

Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise

Herausgegeben von
THOMAS M.J. MÖLLERS und
FRANZ-CHRISTOPH ZEITLER

Mohr Siebeck

Die Rolle des Rechts im Rahmen der Währungsunion und Schuldenkrise*

Thomas M. J. Möllers

I. Die Werte der Europäischen Union

1. Europa als Friedens-, Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft

Wir suchen nach einer europäischen Identität: Was macht Europa aus? In der Vergangenheit dominierten vier Ideen den europäischen Einigungsprozess: Als vor einem halben Jahrhundert Europarat und NATO und dann ein knappes Jahrzehnt später am 1. Januar 1958 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit ihren sechs Mitgliedern ihre Arbeit aufnahm, war der Wunsch nach *Frieden* die Triebfeder dieser Gründungswellen. Die hierdurch begonnene, mehr als sechzigjährige Friedensperiode ist beispiellos für einen Kontinent, auf dem sich die Völker Europas in zahlreichen Schlachten über die Jahrhunderte hinweg bekämpft haben oder besser: bekämpft hatten. Staatsmänner wie Konrad Adenauer und Charles de Gaulle in den 50-er und frühen 60-er Jahren, Willy Brandt und Helmut Schmidt in den 70-er Jahren, die den Wandel durch Annäherung mit dem Ostblock vorantrieben¹ und dann das Gespann von Helmut Kohl und François Mitterrand in den 80-er und 90-er Jahren, trugen erheblich dazu bei, dass die Grenzen zwischen den europäischen Völkern durchlässiger und die Mauern in den Köpfen abgebaut wurden.²

Nicht von ungefähr hieß die Europäische Union bis zum Maastrichter Vertrag von 1992 noch „*Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*“, denn von Anfang an war die Friedensidee mit der wirtschaftlichen Freiheit als einem der Pfeiler des EU-Vertrages kombiniert. Bei der ursprünglichen Vision von *Robert Schuman* standen vor allem sicherheitspolitische Interessen im Vordergrund. Er hatte die faszinierende Idee, die nationalen Rüstungsindustrien zu vereinheitlichen und vor allem unter eine neu zu schaffende supranationale Institution zu stellen, der

* Ich danke wiss. Mit. Frau Linda Fedchenheuer für tatkräftige Unterstützung.

¹ In diese Zeit fällt auch die Zusammenarbeit von *d'Estaing* und *Schmidt*, die zum Europäischen Währungssystem (EWS) führte.

² Art. 3 Abs. 1 EUV nennt die Förderung des Friedens als Ziel der Union; s. *Wägenbaur*, *Europa: Eine Rückbesinnung auf die Wurzeln tut Not!*, *EuZW* 2000, 737, 737.

Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – die „Montanunion“.³ Der Machtausdehnung der Kommunisten sollte eine politisch geeinte, militärisch gewappnete und wirtschaftlich starke Union gegenüber stehen.⁴ Die EWG enthielt dann Regelungen einer Zollunion (Abschaffung der Binnenzölle, Anpassung der Außenzölle und Vereinheitlichung des Zollrechts), eines Gemeinsamen Marktes (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital) und eine Pflicht zum Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse (indirekte protektionistische Maßnahmen, die den Wettbewerb beschränken).⁵

Europa als Rechtsgemeinschaft bildet ein drittes sinnstiftendes Element. Diese Idee geht auf *Walter Hallstein* zurück, der Europa als „Schöpfung des Rechts“ bezeichnet.⁶ Die Europäische Gemeinschaft, oder heute: die Europäische Union existiert aufgrund eines „schöpferischen Rechtsakts“ und ist damit „eine bewusste, rechtlich geordnete Gestaltung unserer europäischen Welt“, die zugleich „Quelle des Rechts“ und Verwirklichung einer ideellen Rechtsidee ist.⁷ Die Gemeinschaft bildet eine autarke Rechtsordnung, die auf völkerrechtlichen Verträgen und der westeuropäischen Tradition der Rechtsstaatlichkeit beruht.⁸ An die Stelle von Politik und Macht tritt die „Herrschaft des Rechts“.⁹ Das Recht ist das „einigende Band“¹⁰ wie das Mittel der europäischen Einigung.¹¹ Weil die Europäische Union keine Vollzugsorgane, keine eigene Polizei oder Staatsanwaltschaft besitzt, ist sie darauf angewiesen, dass europäisches Recht von allen Mitgliedstaaten beachtet wird.¹²

³ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 5. Aufl. 2011, § 2 Rdn. 9; *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, 2. Aufl. 2011, § 2 Rdn. 7; *Thiel*, Die Europäische Gemeinschaft, 4. Aufl. 1989, S. 15 f.

⁴ *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979, S. 17, 19; *Thiel*, Die Europäische Gemeinschaft, 4. Aufl. 1989, S. 14.

⁵ *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, 2. Aufl. 2011, § 2 Rdn. 9.

⁶ *Hallstein*, Die EWG – eine Rechtsgemeinschaft, Rede zur Ehrenpromotion vor der Universität Padua am 12. März 1962, in: *Oppermann, Walter Hallstein: Europäische Reden*, 1979, S. 341, 343; *ders.*, Angleichung des Privat- und Prozessrechts in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *RabelsZ* 28 (1964), 211, 228.

⁷ *Hallstein*, in: *Oppermann, Walter Hallstein: Europäische Reden*, 1979, S. 341, 343 f.

⁸ *Mandry*, Europa als Wertegemeinschaft, 2009, S. 141; *Ullrich*, Rechtsstaat und Rechtsgemeinschaft im Europarecht, 2011, S. 174 f.

⁹ *Hallstein*, Die EWG – eine Rechtsgemeinschaft, Rede zur Ehrenpromotion vor der Universität Padua am 12. März 1962, in: *Oppermann, Walter Hallstein: Europäische Reden*, 1979, S. 341, 344, 348.

¹⁰ *Zuleeg*, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, *NJW* 1994, 545, 548.

¹¹ *Calliess*, Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 18. Januar 2011 (FCE 01/11), S. 10 f.

¹² Das entsprach dem Willen der Mitgliedstaaten, vgl. *Hirsch*, Europäischer Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht – Kooperation oder Konfrontation?, *NJW* 1996, 2457, 2463.

2. Die Besonderheiten der Rechtsgemeinschaft:

*Kommission, „effet utile“ und „Rechtsneuschöpfungen“ des EuGH:
Vorrang des Unionsrechts, unmittelbare Wirkung von Richtlinien,
Staatshaftung*

In der Folgezeit haben der EuGH¹³, aber auch das BVerfG¹⁴ den Begriff der Rechtsgemeinschaft übernommen. In der Entscheidung *Les Verts*¹⁵ taucht der Begriff erstmals in der Judikatur des EuGH auf.¹⁶ Dabei stellt der EuGH bestimmte Merkmale fest, die einer Rechtsgemeinschaft zuzuordnen sind. Darunter fällt ein umfassendes Rechtsschutzsystem, das mit den Artikeln 173¹⁷, 184¹⁸ und 177 EWG-Vertrag¹⁹ in der EWG verwirklicht sei.²⁰ Später bezeichnete der EuGH die Wahrung der Rechtmäßigkeit als allgemeinen Grundsatz einer Rechtsgemeinschaft.²¹ Auch die Rechtsbindung der Mitgliedstaaten an die europäischen Verträge zeichnet den „Typus Rechtsgemeinschaft“ aus.²² Die Mitgliedstaaten unterliegen einer aktiven Verpflichtung zur Einhaltung der Verträge und vorgesehenen Verfahren. Rechtliche Verfahren vor dem EuGH sichern die Umsetzung und die einheitliche Rechtsanwendung der Verträge und der hierauf beruhenden Rechtsakte. Die Europäische Kommission ist dabei Hüterin der Verträge (Art. 17 Abs. 1 EUV).

Daneben schärfte der Europäische Gerichtshof die Idee der Rechtsgemeinschaft, verstand er sich doch bisher auch als „Motor des Unionsrechts“²³. Da die Gemeinschaft seit Anbeginn der Formel „Integration und Zusammenhalt durch Recht“ folgt²⁴, ist die europäische Rechtsfortbildung auf supranationa-

¹³ EuGH, Urt. v. 23.4.1986 – Rs. 294/83, Slg. 1986, 1357 Rdn. 23 – *Les Verts*/Europäisches Parlament; EuGH, Urt. v. 29.4.2004 – Rs. C-496/99 P, Slg. 2004, I-3835 Rdn. 63 – *Kommission/Cas Succhi Di Frutta*; EuGH, Urt. v. 22.10.2002 – Rs. C-241/01, Slg. 2002, I-9108 Rdn. 50 – *National Farmers' Union*.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, 155, 202 – *Maastricht*.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 23.4.1986 – Rs. 294/83, Slg. 1986, 1357 – *Les Verts*/Europäisches Parlament.

¹⁶ *Ullerich*, Rechtsstaat und Rechtsgemeinschaft im Europarecht, 2011, S. 136.

¹⁷ ex-Art. 173 EWG-Vertrag = ex-Art. 230 EGV = Art. 263 AEUV.

¹⁸ ex-Art. 184 EWG-Vertrag = ex-Art. 241 EGV = Art. 277 AEUV.

¹⁹ ex-Art. 177 EWG-Vertrag = ex-Art. 234 EGV = Art. 267 AEUV.

²⁰ EuGH, Urt. v. 23.4.1986 – Rs. 294/83, Slg. 1986, 1357 Rdn. 23 – *Les Verts*/Europäisches Parlament.

²¹ EuGH, Urt. v. 29.4.2004 – Rs. C-496/99 P, Slg. 2004, I-3835 Rdn. 63 – *Kommission/Cas Succhi Di Frutta*.

²² EuGH, Urt. v. 22.10.2002 – Rs. C-241/01, Slg. 2002, I-9108 Rdn. 50 – *National Farmers' Union*.

²³ *Terbechte*, Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, *EuR* 2008, 143, 170.

²⁴ *Kirchhof* spricht vom Europarecht als „Recht auf Rädern“, *Kirchhof*, *Verfassungsnot!*, *FAZ* v. 12.7.2012, S. 25.

ler Ebene in einem ganz besonderen Maße legitimiert.²⁵ So erfand der Europäische Gerichtshof das Prinzip des „*effet utile*“, des effizienten Unionsrechts²⁶ und präzisierte dieses in pausenloser Rechtsfortbildung, wie dem Vorrang des Unionsrechts²⁷, der unmittelbaren Anwendung von Richtlinien²⁸ oder dem europäischen Staatshaftungsanspruch.²⁹

3. Finalität und Politische Union

Ein viertes Ziel ist schließlich zu nennen: *Hallstein* hat die Rechtsetzung der EWG per se als integrationsfördernd bezeichnet, ihr zum Teil einen Selbstläufereffekt zugesprochen.³⁰ Art. 1 Abs. 2 des EU-Vertrages spricht von „einer immer engeren Union“.³¹ Die Hoffnung auf einen „spill over effect“ der Wirtschaftsgemeinschaft als zweite Idee scheint bei der Einführung der Währungsunion Pate gestanden zu haben, weil einige Politiker glaubten, dass einer wirtschaftlichen Union auch alsbald die *Politische Union* folge. *Sarrazin* bringt es auf den Punkt, wenn er sagt, dass eine gemeinsame Währung „historisch gesehen noch nie die Ursache, sondern immer die Folge von Staatenbildung“ war.³² Gleichwohl bleibt festzuhalten: Die Finalität der Europäischen Union ist weiterhin offen. Der Maastricht-Vertrag schuf 1992 eine Währungsunion, nicht aber eine Wirtschaftsunion; das Ziel einer Politischen Union wurde gerade nicht verwirklicht.³³

²⁵ *Calliess*, Grundlagen, Grenzen und Perspektiven europäischen Richterrechts, NJW 2005, 929, 930.

²⁶ *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 4 EUV Rdn. 33. S. auch *Degenhart*, S. 86 Fn. 8.

²⁷ EuGH, Urt. v. 23.4.1986 Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339 Rdn. 23 – Les Verts/Europäisches Parlament.

²⁸ EuGH, Urt. v. 15.7.1964 – Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 – Costa/ENEL.

²⁹ EuGH, Urt. v. 19.11.1991 – C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357 – Francovich; EuGH Urt. v. 5.3.1996 – Rs. C-46/93 und C-48/93, Slg. 1996, I-1029 – Brasserie du Pêcheur.

³⁰ Obwohl auch er einem blinden Automatismus nicht das Wort redete, *Hallstein*, Angleichung des Privat- und Prozessrechts in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, RabelsZ 28 (1964), 211, 228 ff.; s. auch *Haas*, The Uniting of Europe, 1968, S. 105, 301. Europäisches Recht zur Förderung einer gemeinsamen Identität fordern schon *Kramer*, Europäische Privatrechtsvereinheitlichung, JBl. 1988, 477, 487; *Drobnig*, Ein Vertragsrecht für Europa, in: Bauer, FS Steindorff, 1990, S. 1141, 1148 f.; *Meyer-Cording*, Die europäische Integration als geistiger Entwicklungsprozess, in: Greiß/Meyer, FS Müller-Armack, 1961, S. 291 ff.

³¹ *Pechstein*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 1 EUV Rdn. 19: spricht von Fundamentalziel.

³² *Sarrazin*, Geburtsfehler Maastricht, FAZ v. 17.7.2012, S. 25.

³³ So deutlich auch *Degenhart*, S. 88 f.; *Ohler*, S. 278.

II. Wirtschafts- und Währungsunion und die Grenzen des Rechts – Ursachenforschung

1. Erste Sündenfälle

Die Pflicht zum Vollzug von Unionsrecht ohne eigene europäische Vollstreckungsorgane qualifiziert die EU zur Rechtsgemeinschaft.³⁴ Würden sich die Mitgliedstaaten weigern, Unionsrecht anzuerkennen, wäre die Union in Gefahr. Ist dieser Zustand bei der Währungsunion nicht eingetreten? Warum scheinen Recht und Währungsunion nicht zusammenzupassen?

Inzwischen ist hinreichend bekannt, dass die ersten Sündenfälle schon bei der Aufnahme einzelner Mitgliedstaaten in die Währungsunion begangen wurden³⁵: Griechenland, Italien und Belgien erfüllten nicht die Voraussetzungen des Stabilitätspaktes, weil „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand ohne übermäßiges Defizit“ bei diesen Mitgliedstaaten nicht bejaht werden konnte.³⁶ Kurz darauf verstießen Deutschland und Frankreich gegen die Vorgaben des Stabilitätspaktes. Die Kommission mühte sich zwar redlich, gegen die Verstöße vorzugehen. Der Rat nahm die Empfehlung der Kommission, die Sparauflagen zu verschärfen, aber nicht an. Der Finanzministerrat sprach lediglich Konsolidierungsempfehlungen aus.³⁷ Daraufhin erhob die EU-Kommission eine Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung des Finanzministerrats. Letztlich scheiterte das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof.³⁸ Auf Drängen Deutschlands und Frankreichs wurde der Stabilitätspakt³⁹ schon früh

³⁴ Zuleeg, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, NJW 1994, 545 ff.; Ulmer, Vom deutschen zum europäischen Privatrecht?, JZ 1992, 1 ff.; Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, 581, 585; Hirsch, Europäischer Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht – Kooperation oder Konfrontation?, NJW 1996, 2457, 2463; Schorkopf, Gestaltung mit Recht, AÖR 136 (2011), 323, 325 ff.; Calliess, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213, 222 ff.; jetzt allgemeine Meinung.

³⁵ Zu den Vorgaben des Stabilitätspaktes s. VO (EG) Nr. 1466/97, ABl. Nr. L 209, S. 1 und VO (EG) Nr. 1467/97 v. 7.7.1997, ABl. Nr. L 209, S. 6.

³⁶ Art. 140 Abs. 1 S. 3 2. Spiegelstrich AEUV (ex Art. 109j EGV); s. Degenhart, S. 87 Fn. 33; Häde, Staatsbankrott und Krisenhilfe, EuZW 2009, 273, 273; ders., Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, EuR 2010, 854, 863; Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht nach Artikel 109j des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgeschriebener Bericht, 1998, S. 101, 168.

³⁷ Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Pressemitteilung Nr. 57/04 v. 13.7.2004 zum Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-27/04; ausführliche Darstellung des Ablaufs bei Streinz/Ohler/Herrmann, Totgesagte leben länger – oder doch nicht? – der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach dem Beschluss des Rates vom 25.11.2003 über das Ruhen der Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland, NJW 2004, 1553, 1553 ff.

³⁸ EuGH, Urt. v. 13.7.2004 – C-27/04, Slg. I-6679, Rdn. 31, 34, 36 – Kommission/Rat.

³⁹ Zu den Vorgaben der Reform des Stabilitätspaktes s. VO (EG) Nr. 1056/2005 v. 27.6.2005, ABl. EU Nr. L 174, S. 5.

durch eine Reform deutlich verwässert, indem man vom Ziel des ausgeglichenen Haushalts abrückte, den Ausnahmekatalog für die Defizitquote erweiterte sowie die Fristen zum Defizitabbau verlängerte. *Waigel* spricht von einem „Schlag gegen die Fundamente der Stabilitätskultur“.⁴⁰

Zu Recht kritisiert *Kotzur*, dass Verstöße gegen die Haushaltsdisziplin nicht justiziabel sind, da ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV in diesem Bereich nicht vorgesehen sei.⁴¹ Die Konvergenzkriterien, einschließlich deren Sanktionierung, wurden letztlich politisiert, um das vertragliche Ziel einer Währungsunion zu verwirklichen.⁴²

2. Weitere Verstöße: Das Ignorieren des europäischen Primärrechts in der Schuldenkrise

Fast wie ein roter Faden lassen sich weitere Verstöße seit der Finanzkrise 2008 feststellen. Die „Non-Bail-Out-Klausel“ des Art. 125 AEUV verbietet Haftungsübernahmen durch die Union und durch die Mitgliedstaaten. Problematisch ist insoweit, inwieweit ein Rettungsschirm auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt werden konnte.⁴³

Eine Ansicht lässt die Staatsverschuldung als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise als außergewöhnliches Ereignis zu. Die derzeitige Krise zeichne sich durch ihre Unüberschaubarkeit und die beschränkte Kontrollierbarkeit internationaler Finanzmärkte aus und entziehe sich damit der mitgliedstaatlichen Kontrolle.⁴⁴ Der Ausnahmetatbestand des Art. 122 Abs. 2 AEUV verlange gerade nicht, dass die Schwierigkeiten insgesamt unverschuldet zu sein hätten.⁴⁵ Aller-

⁴⁰ *Waigel*, S. 78.

⁴¹ *Kotzur*, S. 65 nach Fn. 119.

⁴² *Nettesheim*, Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktion und rechtliche Grenzen (Stand: 22.7.2011), in: Kadelbach, Nach der Finanzkrise: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, 2012, S. 29, 50.

⁴³ Kritisch *Degenhart*, S. 96 Fn. 65 und S. 96 Fn. 77; *Zeitler*, S. 162. Bejahend dagegen *Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213, 247; *Häde*, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, EuR 2010, 854, 860. Zum EFSM s. VO (EG) NR. 407/2010 v. 11.5.2010, ABl. EU Nr. L 118, S. 1; zum EFSF s. Rat-Dok. v. 10.5.2010, Nr. 9614, S. 10.

⁴⁴ *Häde*, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399, 401; *Oster*, Zwischen Solidarität und Eigenverantwortung – Die Vereinbarkeit der EU-Finanzierungshilfen mit der No-Bail-Out-Klausel des Vertrags der Europäischen Union, online verfügbar unter <http://www.infopoint-europa.de/aktuell/beitrag/778-beitrag-franziska-oster>, Abruf v. 29.2.2012; *Sonder*, Solidarität in der Währungsunion: Griechenland, Irland und kein Ende?, ZRP 2011, 33, 34; im Ergebnis *Frenz/Eblenz*, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, EWS 2010, 65, 68; *Herrmann*, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, 413, 414.

⁴⁵ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 46. Er-

dings sei dabei auf das Ereignis, nicht auf dessen Folgen abzustellen. Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise müsse folglich für die Begründung der finanziellen Notlage überwiegen.⁴⁶ Der finanzielle Beistand der Union bleibe unter Auflagen insoweit zulässig als er erforderlich und unumgänglich ist, die akute Krise zu überwinden.⁴⁷

Nach Ansicht von Häde sei die Anwendung des Art. 122 Abs. 2 AEUV dagegen strikt abzulehnen. Bei Problemen, die auf unsolide Haushaltspolitik zurückzuführen sind, könne gerade nicht auf die Ausnahme des außergewöhnlichen Ereignisses nach Art. 122 Abs. 2 AEUV zurückgegriffen werden.⁴⁸ Jeder Staat habe umfassende Machtbefugnisse für eine solide Gestaltung der Haushaltspolitik, wie die Besteuerung und die Reduzierung von Staatsausgaben. Eine „verantwortliche Staatsführung“ müsse deshalb einer allgemeinen globalen Wirtschaftskrise gewachsen sein.⁴⁹

Im Hinblick auf den mitgliedstaatlichen Beistand muss indes etwas anderes gelten, da Art. 122 Abs. 2 AEUV in diesem Fall nicht anwendbar ist.⁵⁰ Konkret bedeutet das: Ein außergewöhnliches Ereignis kann nicht als Ausnahme zum „Bail-Out-Verbot“ zwischen den Mitgliedstaaten herangezogen werden. Es bleibt folglich bei dem absoluten Beistandsverbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV. Seine Grenze findet das mitgliedstaatliche Beistandsverbot jedoch in seinem eigentlichen Zweck: dem Schutz der Gemeinschaftswährung. Den Mitgliedstaaten muss es möglich bleiben, die von der Zahlungsunfähigkeit eines anderen Mitgliedstaates ausgehende Gefahr für die gemeinsame Währung und den europäischen Wirtschaftsraum dadurch abzuwenden, dass sie den Mitgliedstaat finanziell unterstützen. Insoweit ist das Beistandsverbot der Mitgliedstaaten nach Art. 125 Abs. 1 AEUV teleologisch zu reduzieren. Dies sei im Fall der griechischen Hilfsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten geboten.⁵¹ Allerdings

gänzungslieferung 2011, Art. 122 AEUV Rdn. 18; Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 122 AEUV Rdn. 9.

⁴⁶ Calliess, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213, 243.

⁴⁷ Häde, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399, 403; ders., Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, ZG 2011, 1, 15.

⁴⁸ Faßbender, Der europäische „Stabilitätsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, NVwZ 2010, 799, 800 f.; Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 125 AEUV Rdn. 7; Kube/Reimer, Grenzen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2010, 1911, 1914.

⁴⁹ Häde, Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, ZG 2011, 1, 5; Seidel, Der Euro – Schutzschild oder Falle?, ZEI Working Paper B01-10, 2010, S. 8.

⁵⁰ Vgl. Wortlaut des Art. 122 Abs. 2 AEUV; ausdrücklich Seidel, Der Euro – Schutzschild oder Falle?, ZEI Working Paper B01-10, 2010, S. 8 f.

⁵¹ Häde, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, EuR 2010, 854, 860 f.; ders., in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 125 AEUV Rdn. 8; ders., Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, ZG 2011, 1, 7. Kritisch Calliess, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213, 268.

sei eine Begrenzung der mitgliedstaatlichen Finanzhilfen in Dauer und Höhe dringend erforderlich.⁵²

Schließlich verstieß auch die Europäische Zentralbank mehrmals gegen das Recht. Ein Verstoß gegen Art. 123 und 127 Abs. 5 AEUV lag vor, als sie Staatsanleihen ankaufte⁵³, als sie den 3-Jahres Tender auflegte oder Forderungen aufkaufte, um die Zinslast einiger Marktteilnehmer zu subventionieren.⁵⁴ Dies stelle keine Maßnahme der Geldpolitik dar, sondern ein Verstoß gegen das Verbot der Staatsfinanzierung. Art. 123 AEUV verbiete zwar nur den unmittelbaren, nicht jedoch den mittelbaren Erwerb über den Sekundärmarkt.⁵⁵ Dieser sei jedoch lediglich eine eng begrenzte Ausnahme. Der Sekundärmarkt dürfe nicht zum Durchleiten der Schuldtitel genutzt werden, um das grundsätzliche Verbot zu umgehen.⁵⁶

3. Tieferliegende Probleme – die Rechtsnatur des Stabilitätspaktes

Möglicherweise liegen die Probleme allerdings noch viel tiefer und hier möchte ich drei Schlagworte nennen. Erstens: Als früherer Bundesfinanzminister betont *Waigel*, dass die Verhinderung des Sanktionsverfahrens ein „eklatanter Verstoß gegen Geist und Buchstabe von Maastricht und des Stabilitätspaktes“⁵⁷ gewesen sei. Aber stimmt das? Oder entsprach die Flexibilität in der Handhabung der Kriterien (...) durchaus der Absicht des Vertrages? Waren die in den Normen angelegten umfangreichen Gestaltungs- und Ermessensspielräume, politisch gewollt, wie dies bei Haushaltsfragen so oft der Fall ist?⁵⁸ Oder, um eine dritte Ansicht aufzuzeigen, fand das Recht in dem machtvollen Handeln des Rates seine Grenzen?⁵⁹

Zweitens: Juristen glauben zwar gerne an die Idee des Rechts, also an Recht als imperative Sollenssätze, die das menschliche Verhalten idealtypisch zu len-

⁵² *Seidel*, Der Euro – Schutzschild oder Falle?, ZEI Working Paper B01-10, 2010, S. 8 ff.

⁵³ *Herrmann*, EZB-Programm für die Kapitalmärkte verstößt nicht gegen die Verträge – Erwiderung auf *Seidel*, EuZW 2010, 251, EuZW 2010, 645, 646; *Zeitler*, S. 162; *Blankart*, S. 271.

⁵⁴ Ausführlich *Siekmann*, S. 149 ff. und *Sester*, S. 180 ff.

⁵⁵ *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 46. Ergänzungslieferung 2011, Art. 123 AEUV Rdn. 9; *Häde*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 123 Rdn. 10; *Herrmann*, EZB-Programm für die Kapitalmärkte verstößt nicht gegen die Verträge – Erwiderung auf *Martin Seidel*, EuZW 2010, 521, EuZW 2010, 645, 646; *Kempfen*, in: *Streinz*, EUV/EGV, 2. Aufl. 2012, Art. 123 AEUV Rdn. 5.

⁵⁶ *Siekmann*, S. 149.

⁵⁷ *Waigel*, S. 78.

⁵⁸ So *Degenhart*, S. 94 f., 99; *Nicolaysen*, Der EuGH zum Defizitverfahren nach Art. 104 EGV und dem „Stabilitätspakt“, DVBl. 2004, 1321, 1326.

⁵⁹ So *Schorckopf*, Gestaltung mit Recht, Prägekraft und Selbststand des Rechts in einer Rechtsgemeinschaft, AöR 136 (2011), 323, 332.

ken vermögen.⁶⁰ Nur, kann man mit den Mitteln des Rechts Haushaltsdisziplin oder eine Haushaltspolitik ersetzen? Oder muss man vielmehr umgekehrt formulieren: „Recht herrscht nicht, es dient?“⁶¹ In der Literatur wird die „Alternativlosigkeit“⁶² des Handels mit der Rechtsfigur des „Unionsnotstandes“ begründet⁶³, gemäß dem Motto „Not kennt kein Gebot“.⁶⁴

Und drittens: Rächt sich nun der Befund, dass man mit dem Maastricht Vertrag 1992 keine Wirtschaftsunion eingeführt hatte?⁶⁵ *Degenhart* spricht gar von einem „fundamentalen Konstruktionsfehler“⁶⁶ und führt weiter aus: Die Währungsunion stellte keinen folgerichtigen Schritt in der europäischen Integrationsentwicklung dar. Mit ihr sollte vielmehr eine bestimmte Entwicklung angestoßen werden, die unwiderruflich zu dem gewünschten Ergebnis der politischen Union wie der vollständigen Wirtschaftsunion führen sollte.⁶⁷

III. Die Rückkehr zum Recht

Damit stellen sich aber schon die nächsten Fragen: Wie soll man nun auf das Versagen der Regeln der Währungsunion reagieren? Mit besserem, effektiverem Recht? Oder, etwa mit einer notwendigen Angleichung der nationalen Wirtschaftssysteme? Das Recht bietet die Chance, auf Krisen durch Rechtsetzung zu reagieren.⁶⁸ Weil das Recht das Fundament für jede Form des gesellschaft-

⁶⁰ *Thon*, Rechtsnorm und subjektives Recht, Untersuchungen zur allgemeinen Rechtslehre, 1878, S. 8; *von Ihering*, Der Zweck im Recht, Bd. 1, 1877, elfter Abschnitt.

⁶¹ *Lorz*, Euro-Krise und Rettungsschirm – Weicht das Recht der Politik?, Legal Tribune Online v. 14.5.2010, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/euro-krise-und-rettungsschirm-weicht-das-recht-der-politik/> (aufgerufen am 7.5.2012). Noch drastischer in der Diskussion die Formulierung „Recht als Hure“.

⁶² Deutsche Bundesregierung, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* zu den Maßnahmen zum Erhalt der Stabilität der Währungsunion und zum bevorstehenden Sondergipfel der Euro-Länder am 7. Mai 2010 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 5. Mai 2010 in Berlin, Bulletin 48-1 vom 5.5.2010, online verfügbar unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2010/05/48-1-bk-bt.html>, Abruf vom 24.4.2012.

⁶³ *Schorkopf*, Gestaltung mit Recht, Prägekraft und Selbststand des Rechts in einer Rechtsgemeinschaft, AöR 136 (2011), 323, 342.

⁶⁴ *Koller*, Not kennt kein Gebot, 2009; vgl. auch *Böckenförde*, Kennt die europäische Not kein Gebot?, NZZ v. 21.6.2010, online verfügbar unter http://www.nzz.ch/-nachrichten/kultur/aktuell/kennt_die_europaeische_not_kein_gebot_1.6182412.html (aufgerufen am 7.5.2012).

⁶⁵ *Degenhart*, S. 99 f.

⁶⁶ Vortrag *Degenhart*, S. 88, 92.

⁶⁷ Vortrag *Degenhart*, S. 88 f.

⁶⁸ *Schorkopf*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung: 2. Referat, VVDStRL 71 (2012), 183, 186 f.

lichen Zusammenlebens bildet, ist eine „Instabilität des Rechts“ in jedem Fall abzuwenden.⁶⁹

1. Weiterentwicklung des institutionellen Rahmens der Währungsunion

Vizepräsident a.D. *Zeitler* schlägt drei Wege vor: Die Wiederherstellung eines funktionsfähigen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die Akzeptanz von „Rettungsschirmen“ und die Einführung eines Staatsinsolvenzrechts.⁷⁰ Kritisch weist er aber darauf hin, dass auch nach den Six-Pack-Beschlüssen für die Eröffnung des Defizitverfahrens weiterhin die qualifizierte Mehrheit im Rat notwendig ist.⁷¹ Immerhin geht der Fiskalpakt weiter, weil jetzt eine qualifizierte Mehrheit einem Defizitverfahren widersprechen muss.⁷² *Zeitler* kritisiert in diesem Rahmen die zahlreichen Ausnahmen, die den Kompromiss weiter abschwächen. So wird sich zeigen, ob durch die neuen Normen wirklich etwas gewonnen wird oder letztlich doch wieder politisches Ermessen dominiert.

Sester konzentriert sich in seinem Beitrag vor allem auf die Rolle der Europäischen Zentralbank und verdeutlicht, wie sie inzwischen mit Anleiheprogrammen und Refinanzierungsoperationen fiskalpolitisch agiert. Über das Anleiheankaufprogramm unter *Trichet* und der langfristigen Refinanzierungsoperationen unter *Draghi*, wurde die EZB Hauptgläubiger Griechenlands und spanischer Banken. Dies ließ die EZB-Ansprüche gegen Banken um 762 Mrd. EUR ansteigen.

Während die Ausgabe gemeinsamer Schuldtitel laut *Angela Merkel* mit ihr nicht durchsetzbar ist⁷³, gewinnt ein anderer Vorschlag immer mehr an Aktualität. So fragt Bundesbankchef *Weidmann*: „Wenn wir ohnehin alle die Lasten tragen müssen, ist es da nicht besser, die Risiken auch gemeinsam zu beaufsichtigen und eine gemeinsame Haftung vorab ordentlich zu regeln?“⁷⁴ Logische Vorstufe einer Fiskalunion sei eine Bankenunion, über die das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit wieder hergestellt werden könnte. Dies erfordert v.a. eine zentrale unabhängige Bankenaufsicht, die mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden müsste, eine gemeinsame Einlagensicherung und einen Rettungs- oder Abwicklungsfonds.⁷⁵ Im Raum steht die Einführung einer neuen effektiven Sanktionsmaßnahme: Die nationale Souveränität soll in dem

⁶⁹ *Kirchhof*, Verfassungsnot!, FAZ v. 12.7.2012, S. 25.

⁷⁰ *Zeitler*, S. 166.

⁷¹ *Zeitler*, S. 167.

⁷² *Zeitler*, S. 166 f.; Art. 7 S. 2 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

⁷³ Regierungserklärung von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* zum Europäischen Rat am 28. und 29. Juni 2012 in Brüssel.

⁷⁴ *Weidmann*, Alles fließt? Zur künftigen Rolle der Geldpolitik, Rede beim ZEW Wirtschaftsforum 2012 v. 14.6.2012.

⁷⁵ Europäischer Rat, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion,

Ausmaß an die europäischen Institutionen verloren gehen, wie die Haushaltsvorgaben nicht eingehalten werden.⁷⁶ Als weiterer Bestandteil einer stabilen und wohlhabenden WWU ist eine haushaltspolitische Integration im Gespräch.⁷⁷ In diesem Zusammenhang wird über einen EU-Finanzminister mit Haushaltsgenehmigungspflicht und Vetorecht diskutiert.⁷⁸ Von Bedeutung sei zudem die wirtschaftspolitische Integration als „wesentliches Gegenstück zu dem Finanz- und Haushaltsrahmen“.⁷⁹

Eine Fiskalunion muss sich jedoch mittelfristige Risiken entgegen halten lassen. Die Finanzmärkte würden ihre Disziplinierungswirkung verlieren, was den Anreiz zu Reformen in der nationalen Wirtschaftspolitik deutlich sinken ließe. Ebenso ginge mit dem Gefühl der ungerechtfertigten Bevorteilung einzelner Länder die politische Akzeptanz verloren.⁸⁰ Es ist zu erwarten, dass die fehlende Risikokontrolle und der fehlende Einfluss auf die europäische Aufsichtsbehörde der gemeinsamen Einlagensicherung der Banken entgegenstehen werden.⁸¹

2. Geordnete Staatsinsolvenz

In seinem Vortrag betont *Paulus* die Interessenkonflikte, denen Politiker im Rahmen des Rettungsschirmes ausgesetzt sind.⁸² Hier müsse erst einmal neues Recht entwickelt werden: Die Insolvenz eines Mitgliedstaates verlangt ein geordnetes Verfahren. Ein solches Insolvenzverfahren müsste eine Vertragsklausel, ein Insolvenzgericht und eine Verfahrensordnung umfassen.⁸³ Und eine Antragstellung des maroden Staates dürfe nicht missbräuchlich sein.⁸⁴ Umgekehrt müsse ein solches Verfahren eine glaubhafte Drohung darstellen.⁸⁵

Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates *Herman Van Rompuy* v. 26.6.2012, EUCO 120/12, S. 4 f.

⁷⁶ *Weidmann*, Alles fließt? Zur künftigen Rolle der Geldpolitik, Rede beim ZEW Wirtschaftsforum 2012 v. 14.6.2012.

⁷⁷ Europäischer Rat, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates *Herman Van Rompuy* v. 26.6.2012, EUCO 120/12, S. 5 f.

⁷⁸ Forderung von *Wolfgang Schäuble*, Perfekte Lösungen brauchen lange, *Der Spiegel* 26/2012 (25.6.2012), S. 28, 28.

⁷⁹ Europäischer Rat, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates *Herman Van Rompuy* v. 26.6.2012, EUCO 120/12, S. 6.

⁸⁰ *Weidmann*, Alles fließt? Zur künftigen Rolle der Geldpolitik, Rede beim ZEW Wirtschaftsforum 2012 v. 14.6.2012.

⁸¹ *Frühau*, Menetekel Bankenunion, *faz.net* v. 22.6.2012; vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* zum Europäischen Rat am 28. und 29. Juni 2012 in Brüssel.

⁸² *Paulus*, S. 211.

⁸³ *Paulus*, S. 213.

⁸⁴ *Paulus*, S. 221 f.

⁸⁵ *Paulus*, S. 224 f.

3. Ausscheiden aus der Währungsunion

Das Unionsrecht sieht bisher keine ausdrücklichen rechtlichen Regelungen für den Austritt oder den Ausschluss aus der Währungsunion bei gleichzeitigem Verbleib in der EU vor.⁸⁶ Grundsätzlich ist der Aufnahmebeschluss aufgrund der ursprünglichen Nichterfüllung der Stabilitätskriterien anfechtbar.⁸⁷ Fehlende Austritts- und Ausschlussregeln implizieren jedoch eine garantierte, bedingungslose gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten. Den Mitgliedstaaten fehlt folglich der Anreiz für eine disziplinierte Finanzpolitik. Dieses Verhalten hat einen negativen externen Effekt auf die anderen Mitgliedstaaten, die so zur finanziellen Unterstützung gezwungen sind.⁸⁸

Unter engen Grenzen wird daher ein Ausscheiden als rechtlich zulässig erachtet: Für den einseitigen Austritt eines Mitglieds entwickelte *Herdegen* das sog. „Überforderungs-“ und „Frustrationsszenario“.⁸⁹ Das „Überforderungsszenario“ lässt den Austritt bei einem dramatischen Wirtschaftsabschwung aufgrund unvorhersehbarer Umstände zu. Für die erforderliche Unzumutbarkeit müsse der BIP-Rückgang innerhalb eines Jahres deutlich höher als 2 % sein.⁹⁰ Im Fall Griechenlands lag der BIP-Rückgang für 2011 laut der nationalen Statistikbehörde bei 6,8 %.⁹¹ Jedoch dürften die griechischen Probleme nicht als unvorhersehbar zu qualifizieren sein. Sie erscheinen eher „hausgemacht“.⁹² Demgegenüber greift das „Frustrationsszenario“ bei massiven Vertragsver-

⁸⁶ *Häde*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 140 AEUV Rdn. 59 f.; *Herdegen*, Die Währungsunion als dauerhafte Rechtsgemeinschaft – Ausstiegsszenarien aus rechtlicher Perspektive, Deutsche Bank Research, EWU-Monitor Nr. 52, 1998, S. 3; ifo Institut, Austritt Griechenlands aus der Europäischen Währungsunion, 2012, S. 2; *Seidel*, Ausscheiden aus der Währungsunion? – Rechtliche Fragen, *EuZW* 2007, 617, 617.

⁸⁷ *Behrens*, Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, *EuZW* 2010, 121, 121.

⁸⁸ *Fahrholz/Wójcik*, The Eurozone Needs Exit Rules, CESinfo Working Papers No. 3845, 2012, S. 17 f.

⁸⁹ *Herdegen*, *Europarecht*, 14. Aufl. 2012, Rdn. 56.

⁹⁰ *Herdegen*, Die Währungsunion als dauerhafte Rechtsgemeinschaft – Ausstiegsszenarien aus rechtlicher Perspektive, Deutsche Bank Research, EWU-Monitor Nr. 52, 1998, S. 9.

⁹¹ Welt Online, Einbruch des BIP: Sparkurs würgt griechische Wirtschaft ab, WELT ONLINE v. 14.2.2012.

⁹² Die Finanzkrise fungierte als Katalysator vgl. *Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, *ZEuS* 2011, 213, 270; *ders.*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, *VVDStRL* 71 (2012), 113, 117; *Sarrazin*, Geburtsfehler Maastricht, *FAZ* v. 17.7.2012, S. 25. Zur Vielfältigkeit der nationalen Gründe für die Griechenlandkrise vgl. Athener Ausgaben: Wie Griechenland das Geld verschwendet, *faz.net* v. 2.5.2010; Zählung: Das kleine Griechenland hat 768.000 Beamte, WELT ONLINE v. 30.7.2010; Millionenbetrug: Griechenland hat mutmaßlich 21.000 Phantomrentner, *Spiegel ONLINE* v. 26.11.2011; *Pick*, Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft in Griechenland: Anzeichen für die Krise gab es schon lange, *www.tageschau.de* v. 3.3.2010.

stößen anderer Mitgliedstaaten.⁹³ Auf ein solches Szenario kann sich der Mitgliedstaat, der die Pflichtverletzung begeht, jedoch gerade nicht berufen.

Ein Ausschluss aus der WWU erscheint nur bei „beharrlicher Missachtung der Haushaltsdisziplin“ möglich, soweit, aufgrund notorischer Nichterfüllung der Stabilitätskriterien, eine Rückkehr zu rechtmäßigem Verhalten in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist.⁹⁴ Dies erfordere die Ausschöpfung aller vertraglichen Mechanismen.⁹⁵ Ist diese hohe Schwelle bei der momentanen Sanktionierung Griechenlands bereits erreicht? Zeichnet sich diese nicht eher durch ein großes Entgegenkommen der europäischen Kontrolleure aus?⁹⁶

Aber ergibt sich aus der Unumkehrbarkeit der WWU nicht auch die Unumkehrbarkeit des Eintritts in die WWU?⁹⁷ Dagegen wird angeführt, dass der Austritt eines Mitgliedstaates den Integrationsschritt an sich nicht rückgängig macht.⁹⁸ Kann dem ohne weiteres zugestimmt werden? Die Einführung einer nationalen Währung birgt durchaus Vorteile. Über eine nominelle Abwertung kommt es zu einer realen Abwertung der neuen Währung. So können vorhandene Leistungsbilanzdefizite ausgeglichen werden. Dies führt zu einer Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit.⁹⁹ Es steht zu befürchten, dass alle betroffenen Mitgliedstaaten diese vergleichsweise einfache Ausgleichsmöglichkeit für sich in Anspruch nehmen wollen. Dann würde im Ergebnis auch der Integrationsschritt als solcher zur Disposition gestellt.

Auf der anderen Seite könnten klare Austrittsregeln die Unumkehrbarkeit der WWU sichern statt sie zu gefährden. Klare Austrittsregeln könnten die externe Marktdisziplin, die Durchsetzungsbefugnisse und die nationale Haushaltsdisziplin stärken und würden die herrschende Unsicherheit hinsichtlich unregelter Austrittsszenarien beenden.¹⁰⁰ Ein Ausscheiden soll zumindest im Einvernehmen aller Mitgliedstaaten in den Fällen möglich sein, in denen dies

⁹³ *Herdegen*, Die Währungsunion als dauerhafte Rechtsgemeinschaft – Ausstiegsszenarien aus rechtlicher Perspektive, Deutsche Bank Research, EWU-Monitor Nr. 52, 1998, S. 9.

⁹⁴ *Behrens*, Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, *EuZW* 2010, 121, 121; *Herdegen*, Die Währungsunion als dauerhafte Rechtsgemeinschaft – Ausstiegsszenarien aus rechtlicher Perspektive, Deutsche Bank Research, EWU-Monitor Nr. 52, 1998, S. 10.

⁹⁵ *Herdegen*, in: Maunz/Düring, Grundgesetz-Kommentar, 64. Ergänzungslieferung 2012, Art. 88 GG Rdn. 27; *ders.*, Die Währungsunion als dauerhafte Rechtsgemeinschaft – Ausstiegsszenarien aus rechtlicher Perspektive, Deutsche Bank Research, EWU-Monitor Nr. 52, 1998, S. 10.

⁹⁶ Nachverhandlungen: Euro-Zone will Spardiktat für Griechenland lockern, *WELT ONLINE* v. 13.6.2012.

⁹⁷ *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 140 AEUV Rdn. 59, 61; *Herrmann*, Griechische Tragödie – der verfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, *EuZW* 2010, 413, 417.

⁹⁸ *Behrens*, Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, *EuZW* 2010, 121, 121.

⁹⁹ ifo Institut, Austritt Griechenlands aus der Europäischen Währungsunion, 2012, S. 19.

¹⁰⁰ *Fahrholz/Wójcik*, The Eurozone Needs Exit Rules, CESinfo Working Papers No. 3845, 2012, S. 19 f.

berechtigten Interessen der EU entspricht.¹⁰¹ Mit diesem Parameter bleibt aber die Frage unbeantwortet, ob ein Austritt wegen der erforderlichen Einstimmigkeit letztendlich scheitern wird.

IV. Neue Gefahren und rechtliche Grenzen einer Transferunion

1. Kompetenzschränken – Budgetrecht und Demokratieprinzip

Abschließend möchte ich meinen Blick noch auf die Kompetenzschränken richten. Sehr kritisch sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen von *Häde*. Da einige der Rechtsakte gegen die primärrechtlichen Vorgaben in Art. 121 und 126 AEUV verstoßen, wird der neu eingeführte Art. 136 AEUV als unzureichende Kompetenzgrundlage für die Six-Pack-Beschlüsse erachtet.¹⁰² Wie *Huber* und mit ihm das Bundesverfassungsgericht betont, können die verfassungsrechtlichen Grenzen der Integration nicht umgangen werden, indem auf das Völkervertragsrecht ausgewichen wird.¹⁰³ Im Ergebnis seien das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz und das Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz jedoch zu billigen.¹⁰⁴ Insbesondere für das Entstehen der Gewährleistungen und die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens komme dem Gesetzgeber ein erheblicher Einschätzungsspielraum zu.¹⁰⁵ Gleichzeitig betont *Huber*, dass zur Wahrung des Demokratieprinzips ein Gesetz, das in die Identität der Verfassung eingreift, einer Volksabstimmung bedarf.¹⁰⁶

¹⁰¹ *Herdegen*, Die Währungsunion als dauerhafte Rechtsgemeinschaft – Ausstiegsszenarien aus rechtlicher Perspektive, Deutsche Bank Research, EWU-Monitor Nr. 52, 1998, S. 8; *Herrmann*, Griechische Tragödie – der verfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, 413, 417; *Seidel*, Ausscheiden aus der Währungsunion? – rechtliche Fragen, EuZW 2007, 617, 617.

¹⁰² *Häde*, S. 255; *ders.*, Art. 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion, JZ 2011, 333 ff.

¹⁰³ *Huber*, S. 240; BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 = BVerfG 129, 124, 169 f. – Griechenlandhilfe und Euro-Rettungsschirm.

¹⁰⁴ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 = BVerfG 129, 124, 184 ff. – Griechenlandhilfe und Euro-Rettungsschirm.

¹⁰⁵ *Huber*, S. 241; BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 = BVerfG 129, 124, 180 f. – Griechenlandhilfe und Euro-Rettungsschirm, unter Hinweis auf BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, BvR 182/09 = BVerfG 123, 267, 356 ff. – Lissabon.

¹⁰⁶ Zur Einführung einer demokratischen Drei-Stufen-Theorie siehe *Huber*, S. 237 ff.; siehe auch *Möllers/Redcay*, Das Bundesverfassungsgericht als europäischer Gesetzgeber oder als Motor der Union?, in: *Stelmach/Schmidt*, Krakauer-Augsburger Rechtsstudien, 2013 (im Erscheinen), C.III.4.

Wie steht der völkerrechtliche Fiskalpakt zu dem bisherigen Europarecht? Sollte man das Instrumentarium des Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten (Art. 20 EUV) nicht nutzen?¹⁰⁷ Und bewegen wir uns auf eine politische Union zu?

2. Ökonomische Risiken der Gemeinschaftssolidarität

Die Frage, ob Gemeinschaftssolidarität ökonomisch sinnvoll ist oder nicht, beantwortet *Blankart* skeptisch. Er sieht insofern schwarz, sollte man versuchen, Gemeinschaftssolidarität über öffentliche und damit unteilbare Güter zu erzwingen.¹⁰⁸ Die Beibehaltung des status quo mit Korrekturen durch ESM und Fiskalvertrag sei laut *Ohler* langfristig nur sinnvoll, wenn die Mitgliedstaaten ein hohes Maß an finanzpolitischer Disziplin befolgen.¹⁰⁹ Eine Alternative bestünde in der Verstärkung des Integrationsprozesses zu einer richtigen Wirtschafts- und Währungsunion. Dies entziehe den Mitgliedstaaten die Verwirklichung des nationalen Gemeinwohls und stelle die Wirtschafts- und Währungsunion zudem vor eine organisatorische Mammutaufgabe.¹¹⁰ Die dritte Alternative liege im Rückbau der Währungsunion, der im Ergebnis zu einer unkontrollierbaren Desintegration führen könne.¹¹¹

V. Recht und Politik: Europa – quo vadis?

Drei Überlegungen sollen das bisher Gesagte zusammenfassen. Zuerst die ökonomischen Fragestellungen: Gemeinsames Recht verlangt eine gemeinsame Kultur und ein gemeinsames Denken und Walten. Brauchen wir nicht sogar eine gelebte „europäische Stabilitätskultur“?¹¹² Wir alle kennen das italienische „*dolce vita*“, das auch den Griechen und Portugiesen nicht ganz fremd ist. Können und wollen wir aus Italienern und Griechen Deutsche machen? Wie vermeidet man „*moral hazard*“ und schafft die notwendigen Anreizsysteme? Sollte anstatt einer ex-post, nicht viel lieber eine ex-ante-Kontrolle eingeführt werden? Reicht der Anreiz aus, dass Staaten mit einer gesunden Haushaltspolitik sich besser refinanzieren können als solche mit einer unsoliden Haushaltspolitik? Optimistisch stimmt insoweit das Urteil des Verfassungsgerichtshofs in

¹⁰⁷ Ebenso *Müller-Graff*, Die rechtliche Neujustierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ZHR 176 (2012), 1, 9.

¹⁰⁸ *Blankart*, S. 273 f.

¹⁰⁹ *Ohler*, S. 295.

¹¹⁰ *Ohler*, S. 296 f.

¹¹¹ *Ohler*, S. 297.

¹¹² Diese fordert Bundesbankpräsident *Weidmann*, Alles fließt? Zur künftigen Rolle der Geldpolitik, Rede beim ZEW Wirtschaftsforum 2012 am 14.6.2012.

Nordrhein-Westfalen, das eine pauschale Begründung durch die Wirtschafts- und Finanzkrise für eine Erhöhung der Kreditaufnahmen im Nachtragshaushalt nicht genügen lässt.¹¹³

Die zweite ökonomische Fragestellung zielt auf den Austritt Griechenlands aus der Währungsunion: Stellt dieses Vorgehen überhaupt eine gangbare Alternative dar? Durch die Einführung der griechischen Drachme käme es zu einer Währungsabwertung durch Wechselkursanpassungen.¹¹⁴ Verbindlichkeiten würden zu Fremdwährungsschulden, wobei griechische Forderungen in der neuen Währung bewertet würden (sog. negative Bilanzeffekte). Auf diese Weise seien potentiell 293 Mrd. EUR (136 % des griechischen BIP) gefährdet.¹¹⁵ Eine reale Abwertung der griechischen Drachme birgt jedoch die Möglichkeit, das vorhandene Leistungsbilanzdefizit (derzeit bei 9,8 %) auszugleichen. Der reale Abwertungsbedarf wird dabei auf 50 % geschätzt.¹¹⁶

Und mit einer staatsrechtlichen oder rechtsphilosophischen Fragestellung möchte ich schließen: Können und dürfen Politiker uns und unsere Kinder mit Milliardenausgaben belasten, ohne uns Bürger zu fragen? Bedarf es also jetzt schon einer Volksabstimmung in Deutschland?¹¹⁷ Diese Forderung wurde ja vom Bundesverfassungsgericht und von etlichen Referenten aufgeworfen.¹¹⁸ Nach der Ansicht von Bundesfinanzminister *Schäuble* sollten die deutschen Wähler bald über eine neue deutsche Verfassung abstimmen.¹¹⁹ Die Frage nach der Plebiszit lässt sich variieren: Sollten alle europäischen Völker abstimmen, spätestens, wenn die Fiskalunion eingeführt wird? Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 19.6.2012 die Informationsrechte des Bundestages gestärkt und damit die Beteiligung der Bevölkerung zumindest indirekt sichergestellt. In Angelegenheiten der Europäischen Union verpflichtete Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG zu einer umfassenden und frühestmöglichen Information, auch wenn diese lediglich in Zwischenergebnissen oder Vertragstextstufen

¹¹³ VerfGH NRW, Urt. v. 15.3.2011 – VerfGH 20/10 = LKV 2011, 363. Bei den Wahlen schien das Urteil dagegen keine Rolle zu spielen.

¹¹⁴ *Herrmann*, Griechische Tragödie – der verfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, 413, 417.

¹¹⁵ ifo Institut, Austritt Griechenlands aus der Europäischen Währungsunion, 2012, S. 44.

¹¹⁶ ifo Institut, Austritt Griechenlands aus der Europäischen Währungsunion, 2012, S. 17, 27, 29 f.

¹¹⁷ So die Forderungen von *Kahl/Glaser*, Nicht ohne uns, FAZ v. 8.3.2012, S. 8, *Degenhart*, S. 97.

¹¹⁸ *Degenhart*, S. 97 f., *Sester*, S. 196; BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, BVerfGE 123, 267 Rdn. 228 – Lissabon: „...unwiderrufliche Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten“.

¹¹⁹ Interview mit *Wolfgang Schäuble*, Perfekte Lösungen brauchen lange, Der Spiegel 26/2012 (25.6.2012), S. 28, 28; im Ergebnis ähnlich der Präsident der Bundesbank *Weidmann*, Alles fließt? Zur künftigen Rolle der Geldpolitik, Rede beim ZEW Wirtschaftsforum 2012 v. 14.6.2012.

bestünde. Nur auf diese Weise könne der Bundestag an der inhaltlichen Diskussion mitwirken.¹²⁰ Zudem empfahl das Bundesverfassungsgericht Bundespräsidenten *Gauck*, das Gesetz zu ESM und Fiskalpakt bis zur vollständigen Prüfung durch das Gericht nicht zu unterzeichnen.¹²¹

Ein Ende der negativen Entwicklung scheint nicht absehbar, haben mit Spanien und Zypern erneut zwei europäische Staaten Hilfsanträge für ihre maroden Banken gestellt.¹²² Oder muss man skeptisch fragen, ob die Finanz- und nun Staatskrise nicht nur durch vermeintliche Zufälle ausgelöst wurde oder aber das kapitalistische System auf dem Spiel steht.¹²³ Statt demokratisch legitimierter Politiker regieren Ökonomen, wie *Monti* in Italien oder ehemals *Papademos* in Griechenland, die beide nicht vom Volk gewählt wurden.¹²⁴ Wenn man weiterdenkt: Bedarf es autokratischer Herrschaftsformen, wie in China oder Singapur, die unabhängig von der Demokratie agieren, weil die Demokratie teure Wahlgeschenke verlangt und letztlich an ihren eigenen Schulden erstickt?¹²⁵ Dieser Trend zum Populismus zeigt sich in den jüngsten Wahlergebnissen erschreckend deutlich.¹²⁶ Der neue französische Staatschef *Hollande* stellt sich offen gegen den von seinem Vorgänger *Sarkozy* ausgehandelten Fiskalpakt und verspricht weniger Sparen, aber für mehr Wachstum zu sorgen.¹²⁷ Als eines der ersten Wahlgeschenke wurde das Rentenalter wieder gesenkt.¹²⁸ Nach den ersten Wahlen in Griechenland Anfang Mai fand sich keine Mehrheit zur Regierungsbildung. Das radikale Linksbündnis – die *Syriza* – ist Umfragen zu Folge die stärkste Partei. Sie plädiert zwar für einen Verbleib in der Eurozone, allerdings ohne jegliche Zahlungsverpflichtungen.¹²⁹ Die zweiten Wahlen in Griechenland brachten zwar eine regierungsfähige proeuropäische Koalition hervor, jedoch kündigt auch diese eine Aufweichung der Sparpolitik an. Dieses Ziel

¹²⁰ BVerfG, Urt. v. 19.6.2012 – 2 BvE 4/11.

¹²¹ Entscheidung über ESM: Verfassungsrichter wollen Gauck bei Euro-Rettungsschirm um Aufschub bitten, Süddeutsche.de v. 21.6.2012. In Sachen „ESM/Fiskalpakt“ sind derzeit mehrere Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung anhängig, Rs. 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvR 6/12.

¹²² FAZ v. 26.6.2012, Anträge Zyperns und Spaniens, S. 1 f.

¹²³ *Schmidt*, Finanzkrise und Wirtschaftsrecht – Überlegungen über die Aufgabe von Juristen in Anbetracht des aktuellen Krisengeschehens, in: FS Hellwig, 2010, S. 311, 312 ff.

¹²⁴ *Paulus*, S. 202.

¹²⁵ Die Wahlen in Frankreich und Griechenland v. 6.5.2012 haben die europakritischen Parteien gestärkt.

¹²⁶ *Kornelius*, Vor der Wahl, SZ v. 9.5.2012, S. 4.

¹²⁷ *Kläsger*, Weniger Gehalt für Minister, mehr Steuern für Reiche, SZ v. 8.5.2012, S. 19; Süddeutsche.de vom 13.5.2012, Streit um Fiskalpakt, online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-fiskalpakt-hollandes-sozialisten-kritisieren-merkel-scharf-1.1356458>; *Ulrich*, Francois' Welt, SZ v. 10.5.2012, S. 7.

¹²⁸ FAZ v. 8.6.2012, Frankreich möchte Entlassungen verteuern: Auch der Mindestlohn soll steigen/Rentenreform von Sarkozy teilweise aufgehoben, S. 9.

¹²⁹ FAZ v. 14.5.2012, Keine Einigung auf Koalition in Griechenland, S. 2.

wird sie aus eigener Kraft jedoch nicht erreichen können.¹³⁰ Unweigerlich denkt man an Huntingtons Werk „*The Clash of Civilizations and the Remarking of World Order*“ (1998). Vielleicht sollten wir aber den Glauben an die Demokratie als Herrschaftsform noch nicht ganz aufgeben und nur die Bürger künftig besser einbinden? Etwa mit der Forderung, der Staat dürfe die künftige Schuldenbremse nur dann wieder umgehen, wenn er die Bürger vorher gefragt hat und diese durch Volksentscheid zustimmen. Fragen über Fragen, aber es lohnt sich nachzudenken, über Europa und unsere jetzige Form der Demokratie.

¹³⁰ FAZ v. 25.6.2012, Griechische Koalition verspricht Aufweichung der Sparpolitik, S. 4.