

Seidel, Martin

**Article**

## Aufhebung der angeblich »unumkehrbaren« (»irreversiblen«) Europäischen Währungsunion und Substituierung durch ein neues europäisches Währungssystem

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Seidel, Martin (2015) : Aufhebung der angeblich »unumkehrbaren« (»irreversiblen«) Europäischen Währungsunion und Substituierung durch ein neues europäisches Währungssystem, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 68, Iss. 06, pp. 9-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165571>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Aufhebung der angeblich »unumkehrbaren« (»irreversiblen«) Europäischen Währungsunion und Substituierung durch ein neues europäisches Währungssystem

In seinem Kommentar zeigt Martin Seidel, dass einer Reform der Europäischen Währungsunion weder politische noch rechtliche oder ökonomische Gründe entgegenstehen und, dass ein bestimmtes Modell einer neuen Parallelwährungsunion die Probleme der Maastrichter Währungsunion beheben könnte.

## Einleitende Bemerkungen

Die Krise der Europäischen Währungsunion lässt sich durch die seit 2010 eingeleitete Rettungspolitik der Europäischen Union mit ihren sozial und ökonomisch schädlichen Nebenwirkungen offensichtlich nicht beheben. Es ist daher verständlich, dass Pläne über eine Reform der Währungsunion diskutiert werden. Die Einführung von Zweitwährungen oder nationalen Parallelwährungen neben dem Euro oder der Euro als Zweit- oder Parallelwährung neben nationalen Währungen gehört neben ebenso anspruchsvollen Vorschlägen bankenrechtlicher oder geldpolitischer bzw. zentralbankrechtlicher Art zu den erörterten Lösungsmodellen. Die Parallelwährung bzw. eine Zweitwährung als Lösungsmodelle sind in verschiedenen Ausgestaltungen im Gespräch. Alle Modellvorstellungen gehen indes, wenn auch in unterschiedlicher Weise, von einer gänzlichen oder teilweisen »Aufhebung« der exklusiven Währungsunion der Europäischen Union im Sinne ihrer gänzlichen oder teilweisen Rückverlagerung auf die Mitgliedstaaten aus. Auch bei anderen Vorschlägen zur Lösung der Krise der Währungsunion stellt sich als Vorfrage, ob die Maastrichter Währungsunion, aus welchen Gründen auch immer, nicht »unumkehrbar« sei. Sofern die Maastrichter Währungsunion nicht irreversibel ist, könnte ihre Aufhebung in einfacher Weise darin bestehen, dass die Mitgliedstaaten den Status *quo ante* wiederherstellen und zu nationalen Währungen zurückkehren, ohne dass ersatzweise ein besseres Währungsregime eingesetzt zu werden bräuchte. Wenn jedoch die Währungsunion aus politischen Gründen keiner gänzlichen Demontage ausgesetzt sein darf, wäre ihre »Aufhebung« ohne die gleichzeitige Errichtung eines neuen Währungsre-

gimes keine realistische Perspektive. Die Erhaltung der Währungsunion hätte dann Vorrang vor jeglichen Anforderungen an ihre Umgestaltung und Anpassung, die durch die Währungskrise bedingt sind.

Es ist nicht davon auszugehen, dass ein reformiertes neues europäisches Währungssystem, namentlich ein Parallel- oder Zweitwährungssystem, anders als die Maastrichter Währungsunion nicht mehr Disparitäten der wirtschaftlichen Leistungsbilanzen der Mitgliedstaaten ausgesetzt sein würde. Es würde mit diesen gleichermaßen zu kämpfen haben und bei Misserfolgen wie die Maastrichter Währungsunion in Mitleidenschaft geraten. Die Grundstruktur der Europäischen Union als Staatenbund bliebe als verfassungsrechtliches Fundament eines neuen Währungssystems unverändert erhalten. Sie könnte an Erfordernisse, die von einer neuen Geld- und Währungsordnung ausgehen, nicht angepasst werden. Die Europäische Union bleibt noch auf längere Sicht lediglich ein Staatenverbund, dessen teilweise überstaatlichen Ausprägungen kaum zunehmen werden. Die Mitgliedstaaten sind zur Umgestaltung der Europäischen Union von einer Konföderation »United Nations of Europe« zu einem »United Europe«, einem Bundesstaat (Föderation), ersichtlich nicht bereit. Das neue Währungssystem könnte sich ebenso wenig wie die Maastrichter Währungsunion auf eine bundesstaatliche Struktur der Europäischen Union stützen. Ebenso wenig könnte es eine Währungspolitik für eine integrierte Volkswirtschaft in der Europäischen Union gestalten. Der »Wirtschaftsraum« der neuen Währungsordnung wäre wie bislang eine Bündelung von 28 nationalen Volkswirtschaften, die miteinander lediglich durch den Gemeinsamen Markt und durch eine erst noch weiter zu entwickelnde einheitliche Rechtsordnung der Europäischen Union mit einer allerdings zentralen Gerichtsbarkeit verbunden sind. Der Gemeinsame

\* Prof. Dr. Martin Seidel, Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Universität Bonn, war Mitglied der deutschen Delegation auf der Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion.

Markt hat die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, die nicht homogen sind, bislang nicht zu einer integrierten einheitlichen Volkswirtschaft der Europäischen Union erstarben lassen und erstarben lassen können. Er beschränkt sich auf drei institutionelle Regelungsbereiche, nämlich auf die Verwirklichung der sog. vier Grundfreiheiten, auf eine – übergeordnete – Wettbewerbs- und Subventionsaufsicht sowie auf eine Zollunion. Die Wirtschaftspolitik ist der Europäischen Union nicht überantwortet, sondern nach wie vor eine nationale Zuständigkeit. Selbst ein effektiveres Governance-System, als der Europäischen Union in Form der – völlig unzulänglichen – unverbindlichen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten derzeit zur Verfügung steht und erst im Wege einer Vertragsänderung eingerichtet werden müsste, würde zur Bewältigung etwaiger zukünftiger Krisen als Folge von Leistungsbilanzdisparitäten der Mitgliedstaaten allein nicht ausreichen. Zusätzlich wäre eine verstärkte Solidarhaftung der Mitgliedstaaten vonnöten, die einen bundesstaatlichen Verbund der Mitgliedstaaten voraussetzt. Diesen könnte nur der Vertrags- und Verfassungsgeber der Europäischen Union unter Beteiligung der Bevölkerung, nicht dagegen eine erneuerte Währungsunion begründen. Für die zukünftige Gestaltung einer staatenübergreifenden Geld- und Währungspolitik stünde keine andere als die verfassungsrechtliche Basis der Maastrichter Währungsunion zur Verfügung. Das neue Währungssystem müsste sich selbst dann, wenn es verstärkt überstaatlich errichtet würde, den politischen, wirtschaftlichen verfassungsrechtlichen Herausforderungen stellen, deren Bewältigung dem Maastrichter Währungssystem bislang nicht gelungen ist.

Das neue »überstaatliche« Währungssystem, namentlich eine Parallel- oder Zweitwährungssystem, kann je nach seiner Ausgestaltung den Euro als europäische Einheitswährung beibehalten, aber unter Umständen auch seine Aufgabe und die Wiedereinführung vorrangiger nationaler Währungen erforderlich werden lassen. Im letzteren Fall bräuchte sich die »Aufhebung« der Maastrichter Währungsunion nicht notwendig in einer bedingungslosen Wiederherstellung der nationalen Währungshoheit zu erschöpfen. Der Status *quo ante* hatte bereits seit 1958 mit dem Vertrag von Rom die währungspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bzw. der nationalen Zentralbanken umfasst. Sie bestand in der wechselseitigen Abstimmung der Geld- und Wechselkurspolitik der Mitgliedstaaten sowie später vor allem in der Errichtung eines zwischenstaatlichen Systems einvernehmlich festgelegter Wechselkurse ihrer Währungen. Das auf die Stabilität der Währungen ausgerichtete Wechselkurssystem sah vor, dass die nationalen Währungen im Rahmen eines Paritätengitters schwanken durften, und verpflichtete die Zentralbanken der Mitgliedstaaten zu Interventionen auf den Devisenmärkten zur Sicherung der festgelegten Wechselkursparitäten. Es erlaubte aber die einvernehmliche Änderung der Wechselkursparitäten und hielt für währungs-

schwache Mitgliedstaaten – als quasi überstaatliches Element – kurzfristige und mittelfristige Währungsbeistände der Europäischen Gemeinschaft als solcher bzw. der Mitgliedstaaten und deren Zentralbanken bereit (vgl. hierzu Seidel 1983). Das sogenannte »Europäische Wechselkurssystem I« (EWS I) war anders als die Maastrichter Währungsunion, die sich als deren Fortentwicklung bezeichnet, nicht obligatorisch und ließ zu Gunsten von Mitgliedstaaten, die infolge disparitärer wirtschaftlicher Entwicklungen die Bandbreiten für das Schwanken des Wechselkurses ihrer Währung schlechthin nicht einhalten konnten, den autonomen Austritt aus dem währungspolitischen Verbundsystem zu. Das EWS I wurde anlässlich der Errichtung der Maastrichter Währungsunion in veränderter Form als Europäisches Wechselkurssystem II (EWS II) zu Gunsten derjenigen Mitgliedstaaten, die zunächst nicht in die Währungszone aufgenommen werden konnten oder einen Ausnahmestatus erlangt hatten. Es stellt für Polen, für Ungarn und für weitere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die noch nicht der Währungszone angehören, einen erprobten Rahmen für ihre währungspolitische Zusammenarbeit untereinander sowie für ihre Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank dar. Die Teilnahme an dem EWS II, die ebenfalls nicht obligatorisch ist, dient der Vorbereitung der »outs« zur Aufnahme und zum dauerhaften Verbleiben in der Währungszone. Im Rahmen des EWS II ist der Euro als Währung der Europäischen Union die Bezugsbasis für das Schwanken der Wechselkurse der Währungen der an dem System teilnehmenden Mitgliedstaaten. Die Währungspolitik der an dem System teilnehmenden Mitgliedstaaten braucht sich nicht an einer dominanten nationalen Währung zu orientieren, vielmehr nimmt das ESZB bzw. die EZB die hegemoniale Stellung ein, so dass sich Mitgliedstaaten, die aus der Europäischen Währungszone dauerhaft oder temporär ausscheiden, in das EWS II problemlos eingliedern könnten.

Für alle Projekte einer neuen Geld- und Währungsordnung ist Voraussetzung, dass die Maastrichter Währungsunion überhaupt aufgehoben werden kann, d.h. dass ihrer Aufhebung nicht unüberwindliche ökonomische, politische oder rechtliche Einwände entgegenstehen. Die Mitgliedstaaten der engeren Währungszone sowie die Europäischen Union halten eine Diskussion über die Aufhebung der Maastrichter Währungsunion offensichtlich nicht für angebracht. Bewusst oder unbewusst wird befürchtet, dass eine Debatte über Reformen und Änderungen der derzeitigen europäischen Geld- und Währungsordnung abträgliche Reaktionen der Finanzmärkte für den Euro oder sogar für die Integration Europas auslösen könnte. Für Großbritannien, Dänemark, Schweden und Tschechien, die den Euro als Einheitswährung anstelle ihrer eigenen Währung kaum jemals übernehmen werden, dürften sich andere Fragen stellen. Diese und weitere Mitgliedstaaten wären bei einer Aufhebung der Währungsunion und deren Substituierung durch ein Währungssystem, das ihre abweichenden geld- und währungspoliti-

schen Vorstellungen berücksichtigen könnte, von der geld- und währungspolitischen Zusammenarbeit in der Europäischen Union nicht mehr ausgegrenzt bzw. bräuchten sich von ihr nicht mehr fernzuhalten. Namentlich Schweden und Tschechien – wohl auch weitere an der Währungszone nicht teilnehmende Mitgliedstaaten – halten sich von der Maastrichter Währungsunion nicht aus Gründen mangelnder Bereitschaft zu Fortschritten der Integration Europas, sondern allein deshalb fern, weil sie den in Maastricht mit der Währungsunion eingeschlagenen Weg der europäischen Einigung nicht für optimal, wenn nicht sogar für einen Irrweg halten.

### Ökonomische, politische und rechtliche Einwendungen gegen die Aufhebung der Währungsunion

Die Aufhebung der Maastrichter Währungsunion begegnet im Wesentlichen drei Einwendungen. An erster Stelle wird von ökonomischer Seite eingewandt, dass die wirtschaftliche Verflechtung der Mitgliedstaaten, insbesondere die Verflechtung der Kapital- und Finanzmärkte der Länder der Währungszone, derart fortgeschritten sei, dass die Auflösung oder auch nur die Verkleinerung der Währungszone ausgeschlossen erscheine. Zum zweiten wird aus politikwissenschaftlicher Sicht geltend gemacht, dass die Mitgliedstaaten der Währungszone unter der »Herrschaft der einheitlichen Währung« zu einer unauflösbaren Schicksalsgemeinschaft zusammengewachsen seien. »Wenn der Euro stirbt, stirbt Europa« wird von Regierungsseite verkündet und folgerichtig argumentiert, dass aus politischen Gründen die Aufhebung der Währungsunion kein Diskussionsthema sei. Zum dritten wird von rechtswissenschaftlicher Seite darauf hingewiesen, dass die Auflösung der Währungsunion darüber hinaus sogar vertragsrechtlich ausgeschlossen sei. Zum Vertrag von Maastricht gebe es ein Protokoll, das die Kraft von vertraglichem Unionsrecht habe und das den »Übergang der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion« für »unumkehrbar« erkläre. Ferner sei dem Vertrag von Maastricht zu entnehmen, dass mit Ausnahme von Großbritannien und Dänemark, die für sich einen Sonderstatus vereinbart hätten, alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion vertragsrechtlich verpflichtet seien, sobald sie die Voraussetzungen zur Aufnahme in die dritte Stufe der Währungsunion erfüllten. Mitgliedstaaten, die die Voraussetzungen des Beitritts zur Währungszone erfüllten und nicht der Währungszone beiträten, begingen einen Vertragsbruch. Mehr noch als aus ökonomischen und politischen Gründen verböte sich aus rechtlichen Gründen eine Diskussion über die Aufhebung der Währungsunion. Der freiwillige Austritt von Mitgliedstaaten aus der Währungszone sei rechtlich selbst dann fragwürdig, wenn die weitere Zugehörigkeit austrittswilliger Mitgliedsta-

ten zur Währungsunion deren wirtschaftliches und politisches Überleben gefährden würde.

Die Europäische Zentralbank betont, dass ihre Kompetenz zur Gestaltung einer einheitlichen Geldpolitik als Ziel neben der Sicherung der Preisstabilität zugleich die Erhaltung der Währungsunion, die irreversibel sei, mit umfasse. Die Wirtschafts- und Währungsunion steht indes als verfassungsrechtliches Regelungsgefüge nicht zur Disposition der Organe der Europäischen Union, sondern zur Disposition ihres Vertrags- und Verfassungsgebers. Ihre Erhaltung ist den Organen der Europäischen Union nicht als Nebenziel spezifischer Politiken wie der Geldpolitik oder der Regionalpolitik aufgegeben, die sie in Ausübung der ihnen übertragenen Kompetenzen zu gestalten haben. Den Organen der Europäischen Union obliegt lediglich die Verpflichtung, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Kompetenzen die Europäische Union und damit auch die Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu gefährden. Keinesfalls rechtfertigt die Erhaltung der Wirtschafts- und Währungsunion und des Euro als angebliches Nebenziel der Geldpolitik eine Überschreitung von Kompetenzen.

Die drei Thesen über die angebliche Unumkehrbarkeit (Irreversibilität) der Währungsunion sind fragwürdig.

#### Zum ökonomischen Einwand

Der erreichte Grad der wirtschaftlichen Verflechtung der Mitgliedstaaten der Währungszone ist primär nicht die Folge oder das Produkt der europäischen Einheitswährung. Er besteht in einer neu geordneten grenzüberschreitenden Strukturierung der Produktion und des Konsums von Waren und Dienstleistungen sowie des Einsatzes von Kapital anstelle früherer nationaler Produktionsstrukturen und Märkte. Die neue Wirtschaftsstruktur hat sich auf der Grundlage der Regelungen des Gemeinsamen Marktes über die Freizügigkeit für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital durch Arbeitsteilung unter den Bedingungen von Wettbewerb und Rechtssicherheit herausgebildet. Die einheitliche Währung hat den Umstrukturierungsprozess begünstigt und wohl auch intensiviert. Ihre Aufhebung führt indes nicht dazu, dass der Zugewinn an wirtschaftlicher Integration verloren geht. Die Einheitswährung fällt als Faktor der Beschleunigung der wirtschaftlichen Integration der Mitgliedstaaten lediglich aus.

Eine Währung ist nicht Schöpferin oder Gestalterin nationaler Märkte, sondern ein »economic accounting system« für eine Volkswirtschaft, die bei freiem – inneren und äußeren – Wirtschaftsverkehr in einem Wettbewerbsverhältnis zu anderen Volkswirtschaften steht. Das Wirtschaftssystem der Europäischen Union ist nicht gleichermaßen integriert wie eine nationale Volkswirtschaft, sondern, wie bereits dargelegt, in seinem Kern als Folge des Gemeinsamen Marktes lediglich ein Verbund nationaler Märkte und Volkswirtschaft-

ten, ohne dass durch den Gemeinsamen Markt und die sich entwickelnde europäische Rechtsordnung die nationalen Volkswirtschaften zu einer neuen integrierten Volkswirtschaft der Europäischen Union verschmolzen sind. Für die notwendige Verschmelzung fehlt es mangels entsprechender Kompetenzen der Europäischen Union an einer zentralen und einheitlichen Wirtschaftspolitik für alle Mitgliedstaaten, die an die Stelle der derzeitigen nicht koordinierbaren nationalen Wirtschaftspolitik der 28 Mitgliedstaaten zu treten hätte. Der Euro überdacht als eine staatenübergreifende Einheitswährung einen Wirtschaftsraum, der sich aus unzulänglich verbundenen nationalen Volkswirtschaften mit der Folge zusammensetzt, dass sich die Geld- und Währungspolitik der Europäischen Union an einer Volkswirtschaft orientieren muss, die es nicht gibt. Die Konferenz von Maastricht war guten Glaubens, dass auf die Errichtung einer realen Wirtschaftsunion verzichtet werden kann. Zur zentralen Gestaltung und Steuerung der Wirtschaftspolitik durch die Europäische Gemeinschaft hätte diese deren Umwandlung zu einem – partiellen – Bundesstaat umgewandelt werden müssen (vgl. hier zu Seidel 2010). Die Konferenz war allerdings zuversichtlich, dass die europäische Einheitswährung selbst dann, wenn sie nicht zu einer völligen Verschmelzung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten führen würde, zumindest bewirken könnte, dass sich die Mitgliedstaaten wirtschaftlich zunehmend homogener entwickeln würden. Die Maastrichter Wirtschafts- und Währungsunion steht gegenwärtig nicht zuletzt infolge der damaligen unzulänglichen Einschätzung dessen, was eine Währung leisten und was sie nicht leisten kann, zur Diskussion.

Der ökonomische Einwand gegen die Rückübertragung der Währungshoheit auf die Mitgliedstaaten betrifft hauptsächlich die Verflechtung der Kapital- und Finanzmärkte der Mitgliedstaaten. Eine überproportionale Verflechtung der Banken- und Finanzsysteme der Mitgliedstaaten durch den Euro als gemeinsame Währung der Mitgliedstaaten lässt sich zwar nicht bestreiten, absolut unmöglich dürfte indes die Entflechtung der Neustrukturierung der Kapitalmärkte und Finanzregime angesichts der Erfahrungen, die bei der Auflösung von Wirtschafts- und Währungsräumen gemacht worden sind, bei sachgerechter Hilfestellung, beispielsweise in Form von Ausgleichsforderungen zu Gunsten gefährdeter Finanzinstitute, nicht sein. Die administrativen Aufgaben, die sich den Mitgliedstaaten im Zuge der Aufhebung der Währungsunion und deren Neuordnung stellen, würden sich erfahrungsgemäß ebenfalls in zumutbaren Grenzen halten, zumal neben den nationalen Regierungen auch hier die Europäische Union in der Verantwortung bliebe.

#### *Zum politischen Einwand*

Die Teilnahme an der Währungsunion hat die Mitgliedstaaten nicht zu einer unauflösbaren Schicksalsgemeinschaft verbunden. Die Einführung des Euro als gemeinsame Währung

war zwar ungeachtet beträchtlicher Bedenken der Fachwelt in der Wahrnehmung der Politik und der Bevölkerung ein qualitativer Durchbruch der Integration Europas zu seiner Einheit. Die damalige Einschätzung der Einführung der gemeinsamen Währung zwingt aber nicht zu der Annahme und Befürchtung, dass ihre Aufgabe und Neuordnung den Integrationsprozess in unkontrollierbarer Weise gefährden und jahrzehntelanges Ringen um die Einheit Europas zu nichte machen könnte. Die Geschichte des Geld- und Währungswesens bietet keinen Beleg dafür, dass eine einheitliche Währung das politische Schicksal eines Volkes oder einer Völkerfamilie bestimmt oder auch nur wesentlich beeinflusst hat. Die Einführung des Euro wird bislang nicht von allen Mitgliedstaaten und ihrer Bevölkerung als ein Schritt in die richtige Richtung erachtet. Von den sog. »outs«, den bislang draußen gebliebenen Mitgliedstaaten und deren Bevölkerung wird sie nicht als Grundstein für ein unverbrüchliches gemeinsames Schicksal wahrgenommen. Einige Mitgliedstaaten versagen der europäischen Einheitswährung nicht nur die Anerkennung, sondern scheinen in der gemeinsamen Währung eher einen falschen Schritt auf dem Weg zu einem vereinten Europa zu sehen. Für viele Experten ist die Währungsunion mit zu vielen konstitutionellen Schwächen behaftet, um den Herausforderungen, denen sie sich stellen muss, gewachsen zu sein. Die Europäische Union ist weder in eine Wirtschaftsunion noch in eine Sozialunion und vor allem nicht in eine Politische Union eingebunden; zur Erfüllung ihrer Kernaufgabe hätte ihr zumindest die Gestaltung einer unionseigenen Wirtschaftspolitik zugeordnet werden müssen. Die Versäumnisse der Konferenz von Maastricht sowie die Hypothesen, mit denen die Währungsunion seit ihrer Gründung behaftet ist, sind nicht beliebig korrigierbar. Eine Wirtschafts- und Sozialunion, deren nachträgliche Errichtung gefordert wird, würde einen dominanten Haushalt der Europäischen Union und damit eine umfängliche Steuerhoheit der Europäischen Union voraussetzen. Ein dominanter Haushalt und umfassende Steuerbefugnisse bedingen einen Transfer von Hoheitsbefugnissen von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union, der eine »schicksalhafte« Verbundenheit der Völker voraussetzt, diese aber nicht begründet. Die Konferenz von Maastricht ging davon aus, dass eine Währungsunion auf der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten aufzubauen hat und dass ein wechselseitiges Entstehen der Mitgliedstaaten für den Fall wirtschafts- und finanzpolitischen Fehlverhaltens der Mitgliedstaaten ausgeschlossen sein muss. Die Mitgliedstaaten schulden einander nur begrenzte Solidarität, die sich punktuell beispielsweise in Form von Hilfeleistungen in Katastrophen- und katastrophenähnlichen Fällen äußert. Ein weiterreichender politischer und verfassungsrechtlicher solidarischer Verbund der Mitgliedstaaten, der die Europäische Union seinerseits allein kaum in die Nähe einer Schicksalsgemeinschaft rücken würde, fehlt bislang. Der Euro, der als Währung im Kern nicht mehr als ein *economic accounting system* und als Geld nicht mehr als ein *Medium der Infor-*

tion über Preise und Zahlungsmittel bildet, ist kein Schmelztiegel, der 28 Nationen vergleichbar einer Jahrhunderte währenden gemeinsamen Geschichte einer Bevölkerung seinerseits aus dem Nichts zu einer Schicksalsgemeinschaft zu verbinden in der Lage war.

### Zum rechtlichen Einwand

Die Währungsunion ist drittens auch aus rechtlichen Gründen nicht unumkehrbar, vielmehr auch insoweit, jedenfalls im Zusammenhang mit ihrer Substituierung durch eine neue europäische Geld- und Währungsordnung, nicht unauflösbar.

Auf der Konferenz in Maastricht wurde mit der sog. »Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion« ungeachtet des missverständlichen Sprachgebrauchs – keine irgendwie geartete körperschaftliche Organisation errichtet, der die Mitgliedstaaten »angehören« oder »nicht angehören« bzw., in welche die Mitgliedstaaten »eintreten« und aus der sie auch wieder »austreten« können; rechtlich braucht die Währungsunion überhaupt nicht »aufgehoben« oder liquidiert zu werden. Der seinerzeitige Gestaltungsakt des Verfassungsgebers der Europäischen Gemeinschaft, der als »Errichtung einer Währungsunion« bezeichnet wurde, bestand darin, dass die Mitgliedstaaten der damaligen noch sogenannten »Europäischen Gemeinschaft« die Befugnis zur Gestaltung einer einheitlichen Geld- und Währungspolitik als sog. ausschließliche Politik der Europäischen Union unter bestimmten Einschränkungen ihres territorialen Geltungs- und Anwendungsbereichs überantwortet haben.<sup>1</sup> Der territoriale Anwendungsbereich einer Politik der Europäischen Union, und damit auch der territoriale Geltungsbereich einer ausschließlichen Politik wie der Fischereipolitik, der Handelspolitik und der hier in Rede stehenden Geld- und Währungspolitik, ist nicht *ipso iure* die gesamte Europäische Union; vielmehr braucht er, wie auf der Konferenz von Maastricht für die Geld- und Währungspolitik der Europäischen Union vom Verfassungsgeber verfügt, nicht notwendig alle Mitgliedstaaten zu umfassen. Gleichermaßen kann der territoriale Geltungsbereich einer Politik, auch einer sog. ausschließlichen Politik, nachträglich eingeschränkt werden. Der »Vertrag über die Europäische Union« von Lissabon stellt außerdem unmissverständlich klar, dass Zuständigkeiten und Kompetenzen, die der Europäischen Union überantwortet worden sind, auch nachträglich »verringert«, d.h. auf die Mitgliedstaaten zurückverlagert werden können.<sup>2</sup> Das gilt auch für die Befugnis der Europäischen Union zur Ge-

staltung einer einheitlichen Geld- und Währungspolitik. Weder an der besagten noch anderer Stelle des – aus zwei Verträgen bestehenden – Vertragswerks von Lissabon findet sich eine Einschränkung für die Rückübertragung der Währungspolitik. Ebenso ist nicht davon auszugehen, dass eine Renationalisierung der Geld- und Währungspolitik *der Natur der Sache nach* auszuschließen hat. Die »Unumkehrbarkeit« der Europäisierung der Geld- und Währungspolitik ergibt sich weder aus einem Verfassungsprinzip der Europäischen Union noch aus ungeschriebenem europäischem Verfassungsrecht noch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Schon gar nicht schließt eine wie auch immer geartete besondere Qualität der Befugnisübertragung im Bereich des Geld- und Währungswesens die »Renationalisierung« der Geld- und Währungspolitik aus. Wie sich aus der Regelung des Artikels 50 EUV, dem generellen den Mitgliedstaaten eingeräumten Austrittsrecht aus der Europäischen Union als solcher im Wege eines Schlusses *a maiore ad minorem* ergibt, sieht das vertragliche Unionsrecht keine Zwangsmitgliedschaft der Mitgliedstaaten in der Währungsunion, sondern mittelbar ihr Austrittsrecht aus der Währungsunion vor. Das Austrittsrecht bestätigt unmissverständlich, dass die in Maastricht beschlossene Europäisierung der Geld- und Währungspolitik nicht »unumkehrbar« ist, sondern zur Disposition des Vertrags- und Verfassungsgebers der Europäischen Union steht. Aus der Herrschaft des Vertrags- und Verfassungsgebers ergibt sich, dass das ESZB bzw. die EZB ebenso wenig wie andere Organe der Europäischen Union ohne einen besonderen Auftrag mittels der ihnen übertragenen Gestaltungsbefugnisse nicht als vorrangiges oder alleiniges Ziel ihrer Maßnahmen um jeden Preis die »Erhaltung« der Währungsunion oder des Euro bezwecken, insbesondere ihre Kompetenzen überschreiten dürfen. Die Verantwortung für das Überleben und das Schicksal der Maastrichter Wirtschafts- und Währungsunion liegt ausschließlich in den Händen der Regierungen der Mitgliedstaaten und den nationalen Parlamenten als konstitutive Mitglieder des Europäischen Rates.

Die Währungsunion weist die Zuständigkeit für die innere Währungspolitik – die Geldpolitik im eigentlichen Sinn – dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) und nicht der Europäischen Zentralbank (EZB) zu.

Das ESZB ist weder ein Organ der Europäischen Union noch eine der Europäischen Union zugeordnete Organisation, sondern ein zwischenstaatlicher Verbund, der aus den nationalen Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank besteht. Die nationalen Zentralbanken sind nicht vergleichbar den früheren deutschen Landeszentralbanken, die nachgeordnete regionale Institutionen der bundesstaatlichen Zentralbankorganisation Deutsche Bundesbank waren, keine irgendwie geartete Institutionen der Europäischen Union, sondern Institutionen der Mitgliedstaaten. Die Europäische Zentralbank (EZB), die mit den nationalen Zentralbanken

<sup>1</sup> Die gleichzeitige Errichtung der »Wirtschaftsunion« bestand abweichend von der »Errichtung der Währungsunion« lediglich darin, dass die Mitgliedstaaten eine bereits seit dem Vertrag von Rom der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft überantwortete Kompetenz – zu einer rechtlich unverbindlichen und nicht effektiven – bloßen Abstimmung und Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik verfahrensrechtlich verstärkt haben. Die Mitgliedstaaten haben keine echte, sondern eine »unechte« oder »hinkende Wirtschaftsunion« errichtet.

<sup>2</sup> Artikel 48 Absatz 1 EUV.

dem zwischenstaatlichen Europäischen System der Zentralbanken in dessen Mitte stehend angehört, ist ein Tochterinstitut der nationalen Zentralbanken und zugleich eine organähnliche Institution der Europäischen Union. Die der Europäischen Zentralbank zugeschriebene Weisungshoheit und Herrschaftsmacht gegenüber den nationalen Zentralbanken als Institutionen der Mitgliedstaaten ist vertragsrechtlich sehr begrenzt; sie ergibt sich hauptsächlich daraus, dass das ESZB und die EZB mit dem 35-köpfigen Gouverneursrat als Hauptorgan und dem sechsköpfigen Direktorium als dem Gouverneursrat nachgeordnetem Organ personenidentische gemeinsame Organe haben, die zusammen mit einem Weisungsrecht eine begrenzte Vorherrschaft der EZB gegenüber den nationalen Zentralbanken sichern (vgl. hierzu im Einzelnen Seidel 2003). Allerdings hat im Gouverneursrat, der in Fragen der ihm obliegenden Gestaltung der Geldpolitik mit einfacher Mehrheit entscheidet, eine Mehrheit der nationalen Zentralbankpräsidenten das Sagen, ohne dass die mit sechs Stimmen im Gouverneursrat vertretende EZB oder auch nur ihr Präsident ein Vetorecht haben (vgl. Seidel 1995; 1998).

Die äußere Währungspolitik oder Wechselkurspolitik wird anders als die innere Geld- und Kreditpolitik nicht von dem ESZB, sondern vom Rat der Europäischen Union unter Beteiligung des ESZB und der EZB verantwortet. Die Aufteilung der Befugnisse zwischen der Zentralbankorganisation und der Exekutive war auch dem deutschen Zentralbankrecht nicht fremd. Im Übrigen war weder die Deutsche Bundesbank noch ihre Vorgängerin, die Bank Deutscher Länder, noch die US-amerikanische Zentralbankorganisation (Fed) Vorbild oder Modell für die eigenartige Ausgestaltung und Verfassung der Maastrichter Zentralbankorganisation.

Die eigenartige Struktur der Maastrichter Zentralbankorganisation sichert die traditionell unterschiedlichen wirtschafts- und währungspolitischen Vorstellungen der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der gemeinsamen Geld- und Währungspolitik. Diese »Funktion« mag politisch ein Hindernis für eine Reform der Währungsunion sein, ein rechtliches Hindernis für die »Aufhebung« der Maastrichter Währungsunion ist sie nicht.

Bei einer Rückübertragung der Währungshoheit von der Europäischen Union auf die Mitgliedstaaten brauchen die für die Gestaltung einer nationalen Währungspolitik erforderlichen nationalen Zentralbanken nicht erst eingerichtet zu werden. Vielmehr sind sie bereits vorhanden und brauchen nur von den Aufgaben und Funktionen, die sie im Rahmen des ESZB ausüben, entbunden zu werden. Die Europäische Zentralbank braucht ebenfalls nur von ihren derzeitigen Aufgaben und Funktionen entbunden zu werden und kann ihrerseits insbesondere im Rahmen eines neu eingeführten Parallelwährungssystems auf der übergeordneten Ebene die ihr in diesem Rahmen zufallenden Aufgaben und Funktionen

übernehmen. Aus unbefangener Sicht bliebe bei einer dahingehenden Neuordnung des europäischen Währungssystems die derzeitige Organisationsstruktur des ESZB, wenn auch mit anderer Befugnisaufteilung, erhalten.

Das dem Vertrag von Maastricht beigefügte »Protokoll über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion« schränkt in keiner Weise weder die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Aufhebung der Währungsunion noch die Befugnis der Mitgliedstaaten zu einer freien Neugestaltung der Europäischen Währungsunion nach einem abweichenden Organisationsmodell ein.

Das besagte Protokoll ist dem vertraglichen Unionsrecht zuzurechnen, hat also, worauf hingewiesen wird, die gleiche Rechtskraft wie die Regelungen des Vertrages von Maastricht. Es hat folgenden Wortlaut:

**»DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN**

*erklären mit der Unterzeichnung der neuen Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion die Unumkehrbarkeit des Übergangs der Gemeinschaft in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion.*

*Alle Mitgliedstaaten respektieren daher unabhängig davon, ob sie die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen, den Willen der Gemeinschaft, rasch in die dritte Stufe einzutreten, und daher behindert kein Mitgliedstaat den Eintritt in die dritte Stufe. Falls der Zeitpunkt für den Beginn der dritten Stufe Ende 1997 noch nicht festgelegt ist, beschleunigen die betreffenden Mitgliedstaaten, die Gemeinschaftsorgane und die sonstigen beteiligten Gremien im Laufe des Jahres 1998 alle vorbereitenden Arbeiten, damit die Gemeinschaft am 1. Januar 1999 unwiderruflich in die dritte Stufe eintreten kann und die EZB und das ESZB zu diesem Zeitpunkt ihre Tätigkeit in vollem Umfang aufnehmen können.*

*Dieses Protokoll wird dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügt.«*

Aus dem Protokoll ergibt sich bei einer genaueren Analyse seines Wortlauts und unter Berücksichtigung der Umstände seiner Verabschiedung keineswegs zwingend, dass der Maastrichter Vertragsgeber mittels dieses Protokolls die von ihm verfügte Befugnisübertragung im Bereich der Währungsunion für »unumkehrbar« festschreiben wollte. Ein dahingehendes Regelungsanliegen hätte nicht in ein dem Vertrag als Anhang beigefügtes Protokoll gehört, sondern nach dem üblichen Verfahren eingangs des Vertrages oder in dessen Präambel seinen Platz finden müssen. Dem Leser des Protokolls fällt auf, dass die Verfasser des Protokolls nicht den Eintritt der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern den »Eintritt der Gemeinschaft in die dritte Stufe« für »unumkehrbar« »erklären«. Indem lediglich am Ende der beiden folgenden Absätze die »Unumkehrbarkeit des Eintritts in die dritte Stufe« noch ein weiteres Mal zu Worte gelangt, spricht

dies ebenfalls für ein spezifisches Regelungsanliegen des Protokolls, nämlich, dass einzelne Mitgliedstaaten, welche die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Währungszone zum vereinbarten Zeitpunkt nicht erfüllen und sich vor die Frage gestellt sähen, wie sie angesichts ihrer Rücksetzung verfahren sollten, in keinem Fall den bereits aufnahmefähigen Mitgliedstaaten den Eintritt in die dritte Stufe verwehren dürften.

Unter den an der Konferenz teilnehmenden Mitgliedstaaten gab es Meinungsverschiedenheiten darüber, wie verfahren werden soll, wenn sich nicht alle Mitgliedstaaten zum selben Zeitpunkt für beitriffähig erweisen sollten. Die Klarstellung der Verfahrensweise durch Festlegung in einem Protokoll war unerlässlich, da über die Beitrittsfähigkeit im Rat mit qualifizierter Mehrheit der Mitgliedstaaten ungeachtet ihrer eigenen Beitrittsreife abzustimmen war. Es sollte sichergestellt sein, dass der Eintritt in die Endstufe der Währungsunion zum vereinbarten Zeitpunkt auch dann erfolgen sollte, wenn nicht alle Mitgliedstaaten die Aufnahmebedingungen erfüllen würden. Die Einführung des Euro als Währung der Europäischen Union sollte, mit wie vielen Staaten auch nur möglich, in jedem Fall zum vereinbarten Zeitpunkt erfolgen, keinesfalls befristet aufgeschoben oder gar *ad calendae graecas* vertagt werden.

Das Regelungsanliegen des Protokolls ist im Zusammenhang mit Vorbehalten mancher Mitgliedstaaten hinsichtlich des gewählten Zeitplans und des Verfahrens der Errichtung der Währungsunion zu sehen und ist vor allem angesichts des Sonderstatus verständlich, den Großbritannien und Dänemark ausgehandelt hatten. Die Währungsunion war zudem auch in anderen Mitgliedstaaten auf Skepsis und Bedenken gestoßen. Das mit Vorbehalten einiger Mitgliedstaaten belastete Anliegen, den termingerechten Eintritt der Gemeinschaft in die dritte Stufe der Währungsunion und den Einführung des Euro als gemeinsame Währung unabhängig von der Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten zu sichern, war für die Befürworter der Währungsunion vorrangig. Der Wunsch und Wille, zusätzlich die Währungsunion als solche für »unumkehrbar« zu erklären, dürfte kaum aufgetaucht sein und hätte das spezifische Regelungsanliegen des Protokolls gefährdet (vgl. Schönfelder und Thiel 1994, S. 153–157). Wenn die Mitgliedstaaten die vertragliche Festlegung der Unumkehrbarkeit als ein substantielles Anliegen der Konferenz auch nur mehrheitlich gewollt hätten, wäre diese bedeutsame vertragsrechtliche Aussage von ihnen an vorderster Stelle des Vertrages, und nicht in einem jederzeit der Aufhebung ausgesetzten Protokoll verankert worden.

Das Protokoll wird seit den Konferenzen von Nizza, Amsterdam und Lissabon in den Anhängen der ausgehandelten Änderungsverträge zum Vertrag von Rom nicht mehr unter den früheren Protokollen, die fortgelten sollen, mitgeführt. Offensichtlich wird es im Hinblick auf sein zeitbezoge-

nes besonderes Regelungsanliegen von den Verfassern der geänderten Vertragstexte für obsolet erachtet.

Sollte das Protokoll nicht für obsolet anzusehen sein, wäre es aufgrund einer späteren Änderung des vertraglichen Unionsrechts nicht einschlägig. Die »Unumkehrbarkeit« der Währungsunion ließe sich auch aus ihm nicht herleiten. Der Vertrags- und Verfassungsgeber der Europäischen Union hat in Lissabon mit Artikel 48 Abs. 1 des »Vertrages über die Europäische Union« (EUV) den Mitgliedstaaten nicht nur die Befugnis zur Ergänzung der Zuständigkeiten der Europäischen Union, sondern auch die Befugnis zu deren »Verringerung« zugestanden. Die Ermächtigung ginge nach der Regel *lex posterior derogat legem anteriorem* vor infolge ihres jüngeren Datums dem älteren Protokoll vor, wenn diesem die Unzulässigkeit einer Rückübertragung der Währungshoheit auf die Mitgliedstaaten zu entnehmen wäre.

Verfehlt ist letztlich auch die Auffassung, dass sich die Unumkehrbarkeit der Währungsunion auch daraus ergebe, dass Mitgliedstaaten, die die Voraussetzungen für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion erfüllten, unionsrechtlich zum Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet seien. Der Vertrag von Maastricht sieht ungeachtet textlicher Unklarheiten eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung beitriffähiger Mitgliedstaaten zum Beitritt – die bei einer Verletzung gerichtlich geahndet werden könnte – nicht vor. Einer derartigen Verpflichtung steht entgegen, dass die Mitgliedstaaten im Vorfeld des Beitritts über die Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen und damit über ihren Beitritt weitgehend frei disponieren können. Schweden, das bei seiner Aufnahme in die Europäische Union keinen Sonderstatus wie zuvor Großbritannien und Dänemark ausgehandelt hatte, konnte die Entstehung seiner »Beitrittspflicht« autonom und im Einklang mit dem Unionsrecht dadurch verhindern bzw. aufschieben, dass es seine Währung gezielt zwei Jahre hindurch nicht, wie vorgeschrieben, innerhalb der Schwankungsbreite, die dem Land durch das EWS I zugewiesen war, sondern durch entsprechende Interventionen auf dem Devisenmarkt seitens seiner Zentralbank jeweils nach oben und unten über die Schwankungsgrenzen hinaus schwanken ließ. Dadurch erreichte Schweden, dass eine der fünf Beitrittsvoraussetzungen nicht erfüllt und Schweden rechtlich von seiner etwaigen »Verpflichtung« zum Beitritt zur Währungszone und Einführung des Euro – dem Wunsch seiner Bevölkerung entsprechend – dispensiert war. Schweden brauchte sich bisher zu keiner Zeit den Vorwurf einer Missachtung von Unionsrecht offiziell vorbehalten lassen. Die Kommission der Europäischen Union hat als »Hüterin des Unionsrechts« den Fall nicht aufgegriffen und geht ebenfalls davon aus, dass den Mitgliedstaaten bei Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen keine Verpflichtung zum Beitritt obliegt. Angesichts des Austrittsrechts der Mitgliedstaaten aus der Währungsunion (vgl. zum Austrittsrecht Seidel

2007) wäre die Annahme einer Beitrittsverpflichtung auch sinnwidrig.

### **Zum Verfahren der Aufhebung der »umkehrbaren« Währungsunion**

Als Verfahren der Aufhebung der Währungsunion und der Wiedereinführung nationaler Währungen stehen das sog. Ordentliche Änderungsverfahren des Artikels 48 Absatz 1 bis 5 EUV und das »Vereinfachte Änderungsverfahrens« des Artikels 48 Absatz 6 EUV zur Verfügung. Möglicherweise reichen zur Erleichterung der währungspolitischen Neuordnung der Währungsunion als erster Schritt Rechtssetzungsakte des Europäischen Rates in Ausübung sog. innerer Ermächtigungen des vertraglichen Unionsrechts aus. Rechtsakte des Europäischen Rates über die »Aufhebung« der Währungsunion sowie die »Einrichtung« einer neuen europäischen Geld- und Währungsordnung müssten aber später in vertragliches Unionsrecht übernommen werden. Jedes neue währungsrechtliche Regelungssystem der Europäischen Union hätte wie das Maastrichter Regelungsnetzwerk der Wirtschafts- und Währungsunion den Rang von Verfassungsrecht und damit einen Anspruch auf seine förmliche Inkorporierung in das vertragliche Unionsrecht.

#### ***Das Ordentliche Vertragsänderungsverfahren (Artikel 48 Absatz 1 bis 4 Vertrag über die Europäische Union (EUV))***

Das ordentliche Vertragsänderungsverfahren setzt formelle Änderungsvorschläge zum vertraglichen Unionsrecht (im amtlichen Sprachgebrauch »Entwürfe zur Änderung der Verträge«) voraus, die von der Regierung jedes Mitgliedstaates, vom Europäischen Parlament oder der Kommission eingebracht werden können. Die Änderungsvorschläge werden zunächst innerhalb der Europäischen Union vom Rat, (Rat in der Zusammensetzung von Ministern), dem Europäischen Rat, (Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs), übermittelt und von Europäischen Rat den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht. Der Europäische Rat beschließt – als Herr des Änderungsverfahrens – nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit, dass die vorgeschlagenen Änderungen zu prüfen sind. Ohne dass dieses Erfordernis in Artikel 48 EUV ausdrücklich genannt ist, müssen die Änderungsvorschläge ausformuliert und vor allem aus sich heraus verständlich sein. Sofern es sich, wie im vorliegenden Fall, um institutionelle Änderungsvorschläge im Währungsbereich handelt, wird zusätzlich die Europäische Zentralbank angehört. Die Medien und die Öffentlichkeit sind infolge des breit angelegten Konsultationsprozesses in den währungspolitischen Neuordnungsprozess eingeschaltet.

In der zweiten Phase des Verfahrens erfolgt eine Prüfung der Änderungsvorschläge – und zwar aller Vorschläge – durch

einen Konvent. Der Konvent wird vom Europäischen Rat einberufen und besteht aus Vertretern der nationalen Parlamente, aus Vertretern der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, aus Vertretern des Europäischen Parlaments sowie aus Vertretern der Kommission und – in diesem Fall zusätzlich – aus Vertretern der Europäischen Zentralbank. Hinsichtlich der Gestaltung seiner Arbeit ist der Konvent autonom und kann sich nur der Konvent selbst eine Frist für die Prüfung setzen. Zum Abschluss seiner Arbeit verabschiedet der Konvent »im Konsensverfahren«, d.h. mehr oder minder einstimmig, eine – rechtlich unverbindliche – Empfehlung, mit der er gegebenenfalls Änderungen des vertraglichen Unionsrechts vorschlägt. Die Empfehlung richtet sich an die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, die zwischenzeitlich vom Präsidenten des Rates einberufen wurde.

Die Regierungskonferenz berät über die vom Konvent empfohlenen Änderungen und beschließt einstimmig über alle Änderungen, die ihrer Auffassung nach an den Verträgen vorzunehmen sind. Die von der Regierungskonferenz verabschiedeten Änderungen unterliegen nach Maßgabe der jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften der Ratifizierung durch die Parlamente und die zweiten Gesetzgebungskammern der Mitgliedstaaten. Die nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften sehen in einigen Mitgliedstaaten eine Befragung der Bevölkerung in Form von obligatorischen oder fakultativen Referenden vor.

Die von der Regierungskonferenz beschlossenen Änderungen der Verträge treten nur bei Ratifizierung durch sämtliche Mitgliedstaaten in Kraft. Sofern nach zwei Jahren vier Fünftel der Mitgliedstaaten, d.h. 23 Mitgliedstaaten die Änderungen ratifiziert haben und in einem oder in mehreren Mitgliedstaaten bei der Ratifizierung Schwierigkeiten aufgetreten sind, endet das Verfahren mit einer »Befassung des Europäischen Rates«. Weitere Verfahrensschritte als die »Befassung« des Europäischen Rates sieht das Änderungsverfahren des Artikels 48 EUV nicht vor. Ohne einen Vorschlag des Konvents und ohne die Zustimmung aller 28 Mitgliedstaaten sind Änderungen des Maastrichter Regelungsnetzwerks über die Wirtschafts- und Währungsunion EUV nicht möglich.

Von der Einberufung eines Konvents, kann der Europäische Rat – bei Zustimmung des Europäischen Parlaments – durch Beschluss mit einfacher Mehrheit – absehen. Im Fall einer Änderung des Währungssystems der Europäischen Union und der Aufgabe des Euro als Währung der Europäischen Union wird der Europäische Rat von der Einberufung eines Konvents kaum absehen können.

#### ***Das Vereinfachte Änderungsverfahren (Artikel 48 Absatz 6 Vertrag über die Europäische Union (EUV))***

Das Vereinfachte Änderungsverfahren des Artikels 48 Absatz 6 EUV ist zum einen dadurch gekennzeichnet, dass es

nicht die Einberufung eines Konvents erfordert. Zum anderen ist sein Anwendungsbereich sehr begrenzt; es findet nur bei Änderungsvorschlägen zu »Vorschriften des Dritten Teils des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) über die sog. internen Politikbereiche der Union« Anwendung.

Die Maastrichter Regelungen der Wirtschafts- und Währungsunion zählen – von Artikel 3 EUV abgesehen – zum »Dritten Teil des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union und über die sog. internen Politikbereiche der Union«. Gleiches gilt von allen Protokollen, insbesondere von dem Protokoll über die Satzung der EZB und des ESZB, die dem Maastrichter bzw. dem Vertrag von Lissabon zur näheren Ausgestaltung der Maastrichter Währungsunion beigelegt sind.

Der Artikel 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) steht zwar nicht im Dritten Teil des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, könnte aber ebenfalls im Vereinfachten Änderungsverfahren geändert werden. Artikel 3 EUV umschreibt »vor die Klammer gezogene« Zielsetzungen und Grundaussagen der Europäischen Union und nennt dabei als eine ihrer Grundaufgaben die »Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion«. Die »Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion« ist als Grundaussage lediglich die Umschreibung dessen, was im Dritten Teil des Vertrages im Einzelnen normiert ist. Sie ist dem im Dritten Teil konkretisierten Regelungssystem der Wirtschafts- und Währungsunion als dessen vorgezogenen Beschreibung und Einstufung zuzurechnen und kann nicht anders als mit diesem zusammen und damit auch mit diesem im Vereinfachten Änderungsverfahren geändert werden.

#### *Änderungen des Maastrichter Währungssystems in Ausübung innerer Ermächtigungen und Handlungsmöglichkeiten im Vorfeld und zur Erleichterung einer Vertragsänderung*

Das Ordentliche Änderungsverfahren und das Vereinfachte Änderungsverfahren sind mit erheblichen politischen Risiken behaftet. Die Einschaltung der Parlamente der Mitgliedstaaten kann dazu führen, dass das Reformprojekt die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Ausrichtung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat mobilisiert. Sowohl beim Ordentlichen Änderungsverfahren als auch beim Vereinfachten Änderungsverfahren besteht das Risiko, dass das Reformvorhaben infolge eines nicht erreichbaren ausreichenden Konsenses der Bevölkerung und Regierungen der Mitgliedstaaten als Ergebnis eines nicht steuerbaren öffentlichen Meinungsbildungsprozesses scheitert. Den nationalen Ebenen übergeordnet fehlt eine überdachende öffentliche Meinungsbildung, die die nationale Meinungsbildung relativieren oder gar ersetzen und ins Abseits stellen könnte. Die erforderlichen politischen, rechtlichen und vor-

rechtlichen Vorkehrungen zur Herausbildung einer quasi überstaatlichen öffentlichen Meinungsbildung in Europa können nicht ad hoc geschaffen werden. Sie stehen auch nur teilweise zur Disposition des Vertragsgesetzgebers und müssen sich größtenteils in einem von der Politik und der Gesellschaft getragenen und verantworteten Prozess entwickeln.

Die Aufhebung der Währungsunion und die Verabschiedung des neuen Währungssystems im Wege eines der beiden förmlichen Vertragsänderungsverfahren könnte sich so vollziehen, dass zunächst im Vorfeld der förmlichen Einleitung des Vertragsänderungsverfahrens und im Vorgriff auf dieses gesetzgeberische Reformschritte des Rates und des Europäischen Parlaments erfolgen, die sich auf innere Handlungsermächtigungen stützen. Die Bevölkerung muss vorab von der Notwendigkeit der Reform und der Machbarkeit des Reformvorhabens überzeugt und für dieses gewonnen werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente haben die Maastrichter Währungsunion zusammen mit den Regierungen der Mitgliedstaaten geschaffen und bräuchten es nicht hinzunehmen, von dem währungspolitischen Neuordnungsprozess Europas ausgeschlossen zu bleiben. Realistisch und rechtlich vertretbar ist daher lediglich eine provisorische Gestaltung währungsrechtlicher Regelungen und deren einstweilige Vorabüberführung in die Rechts- und Verfassungsordnung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat unter einer – aus politischen Gründen angezeigten – zwischengeschalteten Unterrichtung und Konsultation der Parlamente.

Als Rechtsgrundlage für die behelfsmäßige Errichtung einer neuen Geld- und Währungsordnung durch den Europäischen Rat kommt die »Kompetenzergänzungsklausel« des Artikels 352 AEUV als Nachfolgeregelung des – mehr bekannten – ehemaligen Artikels 235 EWGV bzw. des Artikels 308 EGV in Betracht. Die Klausel ermächtigt den Rat, wenn auch – neu aufgrund des Vertrages von Lissabon – nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments, »geeignete Regelungen« zu erlassen, wenn ein Tätigwerden der Union erforderlich erscheint, um eines der »Ziele der Verträge zu gewährleisten« und die hierfür erforderlichen Befugnisse in den Verträgen nicht vorgesehen sind.

Die Voraussetzungen dieser Handlungsermächtigung dürften erfüllt sein. Die – einstweilige – Substituierung des Maastrichter Währungssystems durch den Rat verfolgt den Zweck, den europäischen Integrationsprozess nicht erlahmen und Irritationen der Bevölkerung sowie der Kapitalmärkte nicht erst entstehen zu lassen. Das neue System bezweckt als Provisorium den reibungs- und bruchlosen Übergang vom Maastrichter Währungssystem in eine neue Ära der währungspolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und bleibt der Billigung durch den Vertrags- und Verfassungsgeber der Europäischen Union vorbehalten. Die Zielsetzungen

des Vertrages sind damit gewahrt. Der Rat ist vor allem zur Errichtung eines neuen Währungssystems befugt, das den Euro, wenn auch mit abweichenden Funktionen erhält und die ebenso aus optischen Gründen beibehaltene Europäische Zentralbank mit neuen Aufgaben betraut.

Das Europäische Parlament stünde vor der Wahl, den als Maßnahme der Sanierung der Maastrichter Währungsunion erkennbaren Rechtsakt des Rates mitzutragen oder es dabei bewenden zu lassen, dass die Errichtung eines neuen Währungssystems bis zur Durchführung eines Verfahrens der Vertragsänderung zurückgestellt wird. Es würde seine Zustimmung zu dem Vorgehen des Rates, auf die dieser angewiesen ist, nicht versagen. Das Europäische Parlament kann das kollektive Ausscheiden der Mitgliedstaaten aus der Währungszone rechtlich nicht verhindern. Die Versagung seiner Zustimmung zur provisorischen Errichtung der skizzierten neuen Währungsordnung hätte zur Folge, dass es nach dem kollektiven Ausscheiden aller Mitgliedstaaten aus der Währungsunion und deren faktischer Aufhebung – einstweilen oder dauerhaft – nach früherem Vorbild – bei einer zwischenstaatlichen währungspolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten verbleibt.

Die entscheidende Frage ist, ob das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungszone und das Erstarren voller nationaler Währungssouveränität ohne eine Änderung des vertraglichen Unionsrechts aufgrund eines bloßen Rechtsaktes des Europäischen Rates möglich ist. Sofern diese Frage zu bejahen ist, könnten zum Zweck einer Neuordnung der Währungsunion gegebenenfalls auch alle der Währungszone angehörenden Mitgliedstaaten gemeinsam und zeitgleich aufgrund eines ermächtigenden Rechtsaktes aus der Währungszone ausscheiden. Als Folge des gemeinsamen Austritts aus der Währungszone wäre zwar nicht das gesamte Maastrichter Regelwerk über die Wirtschafts- und Währungsunion aufgehoben, aber faktisch der Status quo ante weitgehend wieder hergestellt. In jedem Fall wäre die Währungshoheit aller Mitgliedstaaten von ihren Einbindungen in das Unionsrecht befreit und wieder voll hergestellt. Wie bereits angedeutet, kann nach überwiegender Auffassung der Europarechtslehre aus dem vertraglichen Unionsrecht zwar nicht das Recht der Europäischen Union hergeleitet werden, einen Mitgliedstaat aus der Währungszone auszuschließen. Indes lässt das Unionsrecht den Austritt eines Mitgliedstaates, wenn auch nur im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedstaaten, durchaus zu (vgl. Seidel 2007). Der austrittswillige Mitgliedstaat hat einen Anspruch auf sein Ausscheiden und kann die Zustimmung aller anderen Mitgliedstaaten unionsrechtlich durchsetzen. Da die sog. Aufnahme in die Währungszone dem Europäischen Rat oblag, ohne dass die nationalen Parlamente befasst wurden, brauchen die nationalen Parlamente – ebenso das Europäische Parlament – auch bei dem Ausscheiden eines Mitgliedstaates nur konsultiert zu werden. Bei einem gemeinsamen Ausscheiden aller Mit-

gliedstaaten aus der Währungszone als einem ersten Schritt bei der Reform der Währungsunion, durch den die Währungszone als dritte Stufe der Währungsunion praktisch aufgehoben wird, dürfte politisch die Einholung der Zustimmung des Europäischen Parlaments angezeigt sein.

Der Austritt aus der Währungszone setzt nicht voraus, dass der Mitgliedstaat zuvor erst wieder eine eigene Währungshoheit eingeführt hat. Nicht nur die der Währungszone nicht angehörenden Mitgliedstaaten Großbritannien, Dänemark, Schweden, Polen, Tschechien, Ungarn, Kroatien, Rumänien und Bulgarien, sondern, ungeachtet ihrer Teilnahme an dem Europäischen System der Zentralbanken und an der Europäischen Zentralbank, verfügen auch die der Währungszone angehörenden 19 Mitgliedstaaten Deutschland, die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Italien, Frankreich, Irland, Portugal, Spanien, Österreich, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, die Slowakei, Slowenien, Griechenland, Zypern und Malta aufgrund ihrer Verfassung über die uneingeschränkte Befugnis zur Gestaltung einer Währungs- und Wechselkurspolitik für ihren Hoheitsbereich.

Die betreffenden Mitgliedstaaten haben zwar mit der Gründung der Währungsunion der Europäischen Union eine Währungshoheit zugewiesen, aber nicht zugleich ihre Währungshoheit aufgegeben. Juristisch gesehen war die Errichtung einer Währungshoheit auf der europäischen Ebene keine Übertragung mitgliedstaatlicher Hoheitsbefugnisse auf die Europäische Union. Die Übertragung im rechtstechnischen Sinne setzt voraus, dass dem Empfänger der Übertragung das Recht oder die Befugnis zuwächst, die der Übertragende aufgegeben hat. Die Währungshoheit der Europäischen Union ist keine gebündelte nationale Währungshoheit. Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) mit der EZB nimmt Befugnisse wahr, die gegenständig zwar der nationalen Währungshoheit entsprechen, sich aber nicht von dieser gegenständig herleiten. Die »Überantwortung« der Währungshoheit der Mitgliedstaaten auf die Europäische Union ist dem Tatbestand nach ein politisch verbundener doppelter Gestaltungsakt zweier einander verschiedener verfassungsgebender Gewalten, nämlich der verfassungsgebenden Gewalt der Europäischen Union und der verfassungsgebenden Gewalt der einzelnen Mitgliedstaaten. Als Träger der verfassungsgebenden Gewalt der Europäischen Union haben auf der Konferenz von Maastricht die damals 15 Mitgliedstaaten durch einen Änderungsvertrag zum Vertrag von Rom der Europäischen Union eine Währungshoheit eingeräumt. Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten – nationale Regierungen und Parlamente – wiederum wie auf der europäischen Ebene mit Einschränkungen des Vereinigten Königreichs und Dänemarks – durch einen Hoheitsakt, der durch nationales Verfassungsrecht legitimiert war, ihre Verfassung in der Weise geändert, dass ihre Währungshoheit zukünftig ruht und sich die Wäh-

runghoheit der Europäischen Union auf ihr Währungsgebiet erstreckt.

Die Mitgliedstaaten hätten ihre Währungshoheit auch in der Weise »außer Kraft setzen« können, indem sie diese für dauerhaft hinfällig, im juristischen Sprachgebrauch für »dinglich vernichtet« erklärten. Diese weiterreichenden nationalen Gestaltungsakte hätten indes zur Folge gehabt, dass die nationale Währungshoheit bei einem eventuellen Rückerwerb oder bereits bei ihrer eventuellen »Indienstnahme« seitens der Europäischen Union durch einen nationalen verfassungsgestaltenden Rechtsakt der nationalen verfassungsgebenden Gewalt erst wieder hätte errichtet werden müssen. Die Mitgliedstaaten waren von Verfassungswegen nicht gehindert, ihre Währungshoheit lediglich stillzulegen und den betroffenen staatlichen Institutionen jegliche Inanspruchnahme der Befugnisse aus der Währungshoheit zu untersagen. Die Europäische Union geht davon aus, dass in allen Bereichen, in denen der Europäischen Union Hoheitsbefugnisse übertragen werden, die Hoheitsbefugnisse auf der nationalen Ebene nicht dinglich zu vernichten sind, sondern ihre »Stilllegung« ausreicht. Die absolute Aufhebung widerspräche einer Anforderung der Verfassung der Europäischen Union.

Letzteres ergibt sich daraus, dass die Europäische Union bei der Ausübung ihr eingeräumter Befugnisse und ihrer Politikgestaltung bzw. deren Umsetzung und Durchführung – beispielsweise bei dem zweistufigen Verfahren der Rechtsetzung der Richtlinie – auf die gesetzgeberische oder auch nur administrative Mitwirkung der Mitgliedstaaten angewiesen ist. Wären die nationalen Hoheitsbefugnisse in diesen Bereichen dinglich vernichtet, müssten bei ihrer Indienstnahme durch die Europäische Union die nationalen Hoheitsbefugnisse erst wieder durch den nationalen Verfassungsgeber eingerichtet werden. Die eigenmächtige Wiederbelebung einer stillgelegten nationalen Hoheitsgewalt, die bei einer dinglich vernichteten Hoheitsgewalt nicht möglich wäre, bildet keine Gefahr für die Europäische Union. Die Mitgliedstaaten sind unionsrechtlich durch eine gerichtlich einklagbare Unterlassungsverpflichtung an einer eigenmächtigen Wiederbelebung des Hoheitsgewalt gehindert. Verstöße der Mitgliedstaaten können nach der Rechtsprechung des EuGH selbst von Privaten gerichtlich verfolgt werden. Das bloße »Ruhen« der staatlichen Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten anstelle ihrer Vernichtung, hier der nationalen Währungshoheit, ist kein nationalstaatlicher Vorbehalt, sondern entspricht einem Erfordernis und Verfassungsprinzip der Europäischen Union.

#### **Aufhebung der Währungsunion durch gemeinsamen Austritt**

Das Recht jedes einzelnen Mitgliedstaates zum Austritt aus der Währungszone umfasst die Befugnis der Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Austritt. Gestützt auf einen entspre-

chenden Rechtsakt des Europäischen Rates können daher die Mitgliedstaaten, ohne dass es einer Änderung des Unionsrechts durch ein förmliches Änderungsverfahren bedarf, durch einen gemeinsamen Austritt aus der Währungszone die Währungsunion in der Herausbildung ihrer dritten Stufe faktisch aufheben. Da bei dem Eintritt der Mitgliedstaaten in die Währungszone weder das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente mitgewirkt haben, brauchen diese von dem gemeinsamen Ausscheiden der Mitgliedstaaten aus der Währungszone ungeachtet der damit verbundenen Aufhebung der Währungsunion – rechtlich – allenfalls informiert zu werden.

Nach der Aufhebung der Währungsunion gilt für alle 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union währungsrechtlich der Status *quo ante*.<sup>3</sup>

Eine weitere Frage ist, ob der Europäische Rat, um das Maastrichter System der Währungsunion im Vorgriff auf die spätere vertragliche Verankerung der Reform im Unionsrecht zu erneuern, unter Inanspruchnahme einer sog. inneren Ermächtigung über die faktische Aufhebung der Währungszone und die Wiederherstellung der Währungssouveränität aller Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen autonom beschließen kann. Dem Europäischen Rat dürfte kaum die Befugnis zustehen, das Maastrichter Währungssystem in seiner Gänze aufzuheben und durch ein beliebiges neues europäisches Währungssystem – im Vorgriff auf die Entscheidung des Vertrags- und Verfassungsgebers der Europäischen Union zu ersetzen. Etwas anderes gilt allenfalls dann, wenn maßgeblich Strukturelement des Maastrichter Währungssystems unangetastet bleiben und das reformierte Regelungswerk die Rückumwandlung in das Maastrichter Währungssystem nicht nur ermöglicht, sondern auf sie ausgerichtet ist. Geht man davon aus, dass das Reformvorhaben wie das nachstehend erörterte »Parallelwährungssystem« *Euro plus* den Euro zwar nicht mehr mit seinen derzeitigen Funktionen, sondern neben den nationalen Währungen als Parallelwährung sowie vor allem als Wechselkursbezugsbasis für die nationalen Währungen beibehält und auch die Organisationsstruk-

<sup>3</sup> Die Mitgliedstaaten wären nach der Aufhebung der Währungsunion bei der Gestaltung ihrer nunmehr allseits autonomen Geld- und Währungspolitik zur währungspolitischen Zusammenarbeit angewiesen. Sie könnten sich im Rahmen eines nach dem Modell des EWS I konzipierten neuen Europäischen Währungssystems (EWS III) vertraglich auf eine währungspolitische Zusammenarbeit in dem Sinn verständigen, dass sie wie ehemals – jederzeit einvernehmlich änderbare – Paritäten ihrer Währungen festlegen, Bandbreiten für das zulässige Schwanken der Wechselkurse ihrer Währungen vereinbaren und vor allem das nach wie vor existierende System von Währungsbeiständen an die neuen Gegebenheiten anpassen. Wie bei den früheren Europäischen Währungssystemen EWS I und EWS II bräuchte der sog. Interventionsstil des Europäischen Währungssystems III nicht notwendig in die Rechtsordnung der Europäischen Union überführt zu werden. Wie ehemals 1968 bei der Gründung des EWS I und 1993 bei der Errichtung des EWS II – bräuchten nur die Regelungen über die verschiedenen Währungsbeistände in die Rechtsordnung überführt zu werden. Alles in allem bräuchte sogar lediglich auf die früheren Regelungen über die Währungsbeistände zurückgegriffen zu werden, da diese für diejenigen Mitgliedstaaten, die der Währungszone nicht angehört haben, nicht aufgehoben wurden.

tur der Maastrichter Währungsordnung nicht verändert zu werden bräuchte, dürfte einem weiterreichenden Rechtsakt des Europäischen Rates kein Grenze gesetzt sein.

### **Das neue europäische Währungssystem**

Bei der Aufhebung der Maastrichter Währungsunion, die kein Selbstzweck ist, geht es um die Substituierung der Maastrichter Währungsunion durch eine neues Währungssystem, das keine Schwächen wie die Maastrichter Währungsunion aufweist. Bei der Wahl und Ausgestaltung des neuen Währungssystems sind einerseits die Schwachstellen des Maastrichter Währungssystems zu überwinden, andererseits möglichst viele Strukturelemente der Maastrichter Währungsunion beizubehalten. Der Eindruck eines Rückschritts der europäischen Integration muss möglichst verhindert werden, die Substituierung der Währungsunion dient nicht nationalen Interessen, sondern dem Fortschritt der europäischen Einigung.

#### *Anforderungen an das neue Währungssystem*

Der Euro hat als Einheitswährung der Europäischen Integration eine hohen Symbolkraft. Er sollte daher um jeden Preis, wenn auch mit anderen Funktionen, erhalten bleiben und im Mittelpunkt des neuen Währungssystems stehen. Die neuen Funktionen des Euro dürfen indes nicht derart substanzlos sein, dass das neue Währungssystem auf keine ausreichende Akzeptanz stößt.

Das neue Währungssystem sollte sich in vertragliches Unionsrecht umsetzen lassen, ohne dass die Maastrichter Wirtschafts- und Währungsunion zuvor oder gleichzeitig in toto aufgehoben wird. Der Anschein sollte vermieden werden, dass das Maastrichter Währungssystem abgewirtschaftet habe und komplett neu ersetzt werden müsse. Die Umsetzung muss sich in der Weise vollziehen lassen, dass so wenig wie möglich Regelungen des Maastrichter Regelungssystems aufgehoben, durch neue ersetzt oder uminterpretiert zu werden brauchen. Der Euro als zukünftig wieder vorgesehene Einheitswährung für alle Mitgliedstaaten sollte als Finalität des neuen Währungssystems in das Regelungsnetz aufgenommen werden. Das neue Währungssystem muss sich als Übergangslösung darstellen.

Das neue Europäische Währungssystem sollte möglichst keine Opting-out-Regelungen wie das Maastrichter Regelungswerk vorsehen, zumindest die derzeitige Spaltung der Währungsunion nicht vertiefen.

#### *Ansatz der Neuordnung*

Ansatz der Neuordnung des europäischen Währungssystems ist die Herstellung eines Systems, das den makroökono-

nomischen Ausgleich der nicht homogenen Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten ermöglicht. Die Europäische Union kann diesen Ausgleich mittels der einheitlichen Währung zentral nicht gewährleisten. Sie müsste dazu zusätzlich, wie die Erfahrungen unter dem Maastrichter Währungssystem gelehrt haben, einen überstaatlichen und zwischenstaatlichen Finanzausgleich gewährleisten, der seinerseits ohne eine Umwandlung der Struktur der Europäischen Union zu einem Bundesstaat, einen Übergang von »United Nations of Europe« zu »United Europe« nicht möglich ist. Der makroökonomische Ausgleich zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten kann, da die Bereitschaft zur Umwandlung der Europäischen Union bei den Mitgliedstaaten nicht vorhanden ist und auch die vorrechtlichen Bedingungen für diese Umwandlung nicht gegeben sind, nur durch die Mitgliedstaaten autonom bewirkt werden. Das aber bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ihrerseits in der Lage sein müssen, fundamentale Ungleichheiten ihrer wirtschaftlichen Entwicklung dezentral und autonom auszugleichen. Die Mitgliedstaaten müssen ihrerseits in der Lage sein, durch aufwertungsfähige und abwertungsfähige eigene Währungen, die als Maßstab für die Bewertung ihrer unterschiedlichen Leistungsfähigkeit dienen, ihren unterschiedlichen Entwicklungsstand untereinander auszugleichen. Das neue Währungssystem kommt um die Wiedereinführung nationaler Währungen und damit um die Zuweisung der Befugnis zu Wechselkursänderungen an die Mitgliedstaaten nicht umhin. Der Euro als bisherige Einheitswährung kann in dem neuen Währungssystem Funktionen und Aufgaben aller Art übernehmen, nicht mehr jedoch seine bisherige Sperrwirkung für nationale Währungen beibehalten. Er kann jedoch zusammen mit der Europäischen Zentralbank die Funktion einer Wechselkursbezugsbasis für die Währungen der Mitgliedstaaten und auch die Funktion einer von der Europäischen Zentralbank emittierten Zweit- und Parallelwährung übernehmen.

#### *Das Währungssystem Euro plus*

Als neues europäisches Währungssystem bietet sich neben anderen Vorschlägen, aber wohl an erster Stelle, das bereits erwähnte System einer Parallelwährung an, das unter dem Namen *Euro plus* näher bekannt ist. Es baut auf dem von der britischen Regierung in Maastricht als Beitrag zur Diskussion eingeführten Vorschlag über die Einführung einer sog. Hard European Currency Unit (Hard Ecu) auf und wurde von Wilhelm Hankel fortentwickelt. Das Währungssystem *Euro plus* erleichtert und ermöglicht die Mitwirkung Großbritanniens, Dänemarks und Schwedens sowie möglicherweise die Beteiligung Norwegens und Islands bei seiner Errichtung.

Die Funktion, die der Euro plus in dem neuen Währungssystem, in dessen Mitte er steht, inne hat, weicht von der Funktion des bisherigen Euro als bisher exklusiven einheit-

lichen Währung für die Europäische Union zweifellos nicht unwesentlich ab, so dass er eigentlich eine andere Bezeichnung führen müsste. Eines der grundlegenden Anliegen des von Wilhelm Hankel entwickelten Vorschlags besteht aber darin, den Euro wegen seines Prestigewertes und seines möglichen späteren Wiederauflebens als Einheitswährung mit seinem Namen zu erhalten.

Das Euro-Plus-Währungssystem sieht wie der britische Vorschlag vor, dass die Mitgliedstaaten – eingebunden in Verpflichtungen, Obliegenheiten, Auflagen und Vorgaben des Unionsrechts – für ihre Volkswirtschaft eigenständig eine Währungs- und Geldpolitik gestalten. Das von ihren Zentralbanken emittierte Geld ist nach dem Vorschlag – wenn auch nicht alleiniges – primäres gesetzliches Zahlungsmittel in ihrem Hoheitsbereich. Nach dem britischen Vorschlag stand in der Mitte und als Mittelpunkt des Währungssystems die sog. gehärtete European Currency Unit (ECU), wobei die ECU die Funktion einer zusätzlichen Währung fakultativ übernehmen konnte. Der Euro plus ist – wie die Hard ECU – die Wechselkursbezugsbasis für Währungen der Mitgliedstaaten. Anders als die Hard ECU ist er aber ist der Euro plus nicht nur Wechselkursbezugsbasis der nationalen Währungen, sondern zugleich eine Zweitwährung. Er wird – mit begrenzten Funktionen – von der Europäischen Zentralbank (EZB) bzw. vom ESZB ausgegeben und nimmt wie eine drittseitige Währung an dem Wechselkurssystem der 28 nationalen Währungen mit teil. Als eine auf bestimmte Funktionen zugeschnittene Parallelwährung ist der Euro plus eine Europäische Währung.

Die Europäische Zentralbank gestaltet – nach Maßgabe bestimmter unionsrechtlicher Verpflichtungen, Obliegenheiten und Auflagen – neben den nationalen Zentralbanken – zentral eine Geld- und Währungspolitik und emittiert den Euro plus, der in allen Mitgliedstaaten neben den nationalen Währungen ebenfalls gesetzliches Zahlungsmittel ist (vgl. Hankel 2013, S. 143–148).<sup>4</sup>

#### *Bindungen, Auflagen und Vorgaben für die Geldpolitik der nationalen Zentralbanken*

Die Geld- und Währungspolitik der nationalen Zentralbanken unterliegt Bindungen, Auflagen und Vorgaben des Europäischen Unionsrechts. In ähnlicher Weise wie nach dem

alten Europäischen Währungssystem von 1979/1981 (EWS I) werden für die Landeswährungen Bandbreiten zum Euro plus als Wechselkursbezugsbasis und übergeordneten zentralen Währung sowie gleichzeitig untereinander festgelegt. Die Bandbreiten sind von den Zentralbanken der Mitgliedstaaten einzuhalten, wobei Zentralbanken, deren Währungen schwach werden, auf die seit dem Vertrag von Rom bestehenden Regelungen des mittelfristigen Währungsbeistands sowie auf die Regelungen des kurzfristigen und des besonders kurzfristigen Währungsbeistands der Zentralbanken des EWS I zurückgreifen können. Die Mitgliedstaaten können ihre Währung gegenüber dem Euro plus als zentrale Währung und zugleich auch gegenüber den Währungen der anderen Mitgliedstaaten abwerten. Sie können auch ihre Währungen im Prinzip aufwerten. Allerdings ist ihnen eine wesentliche unionsrechtliche Vorgabe für die Geld- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten bzw. ihren Zentralbanken die Aufwertung ihrer Währungen gegenüber dem Euro plus untersagt. Durch dieses Verbot wird erreicht, dass der Euro als Parallelwährung und als Leitwährung die stärkste Währung in der Europäischen Union bleibt.

Die Mitgliedstaaten sind zur doppelten Preisauszeichnung verpflichtet. Die Geldhaltung einschließlich der Geldautomaten muss auf die nationale Währung und auf den Euro als Gemeinschaftswährung eingerichtet sein.

#### *Bindungen, Auflagen und Vorgaben für die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank*

Die Europäische Zentralbank Geld emittiert Geld ausschließlich gegen die Währung der nationalen Zentralbanken. Der Rückerwerb abgewerteter nationaler Währungen unterliegt indes Beschränkungen. Das Geldvolumen insgesamt der neuen Währungsunion wird damit ausschließlich durch die Geldpolitik der nationalen Zentralbanken bestimmt. Dass die Geschäftsbanken theoretisch Buchgeld auch in Form von Euro plus schöpfen können, ist zulässig.

#### *Kritikpunkt*

Der britische Vorschlag wurde kritisiert, weil er auf eine Substitution der D-Mark als Ankerwährung im Wechselkurssystem durch den harten ECU hinauslaufen würde. Der britischen Regierung dürfte indes eine zusätzliche Absicherung der Dominanz der D-Mark fern gelegen haben. Unter Margret Thatcher als Premierminister war der britischen Regierung vor allem an einer größtmöglichen Sicherung der Währungsstabilität in der Europäischen Gemeinschaft gelegen.

Die Parallelwährung *Euro plus* wird möglicherweise der damaligen Kritik ausgesetzt sein. Inzwischen ist jedoch die Dominanz der deutschen Wirtschaft anstelle der Dominanz der deutschen Währung sichtbar und für die anderen Mitgliedstaaten ersichtlich kein absolutes Problem.

<sup>4</sup> Die traditionelle European Currency Unit (ECU), die mit dem Europäischen Währungssystem II geschaffen wurde und die ältere Europäische Währungseinheit (EWE) abgelöst hatte, war eine Korbwährung. In dem Korb waren die nationalen Währungen mit festen Anteilen vertreten mit der Folge, dass die European Currency Unit (ECU), falls sie als Währung hätte fungieren müssen, nicht die stärkste Währung hätte sein können. Wenn eine teilnehmende Währung abwertete, verminderte sich der Wert der European Currency Unit (ECU). Wertete eine teilnehmende Währung auf, hätte sich an sich der Wert der European Currency Unit (ECU) vermehren müssen. Infolge eines rechtlich vorgesehenen Verbots blieb die Wertsteigerung der aufwertenden teilnehmenden Währung indes unberücksichtigt. Die European Currency Unit (ECU) an dem Wechselkursverbund der nationalen Währungen nicht teilte und war aus britischer Sicht ohne ihre »Härtung« für eine Teilnahme an dem Wechselkurssystem nicht geeignet.

## Literatur

Hankel, W. (2013), *Die EURO BOMBE wird entschärft*, Universitas, Wien.

Schönfelder, W. und E. Thiel (1994), *Ein Markt und eine Währung – Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Seidel, M. (1983), »Das EWS im Gemeinschaftsrecht – Rechte und Pflichten« in: H.-E. Scharer und W. Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Währungssystem*, Europa Union Verlag Bonn, 467–494.

Seidel, M. (1995), »Probleme der Währungsordnung der Europäischen Union«, in: J. Baur, R. Jacobs, M. Lieb und P.-Chr. Müller-Graff (Hrsg.), *Festschrift für Ralf Vieregge zum 70. Geburtstag am 6. November 1995*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 793–811.

Seidel, M. (1998), »Bundesbank und Europäisches System der Zentralbanken – strukturelle und funktionale Homogenität?«, Institut für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg, Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 98, Hamburg.

Seidel, M. (2003), »Die Weisungs- und Herrschaftsmacht der Europäischen Zentralbank im System der Europäischen Zentralbanken – eine rechtliche Analyse«, in: W. Hankel, K.A. Schachtschneider und J. Starbatty (Hrsg.), *Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage, Festschrift für Wilhelm Nölling*, Lucius & Lucius Stuttgart, 481–504.

Seidel, M. (2007), »Ausscheiden aus der Währungsunion? – Rechtliche Fragen«, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* 18(20), 617.

Seidel, M. (2010), »Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion« *integration* (4), 195–210.