

# Zurück zum Recht oder: Die Rechtspflicht zum Austritt aus der Währungsunion

von Reiner Schmidt

*Die EZB, obwohl nach dem grundlegenden Vertrag über die Arbeitsweise der EU nur zur Geldpolitik berechtigt, ist inzwischen zum wirtschaftspolitischen Hauptakteur in Europa geworden. Mit ihrer Rettungspolitik geht sie weit über ihr Mandat hinaus. Die Grundfesten der EU als Rechtsgemeinschaft wurden erschüttert. Die entsprechenden Feststellungen des BVerfG wurden vom EUGH unter Berufung auf einen weiten Einschätzungs- und Ermessenspielraum übergangen. Die von der EZB in Anspruch genommene Kompetenz ist demokratisch nicht zu rechtfertigen. Als Ausweg aus den ständigen Rechtsverstößen bleibt nur noch der Austritt aus der Eurozone. Außerdem kommt die Schaffung einer neuen (Teil-)Verfassung unter Einbeziehung des Volkes über Art. 146 GG in Betracht.*

*The ECB, which only regulates monetary policy according to the fundamental Treaty on the Functioning of the European Union, has since become one of Europe's main economic policy actors. With its bond-purchasing policy, it has stretched far beyond its mandate. The foundations of the EU as a legal community have been shattered. The corresponding decisions of the German Federal Constitutional Court were by-passed by the ECJ based on a large degree of discretion. The utilization of this competence by the ECB is not democratically justified. The only way out of the continuous legal violations is by leaving the Eurozone. In addition, according to Art. 146 of the German Constitution, the creation of a new (in-part-) Constitution by the people comes into question.*

## I. Die volkswirtschaftliche Situation

### 1. Die Maßnahmen der EZB

Die EZB betreibt schon lange keine Geldpolitik mehr, vielmehr forciert sie die Rettungspolitik für überschuldete Staaten, Banken und Unternehmen. Sie versucht Strukturen aufrechtzuerhalten, die nicht mehr aufrechtzuerhalten sind. Bei

Käufen von Staatsobligationen geht sie sogar weiter als die US-Notenbank Federal Reserve (Fed). Diese hat bei ihren Anlagekäufen nie Papiere eines Gliedstaats gekauft, obwohl beispielsweise Kalifornien kurz vor der Pleite stand. Dagegen hatte EZB-Präsident *Mario Draghi* in seiner berühmt-berüchtigten Rede im Juli 2012 angekündigt, alles Notwendige zu tun („*whatever it takes*“), um den Euro zu retten. Unter anderem waren Käufe von Anleihen der Peripherie-Länder der Euro-Zone gemeint. Es handelt sich um eine „unglaubliche Machtusurpation“ (*Hans-Werner Sinn*), bei der die EZB weit über ihr Mandat hinausgeht.<sup>1</sup>

In der deutschen Rechtswissenschaft wird diese Situation teilweise nicht wahrgenommen oder – schlimmer noch – mit völlig unzureichenden Behauptungen abgetan. Zur gängigen Betrachtungsweise gehört, dass „zwischen den eng miteinander verflochtenen Feldern der Wirtschafts- und Währungspolitik juristisch klare Grenzlinien“ nicht gezogen werden könnten.<sup>2</sup> Nicht einmal die rechtlichen Folgen dieser wirtschaftswissenschaftlichen Ignoranz werden gesehen. Denn ließen sich tatsächlich währungs- und wirtschaftspolitische Maßnahmen so wenig trennen, dann dürfte die EZB nicht mit Unabhängigkeit ausgestattet werden wie dies in Art. 130 AEUV geschehen ist. Die mit der Unabhängigkeit verbundene Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus bedingt nämlich eine restriktive Auslegung des Mandats.<sup>3</sup> Unbenommen bleibt selbstverständlich, dass es immer Überschneidungen und Abgrenzungsfragen zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik gibt. Dieser Befund unterscheidet sich aber nicht von anderen Situationen im Recht. Rechtswissenschaft ist eine Interpretationswissenschaft. Auslegungsprobleme auch im Bereich von Wirtschaftspolitik und Recht gehören zum täglichen Geschäft.<sup>4</sup> Die Vertreter der Meinung, wonach die Entfesselung der EZB rechtlich nicht angreifbar sei, ficht dies allerdings nicht an. Sie argumentieren mit der angeblichen fehlenden Trennbarkeit von Währungs- und Wirtschaftspolitik, mit der praktischen Notwendigkeit der Krisenbewältigung oder sie akzeptieren in aller Schlichtheit, dass sich die EZB ihre Ziele selbst setzen könne.<sup>5</sup> Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV) bleibt so auf der Strecke.

- 1 Zum Ganzen *Sinn, H.-W.*, Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 04.02.2017, 16. Zur Verstrickung der EZB in das Rettungsthema siehe *Sarrazin, T.*: Europa braucht den Euro nicht, München, 2012, 228 ff.
- 2 So neuerdings z. B. *Kingreen, T.*: Vereinigte Staaten: Die Europäische Union im Lichte der Zäsuren des Föderalismus in den USA, in: AöR 141/4 (2016), 533. Eine nähere Diskussion mit der juristischen Literatur erübrigt sich, soweit diese allgemein anerkannte, für die juristische Interpretation unverzichtbare wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse unberücksichtigt lässt.
- 3 So die ganz herrschende Meinung; neuerdings BVerfG vom 21.06.2016, JZ 2016, 1055 (1063, Tz. 189).
- 4 Siehe schon *Schmidt, R.*: Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971, 97 ff.
- 5 So z. B. *Kingreen, T.*, a.a.O., 533.

Kehren wir zurück zur wirtschaftlichen Situation.

Die Notenbank hat eine Rolle übernommen, „die einer für die Geldpolitik zuständigen Institution grundsätzlich nicht zusteht“, formuliert der erste Chefvolkswirt der EZB *Otmar Issing*, der deren Strategie konzipiert hatte.<sup>6</sup> Eine Folge der ultraexpensiven Geldpolitik ist nach *Hans-Werner Sinn* der Anstieg für Preise für Immobilien und Aktien in einigen Ländern in den vergangenen Jahren. Der Immobilienboom in Deutschland habe inzwischen Blasen-Charakter.<sup>7</sup>

In der Wirtschaftsgeschichte sind die Rettungsmaßnahmen der EZB und der Parlamente das bisher größte regionale Programm zur staatlichen Investitionslenkung in Marktwirtschaften. Grundsätzlich ist jedoch die Lenkung von Kapitalströmen der Marktwirtschaft nicht angemessen, wenn die Verteilung der Produktionsfaktoren auf alternative Standorte von der Politik gesteuert wird und nicht von den Marktkräften. Die von der EZB für ihren Interventionismus vorgebrachten Argumente sind kümmerlich. Die Maßnahmen werden trotz ihrer offenkundigen fiskalischen Auswirkung als reine Geldpolitik bezeichnet. Die Prämisse, wonach die nominalen kurzfristigen Zinsen für gesicherte Kredite überall innerhalb einer Währungsunion gleich sein sollen, weil die zur Sicherung verwendeten Pfänder überall die gleiche Qualität aufweisen, überzeugt nicht. Die Banken der GIPSIZ-Länder werden dadurch stark begünstigt, dass sie sich nunmehr formal genauso günstig wie die Banken anderer Länder finanzieren können, obwohl sie ihren Gläubigern ein wesentlich höheres Konkursrisiko zumuten.<sup>8</sup> Die Risikoprämien, welche die EZB eliminieren will, sind nicht das Resultat von Marktfehlern, sondern Ausdruck berechtigter Erwartungen der Investoren. Das Risiko eines Zusammenbruchs des Euro kann keine länderspezifischen Unterschiede in den Risikoprämien begründen. Eine Währungsabwertung nach einem Zusammenbruch des Euro bedeutete, dass der Zinsertrag der Gläubiger und die Zinslast der Schuldner fielen. Es ist deshalb durchaus rational und effizient, wenn die Parteien angesichts dieser Gefahr höhere nominale Zinssätze vereinbarten; ein zu korrigierender Marktfehler liegt nicht vor.<sup>9</sup>

Die skizzierten volkswirtschaftlichen Erkenntnisse werden von einer breiten Meinung in der Wirtschaftswissenschaft geteilt. Vor allem wird die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Anleiheaufkäufe der EZB kritisiert. „Wenn die Anleihekäufe der EZB geldpolitisch motiviert wären, würde die EZB ein reprä-

6 *Issing, O.*: Notenbanken am Scheideweg, in: FAZ, 10.02.2017, 16.

7 So *Sinn, H.-W.*, NZZ, a.a.O., 16.

8 Zum Ganzen *Sinn, H.-W.*: Der Euro. Von der Friedensidee zum Zankapfel, München 2015, 427 ff.

9 So deutlich ebd., 430.

sentatives Portefeuille aller Staatsanleihen der Mitgliedstaaten oder auch private Anleihen kaufen. Das tut sie aber nicht. Sie kauft nur Anleihen überschuldeter Mitgliedstaaten. Das ist monetäre Staatsfinanzierung“.<sup>10</sup> Angesichts des 25-jährigen Jubiläums des Maastricht-Vertrags wurde in einer Studie unter Mitwirkung des Instituts für Weltwirtschaft<sup>11</sup> die Summe der Entwicklung seit 1992 wie folgt gezogen: Im Euroraum habe sich noch keine ausreichende realwirtschaftliche Konvergenz eingestellt. Die einheitliche Geldpolitik der EZB sei überfordert und passe nicht zur unterschiedlichen Konjunkturlage der einzelnen Teilnehmerländer. Der Krisenmechanismus und die institutionellen Reformen für den gesamten Euro-Raum hätten nur zu einer starken Umverteilung und zu einer gemeinsamen Haftung geführt. Die strukturellen und konjunkturellen Dauerprobleme der südlichen Krisenländer seien auch Ausdruck einer unterschiedlichen „Philosophie“. Deutschland und einige andere Kernländer des Euroraums setzten auf längerfristige Begrenzung und Abbau der öffentlichen Verschuldung sowie angebotsorientierte strukturelle Reformen. Südliche Länder dagegen bevorzugten ein aktives Krisenmanagement mit einer an *Keynes* orientierten expansiven Geld- und Fiskalpolitik, die auf Inflationierung und das „Herauswachsen aus der Krise“ setze.<sup>12</sup>

## 2. Unterschiedliche Denkweisen

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser Aussagen für die weitere Entwicklung ist es notwendig, auf die elementaren Unterschiede ökonomischen Denkens in Deutschland und in Frankreich einzugehen. Dies ist vor allem auch deshalb ratsam, weil eine realistische Abschätzung der weiteren Entwicklung das unterschiedliche, historisch gewachsene wirtschaftspolitische Vorverständnis der beiden wichtigsten Länder der EU in das Kalkül zu ziehen hat. Es wäre unrealistisch zu glauben, dass sich hieran in absehbarer Zeit etwas ändern wird. Die Politik blendet dieses Grundproblem weiterhin geflissentlich aus.

Dagegen werden im grundlegenden Werk von *Brunnermeier, James* und *Landau* folgende Unterschiede herausgestellt:<sup>13</sup>

- 10 So der Aufruf der 136 Wirtschaftswissenschaftler „Deutsche Ökonomen werfen der EZB Staatsfinanzierung vor“, in: FAZ, 12.09.2013, 13. Zum Ganzen vgl. *Schmidt, R.*: Wettbewerbsverfälschung als Handlungsmaxime, in: Alexander, C. et al. (Hg.): Festschrift für Helmut Köhler, München 2014, 645 ff.
- 11 *Jost, T./Reitz, S.*: 25 Jahre Maastrichter Verträge – reale Divergenzen und institutionelle Reformen, Wirtschaftsdienst 97/2 (2017), 1 ff.
- 12 So *Jost, T./Reitz, S.*, a.a.O., 6. „Euro wird zur Transferunion“ titelt die FAZ am 07.02.2017, 17. „Der Euro-Raum wächst nicht zusammen“ formuliert die NZZ am 08.02.2017.
- 13 *Brunnermeier, M. K./James, H./Landau, J.-P.*: The Euro and the Battle of Ideas, Princeton, 2016, 66 ff.

Die wesentlichen Elemente deutschen ökonomischen Denkens sind folgende:

- im Mittelpunkt steht die rechtliche, moralische und politisch abgesicherte Regulierung eines freien Marktes;
- ein deutlicher Schwerpunkt liegt auf Verantwortung und Berechenbarkeit. Diejenigen, die Kontrolle ausüben und sich Risiken aussetzen, haben die Folgen ihres Tuns zu tragen;
- eine grundsätzliche Zurückhaltung gegenüber Rettungsmaßnahmen, um verantwortungsloses Verhalten auszugleichen;
- der zentralen Notenbank dürfe keine Verpflichtung für Rettungsmaßnahmen auferlegt werden, weil andernfalls die Priorität für Preisstabilität aufgegeben würde;
- die feste Überzeugung, dass bindende Regeln notwendig sind, um zu verhindern, dass Geldpolitik in Fiskalpolitik ausufert;
- die Notwendigkeit von Regeln zur Schuldenbegrenzung;
- die Überzeugung, dass Wachstum nicht durch zusätzliches Geld, sondern durch Strukturreformen erreicht wird;
- die Überzeugung, dass Konsumzurückhaltung durch spätere Wohlfahrtsvermehrung belohnt wird.

Im Gegensatz dazu stehen folgende französische Grundprinzipien:

- Regeln müssen immer Teil des politischen Prozesses bleiben und gegebenenfalls neu verhandelt werden;
- Krisenmanagement erfordert bewegliche Antworten;
- es wäre undemokratisch, die Regierung durch Regeln etwa in Bezug auf die Schuldenaufnahme zu binden;
- Geldpolitik darf sich nicht darauf beschränken, Preisstabilität zu gewährleisten;
- da unterschiedliche Gleichgewichtsformen denkbar sind, dürften keine gewählt werden, die für die augenblickliche Situation ungünstig sind;
- augenblickliche Zurückhaltung sei widersprüchlich und aussichtslos („present virtue is self-contradictory and self-defeating“).<sup>14</sup>

Während in Deutschland flexible Wechselkurse in offenen Kapitalmärkten bevorzugt werden, setzt man in Frankreich auf ein aktives Management der Kapitalströme.<sup>15</sup> Die traditionell begründeten Unterschiede des Verhältnisses von Wirtschaft und Staat in Deutschland und Frankreich schlagen voll durch bei Grundfragen der Geld- und Fiskalpolitik innerhalb der EU. Dies betrifft beispielsweise das Verbot von Transferleistungen, die Eurobonds und die Handhabung des ESM.

Die Dauerkrise der europäischen Integration geht vor allem auf die Missachtung der historisch tief verwurzelten wirtschaftskulturellen Unterschiede zurück, obwohl

<sup>14</sup> Ebd., 74.

<sup>15</sup> Ebd., 82.

doch insbesondere die Art. 4 und 5 Abs. 3 EUV gerade das nur subsidiär erlaubte Handeln der Union betonen. Die Landschaft Europas ist durch den Wettbewerb unterschiedlicher Wirtschaftskulturen geprägt. Versucht man weiterhin Zwangsjacken (Eurobonds, Bankenunion etc.) zu schneiden, wird man den Erstickungstod beschleunigen. Der Brexit sollte eine Lehre sein. Der Wohlstand Europas beruht doch gerade auf dem Wettbewerb unterschiedlicher Wirtschaftskulturen.<sup>16</sup>

## II. Die Auswirkungen der Rettungspolitik auf die Bundesrepublik

Durch den sogenannten Euro-Rettungsschirm, den im Jahr 2010 beschlossenen Stabilisierungsmechanismus, wurden klammen Staaten Finanzhilfen im Umfang von 750 Mrd. Euro bereitgestellt. Deutschland übernahm eine Bürgschaft über 147,6 Mrd. Euro. Obwohl davon ausgegangen worden war, dass es niemals nötig sein werde, den Rettungsschirm in Anspruch zu nehmen, wurde er bald für Irland, Portugal, Griechenland, Spanien und auch Zypern gebraucht. Durch die Erhöhung der Garantiesumme des EFSF (*European Financial Stability Facility*), die nötig geworden war, um auch größere Länder zu retten, wurde die deutsche Gewährleistung auf rund 253 Mrd. Euro erhöht. Der Notstand erwies sich als Dauerzustand. Die zunächst als vorläufig gedachten und so bezeichneten Maßnahmen wurden in einen dauerhaften Rettungsfonds, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) verwandelt, der ohne zeitliche Begrenzung den vorläufigen Rettungsschirm ersetzt. Die deutsche Beteiligung am ESM beträgt etwa 27 % oder 190 Mrd. Euro.<sup>17</sup>

Daneben steht die eigene Rettungspolitik der EZB, die im Jahr 2010 zunächst 200 Mrd. Euro im Rahmen ihres *Securities Markets Program* kaufte, um dann im September 2012 zu beginnen, in unbegrenztem Umfang Staatsanleihen von Eurokrisenstaaten auf dem Sekundärmarkt zu erwerben. Ziel war es, die Renditen, die in der Eurokrise stark gestiegen waren, drastisch zu senken und die Finanzierungsbedingungen der schwächeren Staaten zu erleichtern. Bedingung für die Förderung war, dass sich die Staaten einem Anpassungsprogramm unterwerfen. Die Ankündigung dieses OMT-Programms (*Outright Monetary Transaction*) genügte, um Vertrauen zu schaffen. Die Marktteilnehmer konnten nun den Kauf der Anleihen von Krisenstaaten riskieren, ohne Verluste befürchten zu

16 So erfrischend *Abelshauser, W.*: Viele Wege führen nach Rom, in: FAZ, 13.03.2017, 6, unter Hinweis auf *John Stuart Mill* und den Nobelpreisträger *Douglass C. North*, der gerade im Fehlen eines Einheitsstaates den Grund für den Wohlstand Europas sieht. Vgl. auch *Issing, O.*: Großer Beifall von allen Seiten, in: FAZ, 04.09.2012, 25.

17 Zur Errichtung des ESM vgl. näher *Schmidt, R.*: Wirtschafts- und Währungspolitik, in: Schmidt, R./ Wollenschläger, F. (Hg.): Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Heidelberg, 2016, 205, Rn. 29.

müssen. Deutschland ist mit etwa 26 % an Verlusten beteiligt, die aus der Insolvenz eines Staates dessen Anleihen von der EZB gekauft wurden, entstehen würden. Inzwischen kauft die EZB praktisch in unbegrenzter Höhe Staatsanleihen von Problemstaaten. Aus dem Gesamtvolumen aller Rettungsmaßnahmen errechnet sich für Deutschland ein Haushaltsrisiko von 406 Mrd. Euro.<sup>18</sup>

### III. Die rechtliche Bewertung der Rettungspolitik

#### 1. *Ultra vires*, Identität, RechtsverstöÙe

Der bisherige Weg der Rettungsarchitektur führt in ein System, „in dem zentral-planerische Institutionen Finanzmittel zwischen den Regionen hin und her schieben und sich dabei dubioser ideologischer Argumente bedienen, um ihre Politik der Öffentlichkeit zu erklären“.<sup>19</sup> Unter den neuen politischen Machtzentren ist die EZB das Wirkmächtigste. Dies ist schon deshalb bedenklich, weil sie demokratische Entscheidungen auf Dauer faktisch präjudizieren kann.

Das Handeln der EZB<sup>20</sup> war Gegenstand einiger spektakulärer Entscheidungen<sup>21</sup>, die hier nicht im Einzelnen referiert werden können. Mit dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts<sup>22</sup> ist ein vorläufiger Abschluss der gerichtlichen Auseinandersetzungen erreicht.<sup>23</sup> Im Ergebnis wurden der EZB einige wichtige Beschränkungen auferlegt<sup>24</sup>, andererseits räumen der EuGH den Organen der EU und das Bundesverfassungsgericht dem EuGH stets einen weiten Einschätzungs- und Ermessensspielraum ein.<sup>25</sup>

Im Folgenden soll nach dem vorläufigen Ende der judiziellen Auseinandersetzung überlegt werden, welche politischen Folgerungen aus den Grenzbestim-

18 In dieser Höhe errechnete das Ifo-Institut den Verlust Deutschlands bei einem fiktiven Zusammenbruch des Euro und der Zahlungsunfähigkeit der GIPSIZ-Staaten. Zu den wesentlichen Posten gehören Targetforderungen in Höhe von 543 Mrd. Euro und die ausgezahlten Finanzhilfen an Griechenland in Höhe von 72 Mrd. Euro. Zum Ganzen vgl. *Murswiek, D.*: Die Eurokrise vor dem Bundesverfassungsgericht, Baden-Baden, 2016, 24-29. Die aktuellen Zahlen ergeben sich aus dem sogenannten Haftungspegel des Ifo-Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München. Der Haftungspegel wird wöchentlich aktualisiert. Aufgrund fehlender Daten zur über- oder unterproportionalen Banknotenausgabe in mehreren Krisenländern ist derzeit eine Anpassung allerdings nicht möglich. Die letzte Ergänzung stammt vom 15.09.2014. Vgl. D: Downloads/CESifo-Gruppe München.

19 *Sinn, H.-W.*, Euro, a.a.O., 433.

20 Im Einzelnen *Schmidt R.*: Die entfestelte EZB, JZ, 70/7 (2015), 317 ff.

21 BVerfGE 134, 366 ff. (OMT-Urteil); BVerfGE 135, 317 ff. (ESM); EuGH v. 16.06.2015 (OMT-Urteil); BVerfG v. 21.06.2016 (OMT-Urteil), JZ 2016, 1055 ff..

22 BVerfG v. 21.06.2016 a.a.O.

23 Ob das BVerfG im Fall einer *ultra-vires*-Handlung des EuGH diesem durch nochmalige Vorlage Gelegenheit zur Abhilfe geben muss, ist noch ungeklärt, so *Wischmeyer, T.*: Nationale Identität und Verfassungsidentität. Schutzgehalte, Instrumente, Perspektiven, in: AöR, 140/3 (2015), 455, Fn. 183.

24 BVerfG v. 21.06. 2016, JZ 2016, 1065 f, Tz. 205 ff..

25 A.a.O., Tz. 197 ff.

mungen des Bundesverfassungsgerichts für das politische Verhalten im Rahmen der weiteren Entwicklung der EU zu ziehen sind.

Zweifellos ist die Europäische Union eine Rechtsgemeinschaft, die durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bestimmt wird. Sie ist an die europäischen Grundrechtsgewährleistungen gebunden und achtet die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, auf denen sie beruht. Das Unionsrecht ist von der vertraglichen Ermächtigung abhängig. Die Organe, Einrichtungen und Stellen der EU sind auf Vertragsänderungen angewiesen, wenn sie ihre Befugnisse erweitern wollen.<sup>26</sup> Jenseits jeder verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung hat jedes Staatsorgans ohne Rücksicht auf den betroffenen Sachbereich zu überprüfen, ob im konkreten Fall ein *ultra-vires*-Akt vorliegt, ob etwa Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU offensichtlich außerhalb der übertragenen Kompetenz handeln. Dies ist dann der Fall, wenn sich die Einhaltung allgemeiner Standards unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt.

Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen liegt dann vor, wenn die Kompetenzüberschreitung erhebliches Gewicht besitzt, also gegen das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität verstößt. Dies lässt sich nur im Einzelfall entscheiden. Es kommt darauf an, ob durch das betreffende Handeln die Gesamtarchitektur verschoben wird. Eine Identitätskontrolle hat das Bundesverfassungsgericht, insbesondere bei Prüfung der Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestags, wahrgenommen.<sup>27</sup> Verletzungen der Verfassungsidentität sind immer auch *ultra-vires*-Akte. Durch eine zusätzliche Feststellung des Verstoßes gegen die Verfassungsidentität wird das Gewicht des Eingriffs und die strukturelle Bedeutung der Kompetenzverschiebung deutlich.<sup>28</sup> Unabhängig von einem schutzpflichtähnlichen Anspruch des Bürgers müssen die „Verfassungsorgane im Falle offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Kompetenzüberschreitungen und sonstiger Verletzungen der Verfassungsidentität durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinwirken“.<sup>29</sup>

Die eingangs festgestellte „unglaubliche Machtusurpation“ durch die EZB wird von der Sache her letztlich vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 21. Juni 2016<sup>30</sup> bestätigt, auch wenn gleichzeitig dem EuGH ein weitgehender Er-

26 So die ständige Rechtsprechung des BVerfG; zuletzt U. v. 21.06.2016, a.a.O., 1065, Tz. 165 ff.

27 Vgl. BVerfGE 134, 366 Rn. 27.

28 Vgl. *Wismeyer, T.*, a.a.O., 456.

29 BVerfG v. 21.06. 2016, a.a.O., 1060, Tz. 165 f.

30 BVerfG v. 21.06. 2016, a.a.O., 1062, Tz. 180. Das Gericht spricht von „wichtigen Einwänden“.



messensspielraum eingeräumt wird.<sup>31</sup> Selbstverständlich unterliegt auch das Handeln der unabhängigen EZB der rechtlichen Kontrolle.<sup>32</sup> Bei Beurteilung von deren Maßnahmen ist nicht nur auf die verfolgten Ziele, sondern auch auf die eingesetzten Mittel abzustellen<sup>33</sup>.

## 2. Das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung

Für die Währungsunion als Stabilitätsunion ist das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung elementar. Dies wurde unter anderem im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts betont.<sup>34</sup> Die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft war Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Die Beachtung der Unabhängigkeit der EZB und das vorrangige Ziel der Preisstabilität sind eine dauerhaft geltende Verfassungsanforderung der deutschen Beteiligung an der Währungsunion überhaupt. Es gehört nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zu den grundsätzlichen Anforderungen des Demokratiegebots, dass die EZB Schuldtitel von öffentlichen Einrichtungen nicht unmittelbar erwerben darf.

Trotz der Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV, d. h. also trotz der Einrichtung eines dauerhaften Mechanismus zu gegenseitiger Hilfsleistung der Mitgliedstaaten, bleibt es beim grundsätzlichen Verbot der Haftungsübernahme. „Das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung als wesentliches Element zur unionsrechtlichen Sicherung der verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratiegebots (...) wird durch den ESM-Vertrag nicht tangiert“.<sup>35</sup> Das Anlagekaufprogramm der EZB vom Mai 2010 (SMP, *Securities Market Programm*) aber ist schon deshalb keine geldpolitische Maßnahme, weil nur gekauft, nicht verkauft wurde.<sup>36</sup> Nichts anderes gilt für das auf den Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts gestellte OMT-Programm. Es ist rechtswidrig, wenn Anleihen einzelner Länder gekauft werden, „um Risikoaufschläge zu reduzieren und damit Finanzierungskonditionen zu verbessern“. Im Ergebnis werden staatliche Insolvenzrisiken zwischen den Steuerzahlern verschiedener Länder umverteilt.<sup>37</sup> Wie das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 21. Juni 2016 feststellte, hätten die offensichtlich gegen einen geldpolitischen Charakter sprechenden Maßnahmen der EZB näher

31 A.a.O., 1062, Tz. 176 ff.

32 Nachweise hierzu bei BVerfG, a. a. O., 1062, Tz. 180.

33 A.a.O., 1062, Tz. 177.

34 BVerfGE 89, 155 (204).

35 BVerfGE 132, 195 (266). Zum Ganzen vgl. *Schmidt, R.*: Wettbewerbsverfälschung, a.a.O., 645 ff.

36 *Schmidt, R.*, Wettbewerbsverfälschung, a.a.O., 650 mit weiteren Nachweisen.

37 So der Präsident der Bundesbank *Jens Weidmann* in einem Interview, in: SZ, 24.06.2013.

überprüft werden müssen. Der Gerichtshof (gemeint ist der EuGH) nimmt „die Behauptung einer geldpolitischen Zielsetzung des OMT-Programms hin, ohne die zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen zu hinterfragen oder zumindest im Einzelnen nachzuvollziehen und ohne diese Annahmen mit den Indizien in Beziehung zu setzen, die offensichtlich gegen einen geldpolitischen Charakter sprechen“.<sup>38</sup> „Ein solches Kompetenzverständnis trägt jedoch der verfassungsrechtlichen Dimension des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nicht hinreichend Rechnung“.<sup>39</sup> Schließlich bleibe ohne Antwort, „dass die der Europäischen Zentralbank eingeräumte Unabhängigkeit (Art. 130 AEUV) zu einer spürbaren Senkung des demokratischen Legitimationsniveaus ihres Handelns führt und daher Anlass für eine restriktive Auslegung und besonders strikte gerichtliche Kontrolle ihres Mandats sein müsste.“ Dies gelte umso mehr, wenn die Verfassungsidentität eines Mitgliedstaats betroffen sei. Die Einschränkung der demokratischen Legitimation durch die Unabhängigkeit sei zwar eine in Art. 88 Satz 2 GG vorgesehene Modifikation des Demokratieprinzips, gerechtfertigt durch die spezifischen Rahmenbedingungen der Währungspolitik, dies gebiete jedoch eine restriktive Auslegung des währungspolitischen Mandats der EZB.<sup>40</sup>

Wenn sich das Bundesverfassungsgericht trotz dieser deutlichen Einschätzung bisher nicht dazu entschließen konnte, einen *ultra-vires*-Akt festzustellen, dann ist dies in unserem Zusammenhang nicht ausschlaggebend. Hier interessieren primär nicht das Verhältnis der beiden Gerichtshöfe zueinander und die womöglich zu rücksichtsvolle Pflege von deren Kooperationsverhältnis.<sup>41</sup> Selbst wenn das Gericht im Rahmen der laufenden Verfassungsbeschwerden gegen Beschlüsse der EZB über den Ankauf von Wertpapieren im EAPP-Programm zur längst fälligen Feststellung eines *ultra-vires*-Aktes kommen sollte, müsste überlegt werden, welcher Weg in das Recht der vielversprechendste ist.

### 3. Die Verpflichtung zu rechtlichem Verhalten

Die deutschen Verfassungsorgane sind dazu verpflichtet, die Verfassungsidentität, das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip zu beachten, unabhängig davon, inwieweit dies im Einzelnen gerichtlich festgestellt wird. Für die Einhaltung des Demokratiegebots kommt es darauf an, dass der Bundestag eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden kann, ohne durch das verantwor-

38 BVerfG v. 21.06.2016, a.a.O., 1055 ff. (1062, Tz. 182).

39 BVerfG, a.a.O.

40 BVerfG, a.a.O., 1063, Tz. 187.

41 Hierzu näheres bei *Voßkuhle, A.*: „Integration durch Recht“ – der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 71 /4 (2016), 161 ff.

tungslose Verhalten der EZB auf Jahre hinaus faktisch gebunden zu werden. Der Bundestag darf sich weder im Ausgaben- noch im Einnahmehereich nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ausliefern. Der Haushaltsgesetzgeber muss seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben „frei von Fremdbestimmung“ seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der EU treffen und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleiben.<sup>42</sup>

Nach den bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass die dauernde Grenzüberschreitung der EZB, deren wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Umverteilung zwischen Nord- und Südländern und deren permanente Enteignung von Sparern und dem Druck auf die Profitabilität von Banken und Versicherungen<sup>43</sup> letztlich nicht durch die Gerichte gestoppt werden kann. Daher ist zu überlegen, wie die gestörte Balance der EU auf anderem Weg wiederhergestellt werden könnte.

Die Gefahren für die weitere offene oder schleichende Untergrabung unseres rechtsstaatlichen Systems sind groß. Die EZB hat bereits zukünftige demokratische Entscheidungen weitgehend präjudiziert. Auch das OMT-Programm würde letztlich dazu führen, dass die EZB „riesige Volumina von Staatsanleihen der GIPSIZ-Länder kaufen (...) müsste, um die nächsten Krisenfälle zu meistern“.<sup>44</sup> Es ist absehbar, dass ein Gremium, in dem Malta und Zypern dieselbe Stimm-macht wie Deutschland oder Frankreich haben, den Weg in eine Transferunion markieren. Parlamente werden so „zu bloßen Erfüllungsgehilfen des EZB-Rats, der mittlerweile der wahre Hegemon in der Eurozone ist“.<sup>45</sup> Das Bundesverfassungsgericht war zwar redlich bemüht, Recht auch in der Krise und im Konflikt zu bewahren.<sup>46</sup> In der ESM-Entscheidung verlangte es beispielsweise von der Bundesregierung Vertragslücken im Hinblick auf die Schuldenbegrenzung im ESM-Vertrag zu schließen. Im Vorlagebeschluss zum EuGH wurde vor einer Umgehung des Verbots monetärer Haushaltsfinanzierung (Art. 123 Abs. 1 AEUV) gewarnt.<sup>47</sup>

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten:

Der Ausverkauf des Rechts in der Eurozone in den letzten 15 Jahren ist unübersehbar. Die Stabilitätsvereinbarungen wurden missachtet<sup>48</sup>, die wesentlichen

42 BVerfGE 129, 124 (179 f.); 132, 195 (240 Rn. 190); 135, 312 (S. 402 Rn. 164).

43 So deutlich: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Jahresgutachten 2016/17, Ziff. 419 ff.; früher schon im Jahresgutachten 2015/2016, Ziff. 381 ff.

44 Sinn, H.-W., Euro, a.a.O., 434.

45 So Sinn, H.-W., Euro, a.a.O., 436.

46 Vgl. Voßkuhle, A., a.a.O., 161 ff.

47 Ebd., 167.

48 Statt vieler Zeitler, F.-C.: Was bleibt vom Stabilitäts- und Wachstumspakt?, in: Bauer, H. et al. (Hg.): *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*. Festschrift für Reiner Schmidt, München 2006, 223 ff.; ders.:

Bausteine des gesamten Vertragswerks wie die Selbstverantwortung für nationale Schulden, das Verbot der monetären Staatsfinanzierung und die Maastrichter Schuldengrenzen sind Makulatur. Die EZB, rechtlich auf Geldpolitik verpflichtet und auf diese beschränkt, mutierte letztlich ungehindert zu *der* wirtschaftspolitischen Großmacht in der EU, welche die Schuldtitel der schwächeren Mitgliedsländer ohne Rücksicht auf die Bonität aufkauft. Die Disziplinierungsfunktion des Marktzinsens für zu hohe Schulden ist ausgeschaltet.<sup>49</sup>

Aus der Insolvenz des Rechtsstaats<sup>50</sup> kann nicht mehr allein die Gerichtsbarkeit, sondern nur noch ein grundsätzliches Umdenken bzw. eine verantwortungsvolle d. h. rechtsgebundene Politik führen.

## IV. Recht und Politik

### 1. Wege zurück ins Recht

Die Verpflichtung der Politik auf das Recht ist unbestritten. Rechtsstaatlichkeit gehört zu den grundlegenden Werten der Union (Art. 2 EUV). Rechtstreue hat auch einen ganz praktischen Nutzen: „Wenn man sich an die Regeln hält und Reformen verwirklicht, wird man auf einmal ganz erfolgreich.“<sup>51</sup> Eine Rückkehr der EZB in die Rechtsstaatlichkeit kann von der Bundesregierung allerdings nicht erzwungen werden.

Das entscheidende Beschlussorgan der EZB ist der Rat. Dort sind neben den sechs Mitgliedern des EZB-Direktoriums gegenwärtig 19 Präsidenten und Gouverneure der nationalen Zentralbanken des Euro-Systems vertreten (Art. 282, 283 AEUV). Sie sollen nicht die Interessen ihres Landes vertreten, sondern sie sind kraft Amtes als unabhängige Experten Mitglied. Die Stimmen werden nicht nach der wirtschaftlichen Bedeutung des Mitgliedsstaats gewichtet. Im Interesse

Eine Perspektive für Europa, in: Kirchhof, G./Kube, H./Schmidt, R. (Hg.): Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union, 2. Aufl., Tübingen 2017, 75 ff.

49 Vgl. zum Ganzen Riehle, G.: Eurokrise. Verzicht auf den Euro als Chance für Europa, Baden-Baden 2016, insbes. 209 ff.; van Suntum, U.: Wege aus der Eurofalle, in: FAZ, 03.01.2014, 12.

50 Vgl. Kirchhof, P.: Verfassungsnot!, in: FAZ 12.07.2012; ders.: Stabilität von Recht und Geldwert in der Europäischen Union, in: NJW 1-2 (2013), 3; Graf Kielmannsegg, P.: Zwangsintegration, in: FAZ 15.12.2012; Schmidt, R.: Geldwirtschaft im Weltfinanzsystem, in: Isensee, J./Kirchhof, P.: Handbuch des Staatsrechts, Bd. XI, Heidelberg, 2013, § 252 Rn. 60; ders.: Ende der Rechtsgemeinschaft, in: FAZ 05.04.2012; Huber, P. M.: In der Sinnkrise, in: FAZ 01.10.2015.

51 So Schäuble, W.: Von der Krise zur Chance, in: FAZ, 20.03.2017, 6. Typisch für die deutsche Schizophrenie ist es aber, wenn Schäuble im selben Aufsatz, zwei Absätze weiter, zugibt, dass in Europa seit geraumer Zeit „in erster Linie Rechtsbruch“ herrscht, und wenn er diese Feststellung gleichzeitig dadurch relativiert, dass dies eben „unser deutsches Verständnis der Dinge“ sei. Wie soll es jemals eine gemeinsame Grundlage für Europa geben, wenn der deutsche Finanzminister vereinbarte Grundregeln und deren Beachtung als deutschen Sonderweg einstuft!

der Einheitlichkeit der Geldpolitik gilt vielmehr das Prinzip „Ein Mitglied – eine Stimme“.<sup>52</sup> Um die Funktionsfähigkeit des Gremiums zu gewährleisten, wurde im Jahr 2008 ein Rotationssystem eingeführt<sup>53</sup>, wonach die Stimmrechte gedeckelt werden und unter den nationalen Zentralbankpräsidenten im EZB-Rat rotieren. Bundesbankpräsident *Weidmann* setzt als Ratsmitglied bei den Abstimmungen alle fünf Monate aus. Selbst wenn die Bundesregierung bzw. das Bundesverfassungsgericht den Bundesbankpräsidenten zu einem bestimmten Stimmverhalten veranlassen würde, wäre wegen des Stimmenverhältnisses keineswegs eine Rückkehr der EZB in das Recht gewährleistet.

Zur Rückkehr in die Rechtsstaatlichkeit bieten sich vor allem zwei Wege an; entweder der Austritt aus der Eurozone oder über Art. 146 GG, unter Einbeziehung des Volkes, die Schaffung einer neuen (Teil-)Verfassung; aus letzterer Bestimmung folgt nämlich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ein Anspruch auf Erhalt der Staatlichkeit.<sup>54</sup>

Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass der EU keine Kompetenz-Kompetenz zusteht, bzw., dass auch die EZB die Grenzen der ihr übertragenen Hoheitsrechte zu wahren hat.<sup>55</sup> *Ultra-vires*-Akte sind innerstaatlich nicht akzeptabel oder: die deutschen Staatsorgane sind bei Verstößen dazu verpflichtet aktiv auf eine Wahrung des Integrationsprogramms hinzuwirken.<sup>56</sup> „Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung dürfen (...) eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Usurpation von Hoheitsrechten durch Organe der Europäischen Union nicht einfach geschehen lassen“.<sup>57</sup> In unserem Zusammenhang kann dahingestellt bleiben, ob nach der OMT-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein im Wege der Verfassungsbeschwerde durchsetzbarer Anspruch des Bürgers gemäß Art. 38

52 Zur Geschichte siehe *Issing, O.*: Die Rotation ist nicht das Problem, in: FAZ, 19.09.2014.

53 Art. 10.2.1. Spiegelstrich ESZB-Satzung. Zu den Einzelheiten des Verfahrens und zur Gruppenbildung übersichtlich *Herdegen, M.*: Europarecht, 16. Aufl., München, 2014, 420 Rn. 29 ff. Siehe auch *Schmidt R.*, in: *Schmidt R./Wollenschläger F.* (Hg.): Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2016, § 5, Wirtschafts- und Währungspolitik, 214, Rn. 49. Zur teilweisen Aufgabe des Prinzips „ein Mitglied- eine Stimme“ durch das Rotationsprinzip zu Recht kritisch *Steven, C.*, in: *Siekmann, H.* (Hg.): Kommentar zur Europäischen Währungsunion, Tübingen, 2013, Art. 10 der Satzung Rn. 21.

54 „Art. 146 GG formuliert neben den materiellen Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG die äußerste Grenze der Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Integration. Es ist allein die verfassungsgebende Gewalt, die berechtigt ist, den durch das Grundgesetz verfassten Staat freizugeben, nicht aber die verfasste Gewalt. Der verfassungsprozessualen Rügefähigkeit der „Entstaatlichung“ steht nicht entgegen, dass Art. 146 GG kein selbständig rügefähiges, mithin verfassungsbeschwerdefähiges Individualrecht im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG begründet“, BVerfGE 123, 267 ff. (332).

55 BVerfGE 75, 223 ff. (242); 89, 155 ff. (187); 134, 366 ff. (381, Rn. 20 ff.).

56 BVerfGE 134, 366 ff. (394 f., Rn. 45 ff.).

57 BVerfGE 134, 366 ff. (394, Rn. 46).

Abs. 1 S. 1 GG besteht.<sup>58</sup> Jedenfalls müssen sich Rechtsakte der Europäischen Organe in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten.<sup>59</sup> Der Verbleib ausreichender Gestaltungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene stellt sich als Kompetenzübertragungsschranke dar. Dem Deutschen Bundestag müssen Aufgaben von substantiellem Gewicht verbleiben.<sup>60</sup> Dies ist aber dann nicht mehr der Fall, wenn durch „das sicherlich größte regionale Programm zur staatlichen Investitionslenkung in Marktwirtschaften, das die Wirtschaftsgeschichte kennt“<sup>61</sup>, marktwirtschaftliche Prinzipien ausgehebelt und durch die Entscheidung zentral-planerischer europäischer Institutionen deutsche politische Instanzen, insbesondere der Deutsche Bundestag, auf Jahrzehnte hinaus gebunden werden.

Deutschland darf seine Qualität als eigenständiger Staat, als Demokratie und als sozialer Rechts- und Bundesstaat nicht einbüßen.<sup>62</sup> Führt der Prozess der Europäischen Einigung substantiell zu einer evidenten Aushöhlung der Staatlichkeit der Bundesrepublik, dann wären die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG „definitiv überschritten. Denn Art. 79 Abs. 3 GG schützt i. V. m. Art. 20 GG auch den grundsätzlichen staatlichen Bestand und die grundsätzliche staatliche Identität der Bundesrepublik Deutschland. Im Rahmen bzw. unter Geltung des GG könne diese nicht beseitigt oder aufgehoben werden“.<sup>63</sup> Der Integrationsverantwortung widerspräche eine nicht vom konsentierten Integrationsprogramm gedeckte Fortentwicklung des Unionsrechts nicht nur durch eine ausdrückliche Kompetenzübertragung, sondern auch durch tatsächliches Handeln oder euphemistisch formuliert: „durch eine dynamische Handhabung von Zuständigkeiten auf Unionsebene“.<sup>64</sup> Spätere wesentliche Änderungen des Integrationsprogramms müssen vom Zustimmungsgesetz gedeckt sein. Ist dies nicht der Fall, dann sind die „daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich“.<sup>65</sup>

Vorsichtig formulierte das Bundesverfassungsgericht: Ein Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft stünde „einer Lösung aus der Gemeinschaft nicht entgegen“.<sup>66</sup> Nach der hier vertretenen Ansicht müsste formuliert werden: Ein Verlassen der

58 Näheres bei *Wollenschläger, F.*, in: Dreier, H. (Hg.), Kommentar zum GG, 3. Aufl., München 2015, Bd. II, Art. 23 GG Rn. 175.

59 BVerfGE 89, S. 155 (188); BVerfGE 123, 267 (353 f. Rn 240; 399 f., Rn. 338); 126, 286 (301 ff., Rn. 53 ff.).

60 BVerfGE 89, 155 (186).

61 So *Sinn, H.-W.*, Euro, a.a.O., 427.

62 Zum Inhalt der Identitätsgarantie näheres bei *Kirchhof, P.*, Die Identität der Verfassung, in: Isensee, J./ Kirchhof, P.: Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg, 2013, § 21 Rn. 64 ff.; BVerfGE 89, 155 (188 ff.).

63 So *Scholz, R.*, in: Maunz, Dürig (Hg.), Kommentar, München 2009, Art. 23 GG Rn. 123.

64 *Wollenschläger, F.*, a.a.O., in: Dreier, H.(Hg.), Art. 23 GG Rn. 33.

65 BVerfGE 89, 155 (188).

66 BVerfGE 89, 155 (204).

Eurozone ist angesichts des unbestreitbaren Scheiterns der Stabilitätsgemeinschaft rechtlich geboten.

## 2. Der Austritt aus der Währungsunion

### a) Allgemeines

Die Wirtschafts- und Währungsunion der EU beruht auf zwei Säulen: auf der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und auf der Ausübung der währungspolitischen Befugnisse durch das ESZB. Seit dem Vertrag von Lissabon ist die soziale Marktwirtschaft nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV Ziel der Union. Im Gegensatz zur Währungspolitik, die vergemeinschaftet wurde (Art. 127 ff. AEUV) und der Union eine ausschließliche Zuständigkeit verleiht (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV), wird die Wirtschaftspolitik nur koordiniert (Art. 121 AEUV) und haushaltspolitisch überwacht (Art. 126, 136 AEUV). Im Bereich der Wirtschaftspolitik hat die Union damit weder eine ausschließliche noch eine geteilte Zuständigkeit (vgl. Art. 5 AEUV).<sup>67</sup>

Mit der Grenzüberschreitung oder mit der genannten „unglaublichen Machtusurpation der EZB“ (*Hans-Werner Sinn*) wurden beide Säulen zerstört: die Wirtschaftspolitik wird im Wesentlichen zentral von der EZB wahrgenommen, die Währungspolitik wird mit der Wirtschaftspolitik vereint. Damit wurde und wird das gesamteuropäische Projekt unterminiert. „Its behavior (...) has been undermining the greater European project“ (*Joseph E. Stiglitz*).<sup>68</sup> Oder um genauer im Bild zu bleiben: die beiden Säulen wurden zu einer einzigen vereinigt.

Es kann dahingestellt bleiben, ob es die schwerwiegende Kompetenzanmaßung der *Whatever-it-takes*-Rede im Jahr 2012 war, oder ob man auf die für die EU typische schleichende Entwicklung abstellt in deren Verlauf „für sich betrachtete möglicherweise geringfügige Kompetenzüberschreitungen kumulative bedeutende Folgen haben“. <sup>69</sup> Die von der EZB in Anspruch genommene strukturell bedeutsame Kompetenzausweitung ist jedenfalls demokratisch nicht zu rechtfertigen. <sup>70</sup> „Das Ziel, die Herstellung und Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes wirkt entgrenzend (...). Solange die EU aber eine Gemeinschaft von Staaten ist, deren Identität gewahrt werden soll, haben Vertragsherrschaft, Kompetenz-Kompetenz und Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in der EU ihren berechtigten Platz.“ <sup>71</sup>

67 Näheres bei *Schmidt, R.*, Kompendium, a.a.O., § 5, Rn. 11.

68 Mit „its“ ist die EZB gemeint, vgl. *Stiglitz, J. E.*: The Euro and its threat to the future of Europe, New York, 2016, 145; näheres dort in Kapitel 2, „Flawed from the start“, 85 ff.

69 *Landau, H.*, Sondervotum, BVerfGE 126, 286 (323).

70 *Landau, H.*, a. a. O.

71 *Grimm, D.*: Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union, in: *Der Staat*, 48/4 (2009), 493, 495.

Die Forderung nach einer Rückkehr zum Recht findet deshalb angesichts des behandelten Abbaus des Rechts, der auch in anderen Bereichen der EU feststellbar ist<sup>72</sup>, eine breite Unterstützung.<sup>73</sup> Für den einzuschlagenden Weg, der als solcher alternativlos ist, bleibt politischer Gestaltungsraum. Unter den zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen sollte diejenige ausgewählt werden, die mit dem geringsten Risiko belastet ist. Da eine Einwirkung auf die EZB angesichts der behandelten Situation aussichtslos scheint, kommen vor allem in Betracht: ein Austritt aus der EU, ein Austritt aus der Währungsunion oder die Schaffung einer neuen (Teil-)Verfassung gemäß Art. 146 GG. Als demokratisch plausible Antwort erscheint „die Forderung nach einem Rückbau der Währungsunion als eines gesellschaftlich rücksichtslosen technokratischen Modernisierungsprojekts, das die Staatsvölker, die das real existierende europäische Volk bilden, politisch enteignet und wirtschaftlich spaltet“.<sup>74</sup> Größere Lösungen wie etwa ein Durchbruch zu den Vereinigten Staaten von Europa oder die offene Weiterentwicklung zu einer Transfer- und Haftungsunion sind ohnehin illusorisch. Realistischer ist die Schaffung einer weltoffenen EU, die um die Grundprinzipien der Wettbewerbsfähigkeit, Flexibilität, Subsidiarität und demokratische Verantwortung kreist.<sup>75</sup>

Eine an das Recht gebundene Bundesregierung darf nicht darauf warten, dass sich vielleicht irgendwann in unbestimmter Zukunft wieder rechtmäßige Zustände einstellen werden, sondern sie muss den Weg gehen, auf dem sie die Bundesrepublik am schnellsten und sichersten zu ihren rechtlichen Grundlagen zurückführt.

### b) Die Lösung

Rechtlich lässt sich der Austritt aus der Währungsunion über Art. 50 EUV bewerkstelligen. Zwar gewährt der Wortlaut der Vorschrift ausdrücklich nur ein Austrittsrecht aus der EU als Ganzes. Hält man wie einige Autoren den Schluss *a maiore ad minus* nicht für tragfähig, dann würde man über die völkerrechtliche *clausula rebus sic stantibus* zum selben Ergebnis, nämlich zu einer rechtlich

72 Zu offenen (“forget about the treaty”) und verdeckten Rechtsbrüchen näheres bei Riehle, G.: Eurokrise, Baden-Baden, 2016, 212 ff. „Die Zahl der Verstöße gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt, nicht zuletzt auch durch Deutschland und Frankreich, ist inzwischen Legion“, so Issing, O.: Großer Beifall von allen Seiten, in: FAZ, 04.09.2012, 25.

73 Kirchhof, P.: Verfassungsnot!, in: FAZ, 12.07.2012; ders., Geldwert, a.a.O., 1ff.; Graf Kielmannsegg, P., a.a.O.; Schmidt, R., Geldwirtschaft, a.a.O., § 252 Rn. 60; ders., Rechtsgemeinschaft, a.a.O.; Huber, P. M.: In der Sinnkrise, in: FAZ, 01.10.2015.

74 Streeck, W.: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, 4. Aufl., Berlin, 2013, 254.

75 So Geppert, D. unter Bezugnahme auf Timothy Gaston Ash: Ein Europa, das es nicht gibt. Die fatale Sprengkraft des Euro, Berlin, 2013, 160 ff.; ders.: Die EU in historischer Perspektive, in: Kirchhof, G. et al. (Hg.), Ursprung, a.a.O., 29 ff.



ordnungsgemäßen Austrittsmöglichkeit, kommen.<sup>76</sup> Art. 50 EUV als *lex specialis* verstanden, verdrängt nicht das Völkerrecht. Im Übrigen käme selbstverständlich eine einvernehmliche Lösung in Betracht.

Eine baldige Regelung ist dringend geboten, weil sich der Euro nach überwiegender Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler zunehmend als Sprengsatz erweist.<sup>77</sup> Schon im Jahr 1995 hatte *Ralf Dahrendorf* hellsichtig gewarnt: „Die Währungsunion ist ein großer Irrtum, ein abenteuerliches, waghalsiges und verfehltes Ziel, das Europa nicht eint, sondern spaltet“.<sup>78</sup>

Gebot der Stunde ist „eine Neustrukturierung der Eurozone mit einer Konkursordnung, die das Prozedere für Schuldenschnitte im Verein mit einem temporären Austritt aus der Währungsunion und einem anschließenden Wiedereintritt“<sup>79</sup> regelt. Nobelpreisträger *Joseph E. Stiglitz*, ein engagierter Verfechter der Eurozone, stellt in seinem neuestem Buch klar, welche strukturellen Voraussetzungen zur Rettung des Euro geschaffen werden müssten. Die Etablierung einer Transferunion steht für ihn an vorderster Stelle.<sup>80</sup> Eine funktionierende Währungsunion setzt nicht nur nach der Auffassung von *Stiglitz*, sondern nach der herrschenden Meinung in der Wirtschaftswissenschaft, die Schaffung einer Haftungsgemeinschaft voraus. Zu deren Schaffung fehlt aber, von der fehlenden Rechtsgrundlage im AEUV abgesehen, in der Bundesrepublik die Bereitschaft. Die Bundesregierung stellt sich diesem Thema nicht. Stattdessen sieht sie zu wie die Sparer enteignet, das Finanzsystem „sehr viel verletzlicher“ wird und die „Geschäftsmodelle von Banken und Versicherungen massiv gefährdet“ sind, wie die Wirtschaftsweise *Isabel Schnabel* nüchtern feststellt: „Im schlimmsten Fall gibt es eine neue Finanzkrise“.<sup>81</sup>

Die Machtergreifung durch die EZB, den „neuen Souverän“ (*Tomuschat*), verstößt gegen das Demokratieprinzip. Es wundert deshalb nicht, wenn der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, *Ferdinand Kirchhof*, aus Sorge um die Akzeptanz der großen europäischen Idee für eine Entscheidung der Unionsbürger über die Verträge und den Euro plädiert.<sup>82</sup> Es wundert deshalb nicht, wenn der ehemalige Richter des Bundesverfassungsgerichts, *Udo Di Fabio*, gutachtlich feststellt, dass

76 Zur Diskussion der unterschiedlichen Meinungen siehe *Callies, C.*, in: *Callies, C./Ruffert, M.* (Hg.), *EUV/AEUV*, 5. Aufl., München, 2016, Art. 50 EUV, Rn. 18 mit weiteren Nachweisen; vgl. auch *BVerfGE* 89, 155 (204).

77 *V. Petersdorf, W.*: Der Euro gefährdet den Frieden, in: *FAS* vom 24.03.2013 unter Berufung auf *Bernd Lucke*; vgl. auch statt vieler die in Fn. 73 Genannten.

78 U. a. zitiert in: *Plickert, P.*: Euro ohne Illusionen, in: *FAZ Online*, 24.04.2013.

79 *Sinn, H.-W.*, *Euro*, a.a.O., 493 f.

80 *Stiglitz, J. E.*, a.a.O., 239 ff. „The euro can and should be saved – but not at any cost“, 239.

81 *Schnabel I.* im Gespräch, in: *FAZ*, 12.11.2015, 21.

82 *Gaule, J.* et al.: Verfassungsrichter für Volksabstimmung über Euro, in: *Welt Online*, 05.02.2012.

notfalls Deutschland „zum Austritt aus der Währungsunion verpflichtet“ ist.<sup>83</sup>

Die Bundesrepublik darf ihre Qualität als eigenständiger Staat, als sozialer Rechtsstaat und als Demokratie nicht einbüßen. Die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG sind dann überschritten, wenn der europäische Einigungsprozess zur Aushöhlung der Staatlichkeit führt.<sup>84</sup> Art. 79 Abs. 3 GG schützt i. V. mit Art. 20 GG auch den grundsätzlichen staatlichen Bestand und die grundsätzliche Identität der Bundesrepublik. Eine Entstaatlichung – ob ausdrücklich oder schleichend – bedarf einer neuen Verfassungsgebung. „Es spricht vieles dafür, dass eine (teilweise) Ablösung des Grundgesetzes bzw. ein Eingriff in seine Identität eines eigenständigen Verfahrens bedarf, das Bedeutung und Dignität dieser Entscheidung auch zu gewährleisten vermag.“<sup>85</sup> Eine nicht vom konsentierten Integrationsprogramm gedeckte Fortentwicklung des Unionsrechts durch eine „dynamische Handhabung“ von Zuständigkeiten widerspricht der Integrationsverantwortung.<sup>86</sup> Das Handeln von Organen der EU ist nur solange demokratisch legitimiert, wie es sich im Rahmen der Kompetenzen hält, welche die Mitgliedstaaten der Union übertragen haben.

Es ist nur konsequent, wenn im Übergang der EU zu einer „föderalen Fiskalunion in Gestalt einer Transfer-, Haftungs- und Steuerunion“ eine „neue Verfassung“ im Sinn von Art. 146 GG gesehen und hieraus die Pflicht von Bundestag und Bundesrat abgeleitet wird, eine Volksabstimmung anzuordnen.<sup>87</sup>

83 *Di Fabio, U.*: Gutachten für die Stiftung Familienunternehmen „Die Zukunft einer stabilen Wirtschafts- und Währungsunion“, München, 2013, S. 52 ff.

84 Vgl. *Scholz, R.*, in: Maunz-Dürig, Kommentar, München 2009, Art. 23 GG, Rn. 123.

85 So *Huber, P. M.*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum GG, 7. Aufl., München 2014, Art. 146 GG, Rn. 21.

86 *Wollenschläger, F.*, in: Dreier (Hg.), Kommentar zum GG, Bd. 2, 3. Aufl., Tübingen 2015, Art. 23, Rn. 33.

87 *Kahl W./Glaser A.*: Nicht ohne uns, in: FAZ, 08.03.2012, 8.