

Zentralbanken, Währungsunion und stabiles Finanzsystem

Festschrift für Helmut Siekmann

Herausgegeben von

Theodor Baums, Hermann Remsperger,
Michael Sachs und Volker W. Wieland



Duncker & Humblot · Berlin

Theodor Baums, Hermann Remsperger, Michael Sachs
und Volker W. Wieland (Hrsg.)

Zentralbanken, Währungsunion und stabiles Finanzsystem

Zentralbanken, Währungsunion und stabiles Finanzsystem

Festschrift für Helmut Siekmann

Herausgegeben von

Theodor Baums, Hermann Remsperger,
Michael Sachs und Volker W. Wieland



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Das Druckteam Berlin

Printed in Germany

ISBN 978-3-428-15694-8 (Print)

ISBN 978-3-428-55694-6 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85694-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Zunächst sei der „Stiftung Geld und Währung“ ausdrücklich dafür gedankt, dass mit ihrer finanziellen Unterstützung ein Buchprojekt zur Stabilität der Geld-, Währungs- und Finanzordnung verwirklicht werden konnte. Aus diesem Projekt entstand ein Sammelband, der 36 Aufsätze von Juristen und Ökonomen zu Themen bündelt, mit denen sich die Stiftung als Förderer der Wissenschaft und Helmut Siekmann als Forscher und Lehrer immer wieder auseinandergesetzt haben. Die einzelnen Kapitel der vorliegenden Veröffentlichung spiegeln dies wider: „Recht und Ökonomie der Europäischen Währungsunion und EU“, „Zentralbanken und Geldpolitik“, „Stabiles Finanzsystem und Bankenregulierung“, „Öffentlicher Haushalt und Finanzkontrolle“ sowie „Staatseinnahmen, Finanzausgleich und kommunale Infrastruktur“. Und wer Helmut Siekmann kennt, weiß schließlich auch um sein ausgeprägtes Interesse für „Varia“. Ihm widmen die Herausgeber den Sammelband mit dem Titel „Währungsunion, Zentralbanken und stabile Finanzordnung“ als Festschrift.

Helmut Siekmann stammt aus dem Niederbergischen Land, einer klein-industriell geprägten Mittelgebirgslandschaft südlich des Ruhrgebiets. Er wurde am 27. November 1947 in Velbert geboren. Dort ging er auch zur Schule, unterbrochen von einem einjährigen Aufenthalt in den Vereinigten Staaten von Amerika. Nach dem Erwerb des High School Diploma in den USA (San Diego, 1965) und der Hochschulreife in Deutschland (Velbert, 1966) studierte er Rechtswissenschaften an den Universitäten Bonn und Köln. Sofort nach der glanzvoll bestanden ersten juristischen Staatsprüfung (1971) nahm er das Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn auf, das er nach sechs Semestern mit der Verleihung des akademischen Grades „Diplom-Volkswirt“ (1974) abschloss. Es folgten – ebenfalls mit herausragendem Ergebnis – die zweite juristische Staatsprüfung (1977) sowie Promotion und Habilitation durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln. Helmut Siekmanns Dissertation zum Thema „Institutionalisierte Einkommenspolitik“ wurde von der Universität zu Köln mit dem Universitätspreis ausgezeichnet.

In Köln war Helmut Siekmann zunächst als Assistent des Dekans der Juristischen Fakultät tätig und dann im Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre als Mitarbeiter von Klaus Stern, der auch seine Dissertation und Habilitation betreut hat. Die Tätigkeit bei Klaus Stern hat ihm die gesamte Breite des Öffentlichen Rechts eröffnet und vor allem auch sein Interesse für die historischen und methodischen Grundlagen des Rechts geweckt. Unmittelbar im Anschluss an

die Habilitation wurde Helmut Siekmann zum Professor für Öffentliches Recht an die Ruhr-Universität Bochum berufen. Dort übte er von 1997 bis 1999 das Amt des Dekans aus, war fünf Jahre Mitglied des Senats der Universität und drei Jahre Mitglied der Universitätsstrukturkommission.

Im Jahre 2006 wechselte Helmut Siekmann an die Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main und wurde zum Inhaber der „Stiftungsprofessur für Geld-, Währungs- und Notenbankrecht“ ernannt. Sie war im Rahmen eines von der Stiftung Geld und Währung finanzierten Projektes neu geschaffen worden, das die Stiftung auf Grund eines Wettbewerbsverfahrens an die Universität Frankfurt vergeben hatte. Die Stiftung ist eine durch Bundesgesetz errichtete juristische Person des öffentlichen Rechts des Bundes. Im Rahmen dieses Projektes baute Helmut Siekmann das „Institute for Monetary and Financial Stability“ (IMFS) als fakultätsübergreifende, interdisziplinäre wissenschaftliche Einrichtung der Universität auf und war dessen langjähriger geschäftsführender Direktor.

Zugleich hat Helmut Siekmann von Anfang an bei der Entwicklung eines Konzepts für das neu zu errichtende House of Finance an leitender Stelle mitgearbeitet. Zunächst war er einer der Direktoren und später Mitglied des Präsidiums bis zum Jahre 2009. Er gehörte auch zu den Gründern der „policy unit“ im House of Finance. In vielen Gesprächen und Diskussionen mit hochrangigen Entscheidungsträgern der Europäischen Union, des Bundes und des Landes Hessen sowie ihrer nachgeordneten Einrichtungen sind die Fragen der Politik an die Wissenschaft, aber auch der Anliegen der Wissenschaft an die Politik intensiv erörtert worden. Hinzu kam die Mitwirkung in zahlreichen Gremien und Workshops, nicht zuletzt auch zur Fortentwicklung des LOEWE-Zentrums SAFE (Sustainable Architecture for Finance in Europe).

Helmut Siekmanns Forschungstätigkeit deckt die gesamte Breite des Öffentlichen Rechts ab. Sie umfasst sowohl das Verwaltungs- als auch das Staatsrecht und – seit seiner Berufung an die Goethe-Universität nach Frankfurt am Main – zunehmend das Europarecht. Von Beginn an waren das Finanzverfassungsrecht des Bundes und der Länder sowie das Recht der öffentlichen Unternehmen beherrschende Themen, jeweils mit ihren ökonomischen und historischen Bezügen. Die Befassung mit dem Notenbankrecht und den Instrumenten der Geldpolitik gehörten ebenfalls seit langem zu seinen Tätigkeitsfeldern, gewannen aber seit der Übernahme der Stiftungsprofessur in Frankfurt einen immer größeren Stellenwert. Durch den Ausbruch der Finanzkrise im Jahre 2007, deren Tragweite zunächst nur unvollständig erkannt wurde, erhielten diese Forschungsbereiche eine kaum geahnte Aktualität und öffentliche Aufmerksamkeit, die sich auch in zahlreichen Interviews und Namensbeiträgen von Helmut Siekmann in den Medien niederschlug. Nicht zuletzt spiegelten seine Forschungsaktivitäten die Probleme der Ratingagenturen und der Aufsichtssysteme wider.

Hinzu kam die kritische Auseinandersetzung mit den unkonventionellen Maßnahmen in der Geldpolitik, wobei die verschiedenen Ankaufprogramme der Notenbanken oft im Zentrum standen. Sie und die anschließenden Gerichtsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Gerichtshof der Europäischen Union prägen die wissenschaftliche Tätigkeit von Siekmann bis heute. Eine besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang der von ihm herausgegebene Kommentar zum Recht der Europäischen Währungsunion (2013), an dem Universitätsprofessoren und Praktiker aus den Rechtsabteilungen der Notenbanken mitgewirkt haben. Das Werk enthält auch eine umfassende Kommentierung der Vorschriften der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank. Sie gehört als Protokoll zum Vertrag zum Primärrecht der EU. Eine aktualisierte englische Ausgabe ist in Vorbereitung.

Seit der Berufung von Siekmann an die Ruhr-Universität im Jahre 1993 hat das Grundgesetz 25 Änderungen erfahren, zum Teil ohne die erforderliche Verfassungsdignität, zum Teil aber auch, um das Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes einschließlich des Haushaltsrechts und des Staatsschuldenrechts grundlegend umzugestalten. Diese Veränderungen erfolgten zum größten Teil in Bereichen, die zu den Forschungsschwerpunkten von Siekmann gehören. Vor allem waren sie in dem von Michael Sachs herausgegebenen Kommentar zum Grundgesetz, an dem Siekmann seit seiner ersten Auflage im Jahre 1996 mitgewirkt hat, zu erfassen, zu systematisieren und zu erläutern. Namentlich die tiefgreifenden Umgestaltungen des Finanzverfassungsrechts und des Rechts der Gemeinschaftsaufgaben mit der Änderung zahlreicher bestehender und der Einfügung einer großen Zahl von neuen Vorschriften in den Jahren 2006, 2009 und 2017 mussten wissenschaftlich bewältigt werden, was aufgrund der zahlreichen Systembrüche und sprachlichen Inkonsistenzen eine große Herausforderung darstellte. Der im Jahre 2019 verabschiedete „Digitalpakt“ zeigt, dass ein Ende dieser Herausforderung nicht abzusehen ist. Mittlerweile ist es ein Alleinstellungsmerkmal dieses Kommentars zum Grundgesetz, dass das gesamte Gebiet des Haushalts- und Finanzverfassungsrechts und zusätzlich das Recht der Notenbanken im Grundgesetz (Artikel 88) aus einer Hand wissenschaftlich bearbeitet werden.

Die rasche Weiterentwicklung des Zahlungsverkehrs, vor allem der Einsatz digitaler, teilweise nicht-physischer Instrumente und neuartiger Technologien (distributed ledgers, blockchain), erfordern eine grundsätzliche Neuvermessung des Geldrechts. Dabei spielen die Geschichte des (Fiat-)Geldes in der westlichen Rechtstradition und die Entstehung des Konzepts eines „gesetzlichen Zahlungsmittels“ eine wichtige Rolle. Nicht zuletzt wird über die Wertaufbewahrungsfunktion des von den Geschäftsbanken geschaffenen Buchgeldes trotz der (fragmentarischen) Einlagensicherungssysteme diskutiert. Hinzu tritt der Disput in der Wissenschaft und in der Politik sowie in der Wirtschaft über die Rolle des

Bargelds. In Verbindung mit der nicht über jeden Zweifel erhabenen Solvenz von Banken und der Leistungsfähigkeit der Sicherungseinrichtungen sind dieser Aspekt des Geldrechts und die Ausgestaltung des Rechts der gesetzlichen Zahlungsmittel sowie die Neu- oder Wiedererrichtung von insolvenzgesicherten Zahlungsverkehrsinstituten ein wichtiges Thema für die Forschung von Helmut Siekmann geworden; nicht zuletzt im Hinblick auf den Expansionsdrang von Amazon, Google, Paypal und Alibaba. Diese Entwicklungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch schwerwiegende Auswirkungen auf die Geldpolitik und die Finanzaufsicht haben. Alle diese Forschungsfelder zeichnen sich durch eine enge Verzahnung von juristischen und makroökonomischen Problemstellungen aus. Das gilt bis hin zu den Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen von Zentralbanken.

Zur Forschungsaktivität von Helmut Siekmann gehört schließlich auch die Beteiligung an dem Projekt EURHISFIRM (*Long-term company-level data for Europe*), das im April 2018 offiziell eröffnet worden ist. In ihm leitet er das „*Legal and ethical design*“. Zugleich ist Siekmann Mitglied des *Steering Committees* für das Gesamtprojekt. Mit ihm soll eine Forschungsinfrastruktur entwickelt werden, die es ermöglicht, Daten über lange Zeiträume (1815 – Gegenwart) zu sammeln und wissenschaftlich aufzubereiten. Für die Forschung sollen verlässliche, detaillierte und standardisierte Langfristzahlen auf Unternehmensebene verfügbar gemacht werden. Es handelt sich um die Schaffung einer Infrastruktur für die Arbeit mit „*Big Data*“ in den Sozialwissenschaften. Bisher sind derartige Primärdaten entweder überhaupt nicht erschlossen oder von unzureichender Qualität. An dem Projekt sind Wissenschaftler verschiedener Disziplinen aus sieben Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt. Es wird von ihr im Rahmen des Programms „*Horizon 2020*“ finanziert.

Die akademische Lehre von Helmut Siekmann hat zunächst nicht nur alle Gebiete des Staatsrechts und des Verwaltungsrechts abgedeckt, sondern auch die Verfassungsgeschichte, die er regelmäßig an der Ruhr-Universität Bochum gelesen hat. Hinzu kamen Veranstaltungen in Law and Economics. Seit Beginn seiner Tätigkeit in Frankfurt hat er jedes Semester ein interdisziplinäres staatswissenschaftliches Seminar für Studierende der Fachbereiche Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaften unter aktiver Beteiligung von Praktikern aus den Notenbanken und den Aufsichtsbehörden durchgeführt. In den letzten zwölf Jahren hat immer ein Hochschullehrer für Makroökonomie (Geldtheorie und Geldpolitik) maßgebend mitgewirkt. Mit dieser gelebten Interdisziplinarität und der Verbindung zur Praxis stellt das Seminar ein Aushängeschild des IMFS dar. Es gehört zu seinem „Markenkern“.

Zu Beginn des Sommersemesters 2018 wurde Helmut Siekmann in den Ruhestand versetzt, er führte aber seine wissenschaftliche Tätigkeit am IMFS weiter fort. Mit Wirkung vom 1. November 2018 wurde er zum „Distinguished Professor

for Money, Currency and Banking Law“ an der Goethe-Universität Frankfurt am Main ernannt. Er ist weiterhin vollberechtigtes Mitglied des Direktoriums des IMFS.

Als Gastprofessor lehrte Helmut Siekmann, dem die Université Paris Dauphine im Jahre 2010 den Grad eines „docteur honoris causa“ verlieh, an vielen ausländischen Universitäten: Saint Louis University School of Law, Saint Louis, Missouri (1996, 1999, 2001), Université d’Orléans (2003, 2004, 2005, 2006), Université Paris-Dauphine (2005, 2007), Université de Luxembourg (2009) und Donau-Universität Krems (2013). International ist er zu Vorträgen und „key note addresses“ eingeladen worden: e.g. Paris (Sorbonne), Istanbul, Florenz, Luxemburg, Cambridge, Taipeh, Hongkong, Zürich, Brüssel, New York, Vilnius, Saint Louis, Königsberg (Kaliningrad) und zuletzt im Jahre 2018: Paris School of Economics, German-Southeast Asian Center of Excellence for Public Policy and Good Governance, Thammasat University, Bangkok, und Harvard Law School.

Über seine Forschungs- und Lehrtätigkeit hinaus hat Helmut Siekmann in zahlreichen Fragen obere und oberste Staatsorgane des Bundes und der Länder beraten und auch in Verfassungsgerichtsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und den Verfassungsgerichten der Länder vertreten. Als Sachverständiger war er bei einer großen Zahl von Gesetzgebungsverfahren beteiligt.

Zum Schluss bedanken sich die Herausgeber noch sehr herzlich für die redaktionelle Bearbeitung der Manuskripte bei Frau Rechtsanwältin Dr. Melanie Döge und Frau Ass. Karolin Keiser, für logistische Unterstützung bei Frau Monika Schneyer, Sekretärin am Lehrstuhl des Mitherausgebers Michael Sachs.

Frankfurt a. M., im Mai 2019

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

I. Recht und Ökonomie der Europäischen Währungsunion und EU

<i>Christoph Ohler</i>	
Integration durch Recht und ihre Grenzen: das Beispiel der Währungsunion	3
<i>Christoph Degenhart</i>	
EZB, EuGH und BVerfG – Garanten einer stabilen Geld- und Währungsordnung?	19
<i>Thomas M.J. Möllers</i>	
Richtlinienkonforme Rechtsfortbildung als Teil einer modernen Methodenlehre ..	37
<i>Jörn Axel Kämmerer</i>	
Das Memorandum of Understanding (MoU): Vom Eingang einer exotischen Rechtsfigur in das Europarecht	69
<i>Yves Mersch</i>	
Vertiefung der WWU – politische Integration und wirtschaftliche Konvergenz ...	87
<i>Jan P. Krahen</i>	
Über Scheinriesen: Was TARGET-Salden tatsächlich bedeuten. Eine finanzökono- mische Überprüfung	99

II. Zentralbanken und Geldpolitik

<i>Otmar Issing</i>	
Unabhängigkeit der Notenbank – Garantie für stabiles Geld?	129
<i>Moritz Bälz und Markus Heckel</i>	
Die Unabhängigkeit der Bank of Japan in Zeiten der <i>Abenomics</i>	139
<i>Carl-Ludwig Holtfrerich</i>	
Macht oder ökonomisches Gesetz? Überlegungen zur Geldpolitik der EZB	157
<i>Volker Wieland</i>	
R-Star – The Natural Rate and its Role in Monetary Policy	171
<i>Niklas Benner, Jörg Schmidt und Peter Tillmann</i>	
Politische Unsicherheit und die Zinsdifferenzen in der Eurozone. Die Rolle der Geldpolitik	183
<i>Franz Seitz</i>	
Bargeld, Geldpolitik und das Finanzsystem	201

III. Stabiles Finanzsystem und Bankenregulierung

<i>Andreas R. Dombret und Roman Goldbach</i>	
„Zu weit gegangen oder zu kurz gesprungen? Ein Überblick über die Reformen der Bankenregulierung seit der letzten Finanzkrise“	217
<i>Ignazio Angeloni and Roberto Ugena</i>	
Banks and the State: crisis management and state aid control in the banking union	239
<i>Chiara Zilioli</i>	
Proportionality as the Organising Principle of European Banking Regulation	257
<i>Matthias Goldmann</i>	
Die Bedeutung intraexekutiver Kontrollen für die Gewaltenteilung in der Bankenunion	289
<i>Tobias Tröger</i>	
Verbesserungen des Bail-in-Instruments. Beobachtungen aus der Europäischen Perspektive	313
<i>Michael Haliassos</i>	
Household Financial Behavior and National Borders	339
<i>Reinhard H. Schmidt</i>	
Zur Veränderung des deutschen Finanzsystems	355
<i>Bernd Rudolph</i>	
Funktionen und Risiken von Banken und Nicht-Banken-Finanzintermediäre	373

IV. Öffentlicher Haushalt und Finanzkontrolle

<i>Michael Sachs</i>	
Probleme mit dem Vorherigkeitsgebot	397
<i>Christian Waldhoff</i>	
Gefährdungen der parlamentarischen Haushaltsautonomie	419
<i>Andressa Guimarães Torquato Fernandes</i>	
The Constitutional Principle of Fiscal Sustainability: Considerations Regarding its Definition and Application in Judicial Decisions Involving Budgetary Issues ..	439
<i>Walter Wallmann</i>	
Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofes bei Landesbehörden. Die Grundgesetzänderung aus Sicht eines Landesrechnungshofes	463
<i>Ute Scholle, Ruth Susallek und Thomas Schindler</i>	
Grundsatzentscheidung des Landesverfassungsgerichts NRW hinsichtlich der Prüfrechte des Landesrechnungshofs NRW	481
<i>Christoph Brüning</i>	
Rechtskontrolle der Wasserentgelte nach Öffentlichem Preisrecht	495

V. Staatseinnahmen, Finanzausgleich und kommunale Infrastruktur

<i>Klaus-Dieter Drüen</i>	
Verteilung der Steuerverwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat	509
<i>Roman Seer</i>	
Gesetzgebungskompetenz zur Grundsteuer	535
<i>Kunka Petkova und Alfons Weichenrieder</i>	
Grunderwerbsteuer: Eine Steuer für das 21. Jahrhundert?	551
<i>Florian Becker</i>	
Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den kommunalen Finanzausgleich	567
<i>Rudolf Wendt</i>	
Investitionshilfen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur	585
<i>Joël Monéger</i>	
Contribution de la Cour de justice de l'Union européenne à un urbanisme commercial raisonné: le retour du commerce au centre des villes	605

VI. Varia

<i>Franz Waldenberger</i>	
Einige Überlegungen zu den Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Regulierung in einer durch Arbeitsteilung geprägten Wissensgesellschaft	621
<i>Henry Ordower</i>	
Exploring the Impact of Taxation on Immigration	637
<i>Thomas Mann</i>	
Corporate Social Responsibility öffentlicher Unternehmen	653
<i>Jörg Ennuschat</i>	
Gemeinwohlförderung durch Glücksspielabgaben	673
Schriftenverzeichnis	687
Verzeichnis der Autoren und Herausgeber	696

**I. Recht und Ökonomie
der Europäischen Währungsunion und EU**

Integration durch Recht und ihre Grenzen: das Beispiel der Währungsunion

Christoph Ohler

I. Einleitung

Zehn Jahre nach Beginn der globalen Finanzkrise im September 2008, die in Europa in die Schuldenkrise mündete, ist die Frage offen, ob die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) so widerstandsfähig ist, dass sie auch in der Zukunft schwierige wirtschaftliche Zeiten unbeschadet überstehen kann.¹ Das schließt die Frage ein, ob die Architektur der WWU geeignet ist, die Wohlstandserwartungen der verschiedenen Mitgliedstaaten dauerhaft zu erfüllen, ohne dass wesentliche Kompetenzverlagerungen erforderlich sind, um das europäische Haus in diesem Bereich zu befestigen.² Der nachfolgende Beitrag konzentriert sich auf die gegensätzlichen juristischen Positionen, wie sie in der Praxis der Unionsorgane einerseits, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts andererseits zum Ausdruck kommen. Er geht der Frage nach, welche divergierenden Integrationsverständnisse ihnen zugrunde liegen und in welchem Maße das Unionsrecht geeignet ist, zur Bewältigung der Konflikte beizutragen. Die erste Kernthese des Verfassers ist es, dass die inhaltliche Offenheit vieler der WWU zugrunde liegenden Normen verschiedene Deutungen in Abhängigkeit von integrationspolitischen wie auch wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen erlaubt. Die zweite Kernthese lautet, dass die Verwirklichung beider Integrationsverständnisse nicht allein von rechtlichen Voraussetzungen, sondern ebenso von wirtschaftlichen wie politischen Gegebenheiten abhängt. Sie wird anhand zweier Referenzbereiche, der Beitrittsvoraussetzungen zum Euro-Währungsraum und

¹ Für eine nüchterne, grundsätzlich positive Betrachtung *Helmut Siekmann*, in: ders. (Hrsg.), EWU, 2013, Einleitung Rn. 142 ff.

² Zu erwähnen ist der sog. „Bericht der fünf Präsidenten“, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, vom 22.06.2015; weitergehende Überlegungen der Kommission finden sich im Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 31.5.2017, COM(2017) 291. S. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2017/2018, S. 39 ff.; zu grundlegenden Reformoptionen *Johannes Becker/Clemens Fuest*, Eine Eurozone souveräner Staaten, ZSE 2017, 50 ff.

der Regeln zur Begrenzung öffentlicher Verschuldung in den Mitgliedstaaten, näher erläutert.

II. Status-quo: gegensätzliche juristische Positionen

Die Kontroversen um den status-quo der Währungsunion, wie auch die Bedeutung der zahlreichen Reformmaßnahmen der vergangenen Jahre, wurden und werden von zwei unterschiedlichen juristischen Standpunkten aus geführt. Die eine Position, die vor allem von der Europäischen Zentralbank (EZB) und den weiteren Unionsorganen vertreten wird, sieht die WWU als unauflöslich an.³ Die WWU bildet einen wesentlichen Baustein im Prozess der europäischen Integration, den es nach Möglichkeit zu befestigen gilt.⁴ Sprichwörtlich steht hierfür die Aussage des Präsidenten der EZB, Mario Draghi, den Euro zu schützen, „whatever it takes“.⁵ Dafür erforderliche Maßnahmen, seien sie sekundärrechtlicher Natur oder, wie der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), völkerrechtlich fundiert, haben funktionalen Charakter und dienen der Sicherung des Integrationsziels. Das dahinter stehende Konzept stützt sich auf die Vorstellung von „integration through law“, die erstmals in den 1980er Jahren entwickelt worden war.⁶ Recht bildet hiernach ein zentrales Instrument der europäischen Integration, so dass ihr Gelingen davon abhängt, dass die verfügbaren Instrumente eingesetzt und bestehende Mechanismen nach Möglichkeit gestärkt werden. Über die rein funktionale Betrachtung von Recht hinaus steht dieses Denken tendenziell einer föderalen Vorstellung nahe, die die Union als eigenständige politische Einheit und nicht lediglich als einen Staatenverbund betrachtet.⁷ Die WWU, die aufgrund

³ Vgl. stellvertretend *Martin Selmayr*, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, Enzyklopädie Europarecht*, Bd. 4, 2015, § 23 Rn. 128 ff.; *Chiara Zilioli/Martin Selmayr*, *The Law of the European Central Bank*, 2001, S. 12 f.

⁴ Aus dem deutschen Schrifttum s. *Christoph Herrmann*, *Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Verfassungsrechts*, *EuZW* 2012, 805 ff.

⁵ Der Wortlaut der Rede vom 12.07.2012 auf der Global Investment Conference in London findet sich unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>. *Draghi* eröffnete seine Aussage indes mit den Worten: „Within our mandate, the ECB is ready to do (...)“

⁶ Grundlegend ist das Werk von *Mauro Cappelletti/Monica Seccombe/Joseph Weiler* (Hrsg.), *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*, Bd. 1, *Methods, Tools and Institutions*, 1986. Zur Einordnung s. *Ulrich Haltern*, *Integration durch Recht*, in: Hans-Jürgen Bielings/Marika Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, 3. Aufl. 2012, S. 339 ff.

⁷ Vgl. *Joseph Weiler*, *The transformation of Europe*, *The Yale Law Journal*, Bd. 100 (1991), 1403 (2481), der zugleich betont: „the unease with the unity vision nonetheless remains“.

der ausschließlichen Zuständigkeit für die Währungspolitik stärker als die meisten anderen Politikbereiche der Union integriert ist, hat daher Modellcharakter für das europäische Einheitsdenken.

In der politischen Praxis nicht hoch genug einzuschätzen war auch der Druck, angesichts der quälenden wirtschaftlichen Krisen seit 2008 endlich Mittel und Wege zu finden, die die Handlungsfähigkeit der Politik bestätigten und geeignet waren, verloren gegangenes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der WWU wiederherzustellen. Das belegen vor allem die stark symbolhaften Maßnahmen wie der Fiskalpakt vom 2. März 2012⁸ und das, sich im Wesentlichen in einer Ankündigung erschöpfende, OMT-Programm vom 6. September 2012.⁹

Dieser Position steht vor allem in Deutschland, nicht zuletzt geprägt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), die Auffassung entgegen, dass die WWU nur in den eng zu verstehenden Grenzen der Verträge verwirklicht werden darf.¹⁰ Das damit begründete Integrationsprogramm darf, außer im Wege der Vertragsänderung, nicht verlassen werden, was das BVerfG mit dem Institut der Ultra-vires-Kontrolle prüft.¹¹ Sie dient dem Schutz der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge,¹² die darin zugleich die rechtlichen Bedingungen und Ziele der Integration definieren. Die Geschäftsgrundlage der WWU in den Verträgen bildet das Konzept einer wirtschaftlichen Stabilitätsgemeinschaft. Sie beruht auf der normativen Verbindlichkeit und Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten, insbesondere ihrer haushaltspolitischen Eigenverantwortung einschließlich des Verbots der Haftungsübernahme, der strikten Trennung von Geldpolitik und Haushaltspolitik und der Vorrangigkeit des Ziels der Preisstabilität für die Geldpolitik.¹³ Änderungen dieses Konzeptes, soweit sie das Demokratieprinzip des Grundgesetzes berühren, bedürfen der parlamentarischen Begleitung und Zustimmung durch den Bundestag.¹⁴ Grenzen der Änderbarkeit (oder Fortentwicklung) der Verträge folgen aus Art. 79 Abs. 3 GG, was

⁸ BGBl. 2012 II, S. 1006.

⁹ EZB, Press Release, Technical Features of Outright Monetary Transactions, 06.09.2012, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

¹⁰ Ausgangspunkt ist die Maastricht-Entscheidung vom 12. 10. 1993, BVerfGE 89, 155 (200 ff.); ferner anlässlich des Eintritts in die dritte Stufe der WWU der Beschluss vom 31.03.1998, BVerfGE 97, 350 (370 ff.).

¹¹ Vgl. insbesondere das OMT-Urteil vom 21.06.2016, BVerfGE 142, 123 (198, Rn. 143 ff.).

¹² Zu diesem Grundanliegen *Peter M. Huber*, Die EU als Herausforderung für das Bundesverfassungsgericht, in: Ingolf Pernice/Rüdiger Schwarz (Hrsg.), Europa in der Welt – Von der Finanzkrise zur Reform der Union, 2013, S. 329 (330 passim).

¹³ Vgl. die Aufzählung in BVerfGE 129, 124 (181). Zu den Grundprinzipien der Währungsunion s. auch *Siekmann*, in: ders. (Fn. 1), Einleitung Rn. 66 ff.

¹⁴ Hervorgehoben sei das ESM-Urteil vom 18.03.2014, BVerfGE 135, 317, Ls. 2 bis 4.