

## Europa als Rechtsgemeinschaft Währungsunion und Schuldenkrise

Hrsg. Thomas M. J. Möllers und Franz-Christoph Zeitler

von

STEFAN STÄDTER<sup>1</sup>

Die in dem vorliegenden Band zusammengefassten Beiträge sind das Ergebnis der Tagung „Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise“ im Mai 2012 an der Juristischen Fakultät Augsburg. Inhaltlich setzen sich die 13 Autoren aus Wissenschaft und Praxis mit der seit 2007 zu beobachtenden Finanz- und Bankenkrise auseinander.

Zu Beginn appelliert *Möllers* unter Bezugnahme auf *Walter Hallstein* an die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft<sup>2</sup> als ein sinnstiftendes Element. Die Gemeinschaft bildet seiner Meinung nach eine autarke Rechtsordnung, die an die Stelle von Macht und Politik tritt und in ihrer Durchsetzung von der Einhaltung der *rule of law* durch die Mitgliedstaaten lebt. Obgleich insbesondere der Gerichtshof der Europäischen Union die Idee der Rechtsgemeinschaft schärfte, kommt *Möllers* nicht umhin zuzugestehen, dass sich die Währungsunion gegenwärtig in einer Situation befindet, in der angesichts der zahlreichen Rechtsverstöße wie z.B. gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt oder aber gegen Art. 123, 125 AEUV eine Rückkehr zum Recht unerlässlich ist, um eine „Instabilität des Rechts“ abzuwenden.<sup>3</sup>

Zu den *Grundlagen – Europa als Rechtsgemeinschaft*<sup>4</sup> äußern sich *Streinz* und *Kotzur*. Während *Streinz* den Gerichtshof der Europäischen Union in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen stellt und angesichts des bei wirtschaftlichen Sachverhalten konzidierten politischen Gestaltungsspielraumes nach der Effektivität einer unionsgerichtlichen Entscheidungsfindung fragt,<sup>5</sup> konzentriert

---

<sup>1</sup> Dr. iur., Maître en droit.

<sup>2</sup> Die Rolle des Rechts im Rahmen der Währungsunion und Schuldenkrise, S. 1-18.

<sup>3</sup> Die Rolle des Rechts im Rahmen der Währungsunion und Schuldenkrise, S. 1-18.

<sup>4</sup> Grundlagen – Europa als Rechtsgemeinschaft, S. 21-70.

<sup>5</sup> Rechtsprinzipien des EuGH zur Durchsetzung des Europäischen Rechts, S. 22-43.

sich *Kotzur* auf die *Rolle der Kommission als Hüterin der Kommission*.<sup>6</sup> Ausgehend von der Prämisse, dass Krisen als die Stunde der Exekutive gelten, lobt *Kotzur* das bisweilen von der Öffentlichkeit unzureichend gewürdigte Tätigwerden der Kommission im Bereich der Finanzmarktregulierung, des Aufsichtsrechts und der Defizitverfahren und entschuldigt etwaige Ineffizienzen bei der Ausübung der Kontrolle mit der Interessenpolitik der im Rat versammelten Regierungsvertreter.<sup>7</sup>

Im Folgenden wird die politische Praxis an den rechtlichen Vorgaben der Währungsunion gemessen.<sup>8</sup> Dem politischen Statement des ehemaligen Finanzministers *Waigel* stehen dabei die rechtlich scharfsinnigen Ausführungen *Degenhardts* und *Siekmanns* gegenüber. Anders als der Ehrenvorsitzende der CSU und „Vater des Euro“,<sup>9</sup> der trotz aller wirtschaftlichen Unterschiede innerhalb der EWU an einer verstärkten politischen Integration mit Frankreich und Deutschland als Vorreiter festhält und jeglichen Alternativkonzepten pauschal eine Absage erteilt, warnt *Degenhardt* davor, dass eine Gleichsetzung der Währungsunion mit der europäischen Idee (Scheitert der Euro, dann scheitert Europa) zu einer Schwächung demokratischer Institutionen und damit zum Verlust der demokratischen Kultur führen könnte.<sup>10</sup> *Siekmann* widmet sich der Missachtung der rechtlichen Vorgaben des AEUV durch die Mitgliedstaaten und die EZB in der Schuldenkrise.<sup>11</sup> Auf Basis einer detaillierten Sachverhaltsdarstellung würdigt *Siekmann* ausführlich die seit der Bankenkrise im Jahre 2007 beschlossenen Maßnahmen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben des AEUV. *Siekmann* differenziert nicht nur feinsinnig zwischen Durchbrechungen und Verstößen, sondern er unterscheidet dabei auch zwischen den jeweiligen Urhebern der einzelnen Rechtsverletzungen, ohne dabei die möglichen Auswirkungen auf das deutsche Verfassungsrecht außen vor zu lassen.

Die Autoren *Zeitler*, *Sester* und *Paulus* unterbreiten mit der *Rückkehr zum Recht* Lösungsvorschläge, damit Europa als Rechtsgemeinschaft wieder rehabilitiert wird. Aus *Zeitlers*:<sup>12</sup> Sicht gilt es dabei einen Weg der Verbesserung und Ergänzung des bisherigen Regelwerkes zu beschreiten, wobei im Sinne der finanziellen

---

<sup>6</sup> Die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge, S. 45-68.

<sup>7</sup> Ebenda, S. 61.

<sup>8</sup> Rechtliche Vorgaben und politische Praxis in der Währungsunion, S. 71-158.

<sup>9</sup> Sueddeutsche.de, 27.9.2011, „Der Stabilitätspakt ist ein Lügenpakt geworden.“

<sup>10</sup> Missachtung rechtlicher Vorgaben bei der Umsetzung der Währungsunion, S. 85-100.

<sup>11</sup> Missachtung rechtlicher Vorgaben des AEUV durch die Mitgliedstaaten und die EZB in der Schuldenkrise, S. 101-158.

<sup>12</sup> Die Rückkehr zum Recht – Weiterentwicklung des institutionellen Rahmens der Währungsunion – ökonomische und rechtliche Überlegungen, S. 161-173.

Selbstverantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten insbesondere die Einführung eines Staatsinsolvenzrechts bzw. eines Restrukturierungsverfahrens unerlässlich ist. *Sester*,<sup>13</sup> der schwerpunktmäßig die Rolle der EZB und ihre Krisenmaßnahmen seit 2010 äußerst kritisch beleuchtet, kommt zwar zu dem Ergebnis, dass das ursprüngliche Konzept der EWU an der Staatsschuldenkrise gescheitert ist und sich die no-bail-out-Klausel als Illusion erwiesen hat. Nichtsdestotrotz hält Sester an dem Konzept des Euro unverändert fest und fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, auf ihre nationale Haushaltssouveränität zu verzichten. *Paulus* widmet sich schließlich der Frage, wie ein entsprechendes Resolvenzverfahren ausgestaltet werden könnte, dem eine derartige Abschreckungswirkung innewohnt, dass es niemals angewendet werden würde.

Unter der Überschrift „*Neue Gefahren – Rechtliche Grenzen einer Transferunion*“ sind insgesamt vier Beiträge zusammengefasst. Den Auftakt macht dabei ein Beitrag von besonderer Relevanz und Brisanz. *Peter M. Huber*, nicht nur Tagungsteilnehmer sondern zugleich auch Berichterstatter in den Verfahren gegen den ESM und den Fiskalvertrag interpretiert die Rechtsprechung des Zweiten Senats. Unter dem Titel „Das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts – vom Kompetenzgefüge zwischen der EU und den Mitgliedstaaten – Konsequenzen für die Bewältigung der Finanzkrise“<sup>14</sup> skizziert *Huber* zunächst die verfassungsrechtlichen Grenzen des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs und beleuchtet im Folgenden die Griechenlandhilfe und den Rettungsschirm im Lichte des von ihm ausführlich dargelegten Demokratieprinzips. Nicht nur im Rahmen der Entscheidungsfindung in Sachen ESM bzw. OMT-Programm, sondern auch in der von einigen Entscheidungsträgern bereits geforderten Einführung sog. Eurobonds dürfte vor allem einer von *Huber* zitierten Passage aus der Entscheidung BVerfGE 129, 124ff. zukünftig maßgebliche Bedeutung zukommen. In *Randnummer 180f.* der vorgenannten Entscheidung schloss das Gericht nämlich aus, dass dauerhafte völkervertragsrechtliche Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Darüber – so führte der Zweite Senat weiter aus – muss gesichert sein, dass ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.

Im Anschluss meldet sich der Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung in

---

<sup>13</sup> Status und Zukunft der Währungsunion, S. 175-200.

<sup>14</sup> Das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts vom Kompetenzgefüge zwischen der EU und den Mitgliedstaaten – Konsequenzen für die Bewältigung der Finanzkrise, S. 229-244.

Sachen *ESM* und *Fiskalvertrag* zu Wort. Zwar lobt *Häde*<sup>15</sup> einleitend das Bundesverfassungsgericht für die Verrechtlichung der Begriffe Integrationsverantwortung und Stabilitätsgemeinschaft. Gleichwohl mangelt es seinen Ausführungen nicht an einer gewissen Richterschele. So habe das Bundesverfassungsgericht das Instrument der Verfassungsbeschwerde nicht nur immer mehr zu einem Instrument der objektiven Rechtmäßigkeitskontrolle ausgestaltet.<sup>16</sup> Seiner Meinung nach vermag auch die Argumentation der Karlsruher Richter mit dem Demokratieprinzip deshalb nicht zu überzeugen, weil es sich bei dem Gericht nur um ein indirekt demokratisch legitimiertes Verfassungsorgan handele.<sup>17</sup> Geht es nach der Ansicht des Verfahrensbevollmächtigten der Bundesregierung, so braucht es zur effektiven Krisenbewältigung in Europa angesichts der noch erforderlichen Integrationsschritte vor allem eines: Und zwar der Zurückhaltung von Seiten des Bundesverfassungsgerichts.<sup>18</sup>

Kritik erfahren die beiden vorgenannten Autoren von dem Ökonomen *Blankart* und dem Juristen *Ohler*. *Blankart*<sup>19</sup> sieht in den Rettungsmaßnahmen und der darin zum Ausdruck kommenden Gemeinschaftssolidarität deshalb eine Gefahr für die europäische Einigung, weil die Europäische Union immer mehr in die Fallstricke der Entscheidungen über öffentliche Güter gerät. Auch *Ohler*<sup>20</sup> kritisiert die zunehmende komplette Steuerung privat verantwortlicher Entscheidungen wie sie die VO (EU) Nr. 1176/2011 im Falle der makroökonomischen Ungleichgewichte vorzunehmen versucht. *Ohler* erinnert zudem an die primären Aufgaben des Staates, den eigenen Haushalt im Gleichgewicht zu halten und einen im Sinne des Wettbewerbs angemessenen Ordnungsrahmen zu setzen.<sup>21</sup>

Insgesamt versammelt diese Schrift lesenswerte Beiträge aus unterschiedlichen Perspektiven. Sowohl das nationale als auch das supranationale Verständnis wird hinreichend gewürdigt. Vertreter der Exekutive, der Legislative und der Judikative

---

<sup>15</sup> Das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts vom Kompetenzgefüge zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, S. 245-260.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 256.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 256.

<sup>18</sup> "Und an das Bundesverfassungsgericht richtet sich die Erwartung, weiterhin nicht zu schnell vom Überschreiten der roten Linie auszugehen." Ebenda, S. 259.

<sup>19</sup> Gemeinschaftssolidarität und finanzpolitische Eigenverantwortung in der europäischen Integration, S. 261-276.

<sup>20</sup> Gemeinschaftssolidarität und finanzpolitische Eigenverantwortung in der europäischen Integration, S. 277-298.

<sup>21</sup> Ebenda, S. 292f.

# EuropolIS

kommen zu Wort. Nichtsdestotrotz bleiben Fragen offen.<sup>22</sup> Es fehlt insbesondere ein Kapitel, das sich mit möglichen Alternativen zum Euro oder mit der Reversibilität des Euro auseinandersetzt. Die Rückkehr zum Recht als alleiniger Lösungsvorschlag greift angesichts der Verwerfungen im Eurowährungsgebiet zu kurz und blendet eine entscheidende Sentenz des *Maastricht*-Urteils, in der sich der Zweite Senat zur Konditionalität der EWU äußerte, vollkommen aus:

*„[Die] Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.“<sup>23</sup>*

---

<sup>22</sup> So bleibt angesichts der guten Vorsätze z.B. die Frage, inwiefern die Schlussfolgerungen des Herausgebers *Möllers* als Verteidiger der Rechtsgemeinschaft mit seiner Rolle als Verfahrensbevollmächtigter des Bundestags in den Verfahren gegen den ESM und den Fiskalvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht zusammen passen. Schließlich ist das OMT-Programm der EZB der Höhepunkt jener Rechtsbrüche, die *Möllers* in dieser Tagung wie folgt umriss: „Schließlich verstieß auch die Europäische Zentralbank mehrmals gegen das Recht. Ein Verstoß gegen Art. 123 und Art. 127 Abs. 5 AEUV lag vor, als sie Staatsanleihen ankaufte, als sie den 3-Jahrestender auflegte oder Forderungen aufkaufte, um die Zinslast einiger Marktteilnehmer zu subventionieren.“ Ebenda, S. 8.

<sup>23</sup> BVerfGE 89, 155 (204).