend die Budgethoheit des Parlaments zum unabänderlichen Kernbestand der Demokratie. Art. 38 GG, der jedem einzelnen Bürger ein »Recht auf Demokratie« garantiert<sup>2</sup>, ist daher verletzt, »wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können.«<sup>3</sup>

Der Bundestag – so das Bundesverfassungsgericht – dürfe seine Budgetverantwortung daher nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere dürfe er sich keinen finanzwirk-

<sup>2</sup> Das BVerfG sagt ganz allgemein: »Der Gewährleistungsgehalt des Wahlrechts umfasst die Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung garantiert.«, *BVerfG*, Ur. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs. Nr. 120 = *BVerfGE* 129, 124 (177) m. Hinw. auf *BVerfGE* 123, 267 (340); bestätigt in *BVerfG*, Ur. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 208.

<sup>3</sup> *BVerfG*, Ur. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 121 = *BVerfGE* 129, 124 (177); bestätigt in *BVerfG*, Ur. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 210.

samen Mechanismen ausliefern, die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können.<sup>4</sup> Der Haushaltsgesetzgeber müsse seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union treffen und dauerhaft »Herr seiner Entschlüsse« bleiben. Der Bundestag dürfe deswegen einem internationalen Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen, sofern er nicht an strikte Vorgaben gebunden und in seinen Auswirkungen begrenzt ist und auf diese Weise ex ante vom Bundestag gesteuert wird.<sup>5</sup>

Wie ist anhand dieser Maßstäbe die Umstrukturierung der Wirtschafts- und Währungsunion zu beurteilen?

### III. Verfassungsrechtliche Probleme der Umstrukturierung der Wirtschafts- und Währungsunion

#### 1. Die Haftungs- und Transferunion – »Solidarität«

Die zentrale Umbaumaßnahme der Rettungspolitik bestand in der Umwandlung einer auf wirtschafts- und finanzpolitischer Eigenverantwortlichkeit der Eurostaaten beruhenden Stabilitätsunion in eine Haftungs- und Transferunion. Zwar haben die Rettungspolitiker bei jedem ihrer Schritte betont, dass er nicht in eine Haftungs- und Transferunion führe, aber bei der »Euro-Rettung« liegt man oft nicht falsch, wenn man das Gegenteil dessen für wahr hält, was die Politiker sagen.<sup>6</sup> Die Rettungsschirme, insbesondere der dauerhafte Rettungsmechanismus ESM, führen Transfers in dreistelligen Milliardenbeträgen herbei und nehmen die Eurostaaten für die Schulden der Problemstaaten in Haftung.

Das Bundesverfassungsgericht hat dies akzeptiert. Für die Karlsruher Richter sind die Milliardentransfers und Haftungsübernahmen, die den Bundeshaushalt mit Risiken in Höhe von rund einem ganzen Jahresetat belasten, mit dem Demokratieprinzip vereinbar, wenn sichergestellt ist, dass keine Rettungsaktion stattfinden kann, ohne dass der Bundestag zuvor konstitutiv zugestimmt hat. Mit unseren Verfassungsbeschwerden<sup>7</sup> haben wir erreicht, dass entsprechen-

de Parlamentsvorbehalte gesetzlich geregelt wurden.<sup>8</sup> Bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Bundestages ist das kein sonderlich großer Gewinn. Aber das Bundesverfassungsgericht stellt auf diese Weise sicher, dass der Wähler die Option behält, mit seiner Stimme eine Änderung der Rettungspolitik durchzusetzen, zumindest theoretisch. Der Grundgedanke der »Rettungsschirm«-Rechtsprechung ist plausibel: Wenn der Bundestag der konkreten Verwendung von Steuergeldern zugestimmt hat und der Wähler darauf reagieren kann, ist das demokratisch legitimiert.

Das stimmt freilich nur, wenn der Bundestag über solche Rettungsaktionen wirklich frei entscheiden kann. Dies ist dann problematisch, wenn der Bundestag vor angeblich »alternativlose« Entscheidungssituationen gestellt wird, in denen den Abgeordneten gesagt wird, ganz Europa breche zusammen, wenn nicht sofort ein hoher Milliardenbetrag bewilligt werde. Solche Erpressungssituationen resultieren allein aus der Existenz angeblich oder tatsächlich systemrelevanter Finanzinstitute und der Möglichkeit von Dominoeffekten, mit denen bei ihrem Zusammenbruch zu rechnen wäre. Das gilt auch im Zusammenhang der Staateninsolvenz. Denn die Insolvenz eines Staates wie Griechenland war ja nur deshalb ein Problem, weil sie die Insolvenz systemrelevanter Großbanken zur Folge gehabt haben könnte.

Systemrelevante Finanzinstitute dürfte es eigentlich nicht geben; sie sind mit dem Demokratieprinzip inkompatibel. Deshalb ist es eine verfassungsrechtliche Pflicht der Bundesregierung und des Bundestages, dafür zu sorgen, dass entweder die Risiken von Banken und anderen Finanzinstituten so begrenzt werden, dass gemeinwohlschädliche Auswirkungen einer Insolvenz jedenfalls in einem inakzeptablen Ausmaß nicht mehr zu befürchten sind oder dass solche Risiken innerhalb des Finanzsystems – ohne Belastung des Steuerzahlers – aufgefangen werden.<sup>9</sup> Jede Bank muss pleitegehen können. Das ist nicht nur eine notwendige Bedingung der Marktwirtschaft. Es ist auch eine notwendige Bedingung der Demokratie, dass es keinen faktischen Zwang zur Rettung von Banken mit Steuergeldern gibt.

Es gibt noch zwei weitere Gründe, die daran zweifeln lassen, ob der Bundestag bei seinen Entscheidungen über Rettungsmilliarden für Problemstaaten wirklich frei ist und ob er insbesondere frei entscheiden könnte, wenn eine Erhö-

<sup>4</sup> BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 125 = BVerfGE 129, 124 (179); bestätigt in BVerfG, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 212.

<sup>5</sup> BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 127 = BVerfGE 129, 124 (180); bestätigt in BVerfG, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 213. Ausführlicher referiert sind die vom BVerfG formulierten Maßstäbe bei Dietrich Murswiek, »Euro-Rettung« und Grundgesetz, ifo Schnelldienst 7/2013, S. 22 (24 f.).

<sup>6</sup> Ausdrücklich bestätigt durch den damaligen Eurogruppen-Chef Jean-Claude Juncker, der gesagt hat: »Wenn es ernst wird, muss man lügen«, FAZ.net, 10. Mai 2011, online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/nach-geheimtreffen-zu-griechenland-juncker-nach-falschen-dementis-in-der-kritik-1641525.html>, aufgerufen am 20. Juni 2013 – und wann ist es nicht ernst bei der »Euro-Rettung«?

<sup>7</sup> Der Autor war bzw. ist Prozessvertreter des Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler in den Verfahren gegen den vorläufigen Rettungsschirm, gegen den ESM und gegen die Staatsanleihenkäufe der EZB.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – »Rettungsschirm«, Abs.-Nr. 128, 141 = BVerfGE 129, 124 (180 f., 186); bestätigt durch BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – Minigremium, Abs. Nr. 109 ff.; BVerfG, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – ESM-Eilverfahren, Abs.-Nr. 214.

<sup>9</sup> Dazu ausführlich Dietrich Murswiek, »Die Bankenkrise als Demokratieproblem«, in: Martin Hochhuth (Hrsg.), *Rückzug des Staates und Freiheit des Einzelnen*, 2012, S. 203–217.

hung des ESM-Kapitals zur Debatte stünde: Zum einen spricht einiges dafür, dass die ESM-Staaten rechtlich verpflichtet sind, Kapitalerhöhungen oder Rekapitalisierungen zuzustimmen, wenn diese zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des ESM erforderlich sind.<sup>10</sup> Zum anderen erscheint der politische Druck unwiderstehlich groß, wenn alle oder fast alle anderen Eurostaaten, die EU-Kommission und vielleicht auch noch der IWF eine Rettungsaktion fordern.

Noch kürzlich hatte das Bundesverfassungsgericht das Bail-out-Verbot als »unionsrechtliche Absicherung« verfassungsrechtlicher Anforderungen des Demokratiegebots bezeichnet.<sup>11</sup> Das Bail-out-Verbot – so argumentierte der Senat – schütze »die Eigenständigkeit der nationalen Haushalte«; es solle nämlich »eine die Legitimationsgrundlagen des Staatenverbundes überdehnende Haftungsübernahme für finanzwirksame Willensentschlüsse anderer Mitgliedstaaten« verhindern. Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil über den vorläufigen »Rettungsschirm« völlig zutreffend erkannt, dass in einer Währungsunion ohne vergemeinschaftete Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik die Haushaltsautonomie der Mitgliedstaaten nur dann gewahrt werden kann, wenn Finanzhilfen unter den Mitgliedstaaten verboten sind. Dass es keine rechtliche Verpflichtung zu solchen Hilfen gibt, reicht nicht aus. Zum einen stellt nur ein striktes Verbot die Eigenverantwortlichkeit aller Mitgliedstaaten für ihre eigenen Haushalte sicher. Zum anderen kann ohne ein striktes Verbot der politische und ökonomische Druck, Finanzhilfen zu leisten, so übermächtig werden, dass die rechtliche »Freiwilligkeit« völlig bedeutungslos wird. Die demokratiesichernde Funktion des Bail-out-Verbots besteht darin, solche faktischen Zwänge auszuschließen und so die realen Bedingungen wirklich freier Entscheidungen über die Verwendung des nationalen Budgets zu sichern.<sup>12</sup>

Inzwischen wurde durch Änderung des AEUV das Bail-out-Verbot de facto beseitigt. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seiner ESM-Eilentscheidung akzeptiert. Anders als der Europäische Gerichtshof<sup>13</sup> hat das Bundesverfassungsgericht in dieser neuen Vorschrift eine »grundlegende Umgestaltung der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion« gesehen.<sup>14</sup> Darauf, dass hier eine »unionsrechtliche Absicherung« der Möglichkeit freier Entscheidungen des

Bundestages entfällt, geht das Gericht in seinem neuen Urteil aber nicht ein.<sup>15</sup> Man wird nicht damit rechnen können, dass der Senat in der Hauptsacheentscheidung diese Auffassung revidiert. Faktische Zwänge – so scheint es – spielen für das Bundesverfassungsgericht keine Rolle. Damit aber macht der Senat nicht nur seine Formulierung von der »unionsrechtlichen Absicherung« der Anforderungen des Demokratieprinzips zum leeren Gerede, sondern läuft Gefahr, nur noch ein formales Gehäuse der Demokratie zu schützen.

Diese Art von Rettungspolitik also wird vom Bundesverfassungsgericht nicht gebremst. Sie kann noch weiter ausgebaut werden. Das Gericht wird sowohl Kapitalerhöhungen des ESM<sup>16</sup> als auch die jetzt beschlossene direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM akzeptieren, die freilich – dies nur nebenbei gesagt – eine förmliche Änderung des ESM-Vertrages voraussetzt.<sup>17</sup>

Ausgeschlossen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hingegen die in der politischen Diskussion immer wieder geforderte Einführung von Eurobonds, also von Anleihen, die von der Europäischen Union oder von einzelnen Eurostaaten emittiert werden und für die dann alle Eurostaaten gemeinsam haften.<sup>18</sup>

## 2. Die Konsolidierungspolitik – »Solidität«

Die Rettungspolitik hat der euphemistisch mit dem Stichwort »Solidarität« markierten Bail-out-Politik unter dem Stichwort »Solidität« eine wirtschafts- und haushaltspolitische Konsolidierungsprogrammatik an die Seite gestellt. Zum einen geht es um Anpassungsprogramme für die Problemstaaten, die als Bedingungen für EFSF- oder ESM-Hilfen formuliert werden (die sogenannte Konditionalität), zum anderen um eine immer intensivere Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik aller Eurostaaten mit den Zielen, die Stabilitätskriterien dauerhaft einzuhalten, übermäßige Staats-

<sup>10</sup> Begründung dazu bei Dietrich Murswiek, »Von der Stabilitätsunion zur Haftungs- und Transferunion. Die Durchbrechung des Bail-out-Verbots als Verstoß gegen das Demokratieprinzip«, in: FS Stürner, 2013, S. 1925 (1928–1930).

<sup>11</sup> BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 129 = BVerfGE 129, 124 (181 f.).

<sup>12</sup> Ausführlicher hierzu Dietrich Murswiek (Fn. 10), S. 1930–1940.

<sup>13</sup> Der EuGH hat in seinem Pringle-Urteil Art. 125 AEUV (mit einer m.E. nicht tragfähigen Begründung) so ausgelegt, dass er Finanzhilfen zugunsten von Eurostaaten keineswegs verbiete, sofern sie mit Auflagen verbunden seien, die einen Anreiz für eine solide Haushaltspolitik böten, Urt. v. 27. November 2012 – Rs. C-370/12, Rn. 130 ff., insb. 137. Die Einfügung des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV, der ein Bail Out zur Wahrung der Finanzstabilität der Eurozone erlaubt, wäre nach Auffassung des EuGH gar nicht nötig gewesen, ebd. Rn. 184 f.

<sup>14</sup> BVerfG, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 232.

<sup>15</sup> Und dies, obwohl der Senat zuvor auf abstrakter Ebene seine These wiederholt, das Verbot der Haftungsübernahme (Bail-out-Klausel) sichere die verfassungsrechtlichen Anforderungen unionsrechtlich ab, BVerfG, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 219.

<sup>16</sup> Die Obergrenze für den Einsatz von Haushaltsmitteln zur »Euro-Rettung« liegt nach Ansicht des Gerichts erst da, wo »sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirken, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe«, BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 135 = BVerfGE 129, 124 (183); BVerfG, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 216. Diese Voraussetzung sieht der Senat selbst dann noch nicht als erfüllt an, wenn man ein Haushaltsrisiko in Höhe von einer Billion Euro zugrunde legt, vgl. BVerfG, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 271; dazu kritisch Dietrich Murswiek, »Euro-Rettung« und Grundgesetz, ifo Schnelldienst 7/2013, S. 22 (28).

<sup>17</sup> Nach Art. 3 ESMV besteht der Zweck des ESM darin, Stabilitätshilfen für ESM-Mitglieder bereitzustellen. ESM-Mitglieder sind nur Staaten, nicht Banken. Auch aus Art. 12 und 13 ESMV folgt, dass Stabilitätshilfe nur an ESM-Mitglieder gewährt werden kann.

<sup>18</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 128 = BVerfGE 129, 124 (180); BVerfG, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 214.

verschuldung und makroökonomische Ungleichgewichte abzubauen sowie Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

#### a) Zur Konditionalität der Stabilitätshilfen

Die Konditionalität der »Stabilitätshilfen« hat dazu geführt, dass die Empfängerstaaten ihre Haushalte nicht mehr eigenständig gestalten können, sondern faktisch unter dem Diktat der Troika aus Kommission, EZB und IWF<sup>19</sup> stehen. Was das für die Demokratie in den betroffenen Ländern bedeutet, ist nicht Gegenstand der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Ich beschränke mich hier auf die Bemerkung: Auch die selbstverschuldete Knechtschaft ist Knechtschaft. Demokratie aber setzt Freiheit voraus. Und die Wiedergewinnung von Freiheit und Eigenverantwortlichkeit dürfte durch Insolvenz des betreffenden Staates, Rückkehr zu seiner eigenen Währung und Abwertung gegenüber dem Euro wesentlich leichter sein, als innerhalb eines Systems ständiger wohlthätiger Bevormundung – auch wenn die wohlthätig-solidarischen Zwangsherrn sich immer wieder als mild und nachgiebig erweisen. Das ist, wie Sie wissen, für unsere Öffentlichkeit kein Thema, die sich zwar sehr engagiert um Demokratie in Afghanistan, Libyen oder Syrien kümmert, jedoch völlig uninteressiert zuschaut, wenn wir selbst daran mitwirken, die Demokratie in Griechenland oder Spanien zu beschädigen.

Mit dem ESM-Vertrag beschädigen wir übrigens auch die Demokratie in Ländern wie den Niederlanden oder Österreich, denn diese können – anders als die Vetostaaten Deutschland, Frankreich und Italien – durch Mehrheitsbeschluss gezwungen werden, mit ihrem Kapitalanteil für Rettungsaktionen einzustehen, die sie nicht billigen. Auch das ist – zu Recht – kein Thema für das Bundesverfassungsgericht, obwohl es gegen die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Kriterien für die Demokratiekompatibilität von Rettungspolitik<sup>20</sup> verstößt. Da müssen sich die betreffenden Staaten beziehungsweise deren Verfassungsgerichte schon selber helfen. Aber auch hier befremdet das Desinteresse unserer Öffentlichkeit.

#### b) Zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zum Fiskalvertrag

Mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie mit dem Fiskalvertrag wollen die Europäische Union beziehungsweise die Eurostaaten der Bail-out-Politik der »Rettungsschirme« eine verbesserte Stabilitätspolitik an die Seite stellen und auf diese Weise Situationen vorbeugen, in denen Stabilitätshilfen benötigt werden. Man kann daran

<sup>19</sup> Vgl. Art. 13 Abs. 3 und 7 ESMV.

<sup>20</sup> Ohne ein deutsches Vetorecht in den ESM-Organen hätte der Bundestag dem ESM-Vertrag nicht zustimmen dürfen, weil andernfalls der ESM Entscheidungen treffen könnte, die den Bundeshaushalt ohne vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestages belasten, vgl. *BVerfG*, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 266, 270.

zweifeln, ob das alles sehr effektiv ist und ob nicht gerade mit denjenigen Mitteln Stabilität erreicht werden soll, die sich seit Beginn der Währungsunion als untauglich erwiesen haben. Man kann auch daran zweifeln, ob die neuen Verpflichtungen von allen Teilnehmern ernst gemeint sind, oder ob sie nur zur Beruhigung der Geldgeber dienen sollen – die kürzliche Aufweichung der Stabilitätspflichten für einige Eurostaaten<sup>21</sup> legt solche Zweifel jedenfalls nahe. Verfassungsrechtliche Probleme liegen darin nicht. Soweit die Reformen lediglich den vertraglichen Stabilitätskriterien effektivere Geltung verschaffen wollen, bleiben sie im Rahmen dessen, was schon der Maastricht-Vertrag erlaubt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts berühren solche Regelungen nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages und sind somit kein Problem für die Demokratie.<sup>22</sup>

#### c) Zur angestrebten »echten Wirtschafts- und Währungsunion«

Aus Sicht der Rettungspolitiker liegt der Konstruktionsfehler der Währungsunion darin, dass sie nicht durch eine echte Wirtschaftsunion ergänzt wird. Das ist im Ansatz richtig und war schon bei den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht ein zentraler Einwand der Kritiker: Ohne eine einheitliche Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik kann eine Währungsunion nicht funktionieren. Nun soll der Funktionsdefekt der Währungsunion durch beschleunigte Integration behoben und aus der halbseitig defizitären eine »echte« Wirtschafts- und Währungsunion gemacht werden.

Ob es angesichts der unterschiedlichen Mentalitäten und Traditionen in den Eurostaaten sinnvoll ist, ein solches Ziel überhaupt anzustreben, oder nicht vielmehr ein Wettbewerb unterschiedlicher Politikansätze erfolgversprechender ist, der dann freilich auch unterschiedliche Währungen erfordert, will ich jetzt nicht erörtern. Rechtlich jedenfalls gibt es Grenzen für eine weitere Zentralisierung.

Verfassungsrechtlich unproblematisch ist alles, was im Bereich der Koordinierung bleibt, also kein verpflichtendes hineinregieren in die nationale Wirtschaftspolitik bedeutet. Und um Verstärkung der Koordination geht es bei den meisten Regelungen, die unter den Stichworten »europäische Wirtschaftsregierung« oder »echte Wirtschafts- und Währungs-

<sup>21</sup> Die Kommission hat Frankreich und Spanien zusätzliche zwei Jahre Zeit gegeben, die vertragliche Defizitgrenze von 3% des BIP wieder einzuhalten, *FAZ.net*, 3. Mai 2013, online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schuldenkrise-frankreich-soll-zwei-jahre-aufschub-beim-sparen-bekommen-12170941.html>, aufgerufen am 25. Juni 2013.

<sup>22</sup> *BVerfG*, Urt. v. 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 224 ff., 300 ff. zum Fiskalvertrag, insb. mit dem Hinweis, dass auch nicht teilweise die Budgetverantwortung auf die Europäische Kommission übertragen werde, Abs.-Nr. 315. Problematisch ist allerdings die dauerhafte Bindung auch des verfassungsändernden Gesetzgebers und des Verfassungsgebers an die Schuldenbremse. Dies mit dem Hinweis, auf die Möglichkeit des Austritts aus der Europäischen Union zu akzeptieren – so das *BVerfG* (Abs.-Nr. 319) –, überzeugt nicht.

union« diskutiert werden. Wir bekommen noch mehr Kontrollen, noch mehr Sitzungen, weiteres Wuchern des von kaum noch jemandem zu durchschauenden Dschungels von Richtlinien und Verordnungen, aber nationale Eigenverantwortlichkeit und Gestaltungsmöglichkeiten werden nicht abgewürgt. Solange wir im Bereich der Koordination bleiben, wird das Bundesverfassungsgericht nichts stoppen.

Über bloße Koordinierung gehen aber solche Regelungen hinaus, die zur Verminderung makroökonomischer Ungleichgewichte erhebliche Sanktionen vorsehen.<sup>23</sup> So kann z.B. Deutschland für eine positive Leistungsbilanz und damit für im Vergleich zu den anderen Eurostaaten zu gute Wettbewerbsfähigkeit empfindlich bestraft werden.<sup>24</sup> Es spricht einiges dafür, dass die EU mit diesen Vorschriften die Kompetenz zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik überschreitet.<sup>25</sup>

Das Limit des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren wird jedenfalls erreicht, wenn Durchgriffsrechte der EU-Kommission auf die nationalen Haushalte begründet werden. Dies steht zwar gegenwärtig nicht auf der Agenda, ist aber das mittelfristige Ziel mancher Europolitiker.

Verbindliche Entscheidungen der Europäischen Union über nationale Haushalte aber kann und wird das Bundesverfassungsgericht nicht zulassen. Hier wäre die unüberwindliche Grenze, die Art. 79 Abs. 3 GG vor Verfassungsänderungen aufstellt, welche die identitätsbestimmenden Verfassungsfundamentalprinzipien betreffen, überschritten.

Wer die Eurokrise durch Zentralisierung der Haushaltspolitik überwinden will, landet im europäischen Bundesstaat. Es gibt Politiker, die in der Krise den Hebel sehen, ihren Traum vom europäischen Bundesstaat zu verwirklichen. Ob alle anderen EU-Staaten diesen Traum mitträumen, ist die eine Frage. Die andere ist die, ob das Grundgesetz seine Verwirklichung zulässt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Antwort im Lissabon-Urteil schon gegeben. Sie lautet: Nein.<sup>26</sup> Wer diesen Schritt gehen will, muss zunächst das Grundgesetz durch eine neue Verfassung ersetzen.<sup>27</sup> Ob und unter welchen Voraussetzungen das geht, ist noch nicht geklärt.<sup>28</sup> Wenn es geht, dann jedenfalls nicht, ohne dazu das Volk zu fragen.<sup>29</sup>

### 3. Die EZB – Kompetenzausdehnung und demokratische Legitimation

Einen zentralen Part in der Weiterentwicklung der Währungsunion hat die EZB übernommen. Anders als die Europäische Union und die Eurostaaten muss sie dazu keine völkerrechtlichen Verträge schließen oder parlamentarische Prozeduren durchlaufen. Sie nimmt die Sache selbst in die Hand und spricht sich Kompetenzen zu, von denen die Vertragsstaaten des Vertrages von Maastricht sich in ihren schlimmsten Alpträumen (oder schönsten Wunschträumen – je nach Perspektive) nicht hätten träumen lassen.

#### a) Das OMT-Programm

Besonders augenfällig ist die EZB mit ihren Staatsanleihenkaufprogrammen, zunächst mit dem SMP und seit September 2012 mit dem OMT-Programm, in der Rettungspolitik aktiv geworden. Im Rahmen des SMP hat die EZB für über 200 Mrd. Euro Staatsanleihen von Problemstaaten angekauft. Mit dem OMT-Programm kündigt sie an, in unbegrenzter Höhe Staatsanleihen von Staaten zu kaufen, die sich einem makroökonomischen Anpassungsprogramm im Rahmen von EFSF- oder ESM-Hilfen unterworfen haben.

Das sind Programme mit immensen Umverteilungswirkungen. Die EZB erleichtert den Problemstaaten die Finanzierung ihrer Staatsschulden, während das Ausfallrisiko für die aufgekauften Anleihen auf die Steuerzahler der übrigen Eurostaaten verlagert wird. Um finanzielle Hilfen für Problemstaaten zu leisten, haben die Eurostaaten den ESM errichtet. Zu seinen Finanzhilfemitteln gehört auch die Sekundärmarktfazilität. Stabilitätshilfen des ESM einschließlich der Käufe von Staatsanleihen eines Problemstaates auf dem Sekundärmarkt, beruhen auf politischen Entscheidungen, die politisch verantwortet werden müssen. Wir haben mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts durchgesetzt, dass derartige Entscheidungen nicht ohne vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestages getroffen werden dürfen. Und nun stellt die EZB mit dem OMT-Programm einen eigenen Rettungsschirm neben den ESM, den Rettungsschirm der Eurostaaten. Mit dem OMT-Programm macht die EZB daselbe, was der ESM mit seiner Sekundärmarktfazilität machen kann – allerdings im Unterschied zum ESM in unbegrenztem Umfang und ohne jede parlamentarische Ermächtigung und Kontrolle.

Die EZB ist nicht demokratisch, sondern expertokratisch legitimiert. Dies ist akzeptabel, solange sie sich allein an der Aufgabe der Wahrung der Geldwertstabilität orientiert

<sup>23</sup> VO (EU) Nr. 1174/2011 des EP und des Rates v. 16. November 2011, Art. 3.

<sup>24</sup> Auch ein Leistungsbilanzüberschuss kann ein makroökonomisches Ungleichgewicht darstellen, auf das die EU mit Empfehlungen und ggf. mit Sanktionen reagiert, vgl. Udo Di Fabio, *Die Zukunft einer stabilen Wirtschafts- und Währungsunion. Verfassungs- sowie europarechtliche Grenzen und Möglichkeiten*, 2013, S. 36, 39.

<sup>25</sup> So auch *Di Fabio* (Fn. 24), S. 36 ff., insb. S. 39, 41.

<sup>26</sup> *BVerfG*, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a., Abs.-Nr. 216, 228 = *BVerfGE* 123, 267 (343, 348).

<sup>27</sup> *BVerfG*, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a., Abs.-Nr. 179 = *BVerfGE* 123, 267 (332).

<sup>28</sup> Zu dieser Problematik vgl. z.B. Tobias Herbst, »Legale Abschaffung des Grundgesetzes nach Art. 146 GG?«, *ZRP* 2012, S. 33 ff.

<sup>29</sup> Vgl. etwa Martin Nettesheim, *Wo »endet« das Grundgesetz? Verfassunggebung als grenzüberschreitender Prozeß*, *Der Staat* 51, 2012, S. 313 (316 f.).

und strikt im Rahmen der klassischen Geldpolitik bleibt. Jede Dehnung des Mandats führt zu Legitimitätsproblemen. Das Eingreifen in die Staatsfinanzierung und die Rettungspolitik ist eine Usurpation. Hier geht es nicht mehr um rein fachlich aufgrund von Expertenwissen zu treffende Entscheidungen, sondern um politische Wertentscheidungen, für die es demokratischer Legitimation bedarf. Und diese fehlt der EZB.

#### b) Die Target-Kredite

Ein weiteres Demokratieproblem des ESZB offenbaren die Target-Salden. Indem die EZB den nationalen Zentralbanken ermöglicht, unabhängig von der Wirtschaftsleistung des betreffenden Staates und unabhängig von seinem Kapitalanteil an der EZB Geld zu drucken, hat sie den Problemstaaten die Möglichkeit gegeben, ihre Importe durch Target-Kredite zu finanzieren.<sup>30</sup> Auf diese Weise sind Target-Verbindlichkeiten der Problemstaaten in Höhe von über 700 Mrd. Euro entstanden<sup>31</sup>, denen Target-Forderungen des Eurosystems, für die letztlich die Eurostaaten haften, gegenüberstehen.

Das Target-System erweist sich damit als ein supranationaler Mechanismus, der auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten beziehungsweise ausländischer Notenbanken und ausländischer Wirtschaftssubjekte hinausläuft, ohne dass dieser Haftungsübernahme eine konstitutive Zustimmung des Bundestages vorausging. Weder dem Grunde noch der Höhe nach hat der Bundestag der Entstehung der Target-Kredite zugestimmt. Mit der Demokratiekonzeption des Bundesverfassungsgerichts ist das unvereinbar.

#### c) Bankenaufsicht

Eine neue Kompetenz, die die EZB sich nicht eigenmächtig zugesprochen hat, sondern die ihr von der Europäischen Union übertragen werden soll, ist die Aufsicht über die großen europäischen Banken. Ich will diese Entscheidung nicht politisch bewerten. Verfassungsrechtlich ist sie problematisch, weil Entscheidungen wie die Schließung von Banken nicht von einer unabhängigen, sondern nur von einer parlamentarisch verantwortlichen Institution getroffen werden dürfen. Dieses Problem immerhin wird im politischen Bereich gesehen; ob man eine verfassungskonforme Lösung findet, bleibt abzuwarten.

## IV. Alternativen

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die Entwicklung der Währungsunion seit Beginn der Eurokrise tendiert zu weniger Markt und mehr Zentralismus, zu weniger Eigenverantwortlichkeit und mehr Kontrolle, zu mehr Bürokratie und weniger Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bail-out-Politik der Eurostaaten akzeptiert, aber immerhin die Budgethoheit des Bundestages und die parlamentarischen Kontroll- und Entscheidungszuständigkeiten zumindest der Form nach gesichert, jedoch vor den faktischen Entscheidungszwängen die Augen verschlossen. Ob das Gericht die EZB stoppen wird, bleibt abzuwarten. Die mangelnde demokratische Legitimation ist evident, aber es könnte den Richtern der Mut mangeln, sich gegen die große Politik zu stellen, gegen das, was die Europäische Union und alle Eurostaaten billigen und was die Finanzmärkte fordern. Die weitere Zentralisierung der Wirtschaftspolitik wird dort an ihre Grenze stoßen, wo die Europäische Union Durchgriffsrechte auf die nationalen Haushalte bekommen soll.

Natürlich ist diese Entwicklung nicht alternativlos. Es gibt Alternativen, die mehr Markt und zugleich mehr Demokratie bedeuten. Um nur ein paar Stichworte zu nennen: Ausscheiden der Problemstaaten aus der Eurozone, Aufspaltung in einen Nord- und einen Südeuro, Austritt Deutschlands aus der Eurozone. Oder: »Rückkehr zu Maastricht«, das heißt Rückkehr zum Bail-out-Verbot, das ernsthaft und ausnahmslos anzuwenden wäre, verbunden mit der Schaffung einer Insolvenzordnung für Staaten. Notwendig wäre eine Präzisierung des Mandats der EZB; gezielte Ankäufe von Staatsanleihen einzelner Staaten müssten ausdrücklich verboten werden. Entstehende Target-Salden müssten begrenzt und regelmäßig ausgeglichen, bereits aufgelaufene Salden müssten abgebaut werden. Das alles würde keine verfassungsrechtlichen Probleme bereiten. Die Gestaltung der Zukunft der Währungsunion aber ist in erster Linie Sache der Politik, nicht des Verfassungsrechts. Die Entscheidung zwischen den innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens möglichen Alternativen darf der Wähler nicht vom Verfassungsgericht erwarten.

<sup>30</sup> Zur Funktionsweise des Target-Systems und zur Entstehung und ökonomischen Problematik der Target-Kredite grundlegend Hans-Werner Sinn und Timo Wollmershäuser, *Target-Kredite, Leistungsbilanzen und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB*, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe, 24. Juni 2011; außerdem z.B. Hans-Werner Sinn, *Die Target-Falle*, 2012; ders., *Die Target-Kredite der Deutschen Bundesbank*, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe, 21. März 2012.

<sup>31</sup> ifo Haftungspegel, 18. Juni 2013, online verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Haftungspegel.html>, aufgerufen am 24. Juni 2013.