

Die Verantwortlichkeit des Bundesrates beim Schritt zur dritten Stufe der Währungsunion

K. A. Schachtschneider*

Nach Art. 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat auch in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Das wiederholt Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung auch den Bundesrat "umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten". Nach Absatz 4 des Art. 23 GG ist der Bundesrat "an der Willensführung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären". § 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) wiederholt diese Regelung, ohne sie näher zu materialisieren. "Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt" nach Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG "die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates". "Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen", regelt Satz 2 dieser Vorschrift mit der Maßgabe, daß "dabei ... die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren" sei.

I.

Die Mitwirkungsbefugnis des Bundesrates

Die zitierten Mitwirkungsregelungen sind denkbar sibyllinisch, vor allem weil Art. 23 Abs. 4 GG die Beteiligung des Bundesrates an der Willensbildung des Bundes durch den Soweitsatz einzuschränken scheint, zumal es in vielen europäischen Angelegenheiten keine "entsprechenden innerstaatlichen Maßnahmen" gibt, an denen der Bundesrat mitzuwirken hätte und auch keine innerstaatliche Zuständigkeit der Länder in Betracht kommt. Eine Währungsunion etwa kann weder der Bund begründen noch ein Land; denn

* An diesem Papier haben die Wissenschaftlichen Assistenten Dr. Thomas C. W. Beyer und Angelika Emmerich-Fritsche mitgearbeitet.

eine Währungsunion setzt ihrer Begrifflichkeit nach die Mitwirkung unterschiedlicher Staaten voraus. Auch die Länder Deutschlands können keine Währungsunion bilden, weil Deutschland eine einheitliche Währung hat. Daraus kann nicht geschlossen werden, daß der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes solcher Maßnahmen wie der des Schrittes in die dritte Stufe der Währungsunion nicht beteiligt sein soll. Das würde Art. 50 GG widersprechen, der keine Einschränkung der Mitwirkungsbefugnis der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union formuliert. Das würde aber auch dem Absatz 2 S. 1 des Art. 23 GG widersprechen, der die Regelung des Art. 50 GG wiederholt. Eine solche Interpretation würde insbesondere die Entstehungsgeschichte des Art. 23 GG mißachten. Der Bundesrat wollte (wie der Deutsche Bundestag) einen Zustimmungsvorbehalt vor dem Schritt zur dritten Stufe der Währungsunion in den Text des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über die Europäische Union aufnehmen¹, hat sich schließlich aber mit der Entschließung vom 18. Dezember 1992 begnügt, welche die Bundesregierung an sein Votum über diesen Schritt bindet. Es könnte nicht überzeugen, wenn man wegen des Textes des Grundgesetzes eine Mitwirkungsbefugnis des Bundesrates ausgerechnet in den Angelegenheiten der Europäischen Union bestreiten wollte, die der Kern des Maastricht-Vertrages sind, um dessentwillen der neue Europa-Artikel geschaffen wurde. In der politischen Diskussion wird die Mitwirkungsbefugnis des Bundesrates in dieser Sache nicht in Frage gestellt. Demgemäß wird auch ein Ausschluß des Bundesrates von der Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes bei der Entwicklung der Währungsunion in der rechtswissenschaftlichen Literatur nirgends vertreten. Meist werden die Materien der Gesetzgebungskompetenzen für die Frage herangezogen, ob die Stellungnahmen des Bundesrates lediglich zu berücksichtigen oder "maßgeblich zu berücksichtigen" seien².

Die Gesetzgebungskompetenz für das Währungs-, Geld- und Münzwesen hat ausschließlich der Bund (Art. 73 Nr. 4 GG), so daß, wenn es auf dieses Kriterium ankäme, Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG einschlägig wäre. Aus den Rechten des Bundesrates nach dieser Vorschrift wird auf seine Mitwirkungsbefugnis selbst geschlossen. Dadurch wird Absatz 4 des Art. 23 GG bedeutungslos, so daß diese Argumentation nicht gänzlich überzeugt. Wollte man auf das Recht des Bundes zur Gesetzgebung abstellen, wäre auch der Tatbestand des Art. 23 Abs. 4 GG verwirklicht, weil der Bundesrat an jeder Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken hat. Der Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion ist jedoch

¹ BT-Drs. 12/3334, S. 116; BT-Drs. 12/3895, S. 14.

² R. Lang, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 157 ff.; weitergehend ("innerstaatliche Kompetenzverteilung") R. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 1996, Art. 23, Rdn. 123 ff.; ferner ders., Grundgesetz und europäische Einigung, NJW 1992, 2593 (2599 f.).

kein Akt der Gesetzgebung. Die allgemeinen Regelungen der Entwicklung der Währungsunion sind im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft geregelt und damit Gegenstand des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über die Europäische Union.

Allein aus der außerordentlichen Bedeutung der Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane, die dritte Stufe der Währungsunion zu beginnen, folgt nicht der Gesetzescharakter der Bestätigung des Rates in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs nach Art. 109 j Abs. 4 S. 2 EGV, "welche Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen". Diese Bestätigung ist die wesentliche Entscheidung für den Beginn der dritten Stufe der Währungsunion. Sie ist eine Entscheidung im Sinne des Art. 189 Abs. 4 EGV. Wenn auch die Ordnung der Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts nicht mit der des deutschen Rechts übereinstimmt und eine Differenzierung derselben nicht nach den Kriterien der gewaltenteiligen Funktionenordnung möglich ist, weil die gemeinschaftliche Rechtsetzung wesentlich exekutivistisch verfaßt ist, so kann doch eine derartige Bestätigung, deren Voraussetzungen vertraglich (gesetzlich) bestimmt sind, nicht recht als Gesetzgebungsakt qualifiziert werden. Sie ist als gubernativer Exekutivakt zu typisieren. Dieser Akt ist freilich so bedeutsam, daß ihn die Staats- und Regierungschefs vornehmen sollen. Das gibt ihm eine herausragende politische Legitimation und zeigt, daß er um der demokratischen Legitimation willen auf nationaler Ebene als Legislativakt erlassen werden würde, weil er in seiner politischen Bedeutung etwa mit der Feststellung des Verteidigungsfalles, die nach Art. 115 a GG der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates zu treffen hat, zu vergleichen ist. In ähnlich bedeutsamen Fällen hat das Bundesverfassungsgericht einen Parlamentsvorbehalt für richtig erklärt³. Ein derartiger Parlaments- oder auch Legislativakt ist aber nicht schon ein Gesetzgebungsakt, der nur im Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 ff. GG) erlassen werden kann⁴.

In Betracht kommt somit die erste Alternative des Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG, nämlich ein "Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes". Im exekutiven Bereich gilt das

³ Vgl. neben der grundlegenden Erkenntnis, "'objektiv wesentliche' Entscheidungen" dürften nicht "'am Bundestag vorbei' getroffen werden" (BVerfGE 68, 1 (109)), insbes. BVerfGE 49, 89 (127): "normative Grundentscheidung für oder gegen die rechtliche Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie ... eine grundlegende und wesentliche Entscheidung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Sie zu treffen ist allein der Gesetzgeber berufen."; BVerfGE 90, 286 (381 ff.): "Einsatz bewaffneter Streitkräfte (bedarf) grundsätzlich der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages."

⁴ Die gemäß dem demokratischen Prinzip gebotene Einwirkungsmöglichkeit der Legislative oder nur des Parlaments auf die Regierung vollzieht sich nicht notwendig im Gesetzgebungsverfahren. Der Parlamentsvorbehalt ist nicht zwingend ein Gesetzesvorbehalt; vgl. BVerfGE 68, 1 (109 f.); 90, 286 (388 ff.); auch BVerfGE 49, 89 (130 ff, 133).

prinzipielle Verbot der Mischverwaltung⁵, so daß (grundsätzlich) entweder die Länder oder der Bund ausschließlich zuständig sind. Weil Bundesorgane, nämlich die Bundesregierung durch einen Bundesminister oder den Bundeskanzler, an den Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane mitzuwirken haben, ist die Beteiligung an dem Verfahren zur dritten Stufe der Währungsunion eine Sache ausschließlicher Zuständigkeit des Bundes, wenn man sich an dem (durchaus mißlungenen) Wortlaut des Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG orientieren will. Dazu paßt es, daß die Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union als "Pfleger der Beziehung zu auswärtigen Staaten" i. S. des Art. 32 Abs. 1 GG angesehen wird⁶, die Sache des Bundes ist. Demgemäß läßt sich die Mitwirkung in den Gemeinschaftsorganen bei dem Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion unter Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG erste Alternative subsumieren, wenn auch näher liegt, Art. 23 GG als besondere Integrationsregelung einzustufen, welche die allgemeine außenpolitische Kompetenzvorschrift des Art. 32 GG verdrängt. Diese (mühsame) Subsumtion läßt sich auch mit Absatz 4 des Art. 23 GG in Übereinstimmung bringen, weil der gubernative Exekutivakt, der den Beginn der dritten Stufe der Währungsunion und die Teilnahme an der Währungsunion bewirkt, eine Maßnahme ist, die wegen ihrer außerordentlichen Bedeutung der Mitwirkung des Bundesrates bedürfte, wenn eine derartige innerstaatliche Maßnahme in Betracht käme. Insoweit ist wiederum auf die Parallele des Art. 115 a Abs. 1 GG hinzuweisen. Eine derartige (ihrem Wesen nach streitbare) Analogie wird dadurch tragfähig, daß das Grundgesetz auf eine Entsprechung der Maßnahmen abstellt. Das war wohl notwendig erschienen, weil viele Rechtsakte der Gemeinschaft als innerstaatliche Maßnahmen nicht möglich sind, und gilt auch, wie schon gesagt, für die Rechtsakte, welche die Währungsunion entwickeln. Daß die Währungsunion die "Interessen der Länder berührt", bedarf keiner besonderen Begründung. Es ergibt sich schon aus der Entschließung des Bundesrates vom 18. Dezember 1992, aber auch aus der existentiellen Bedeutung des Währungswechsels für alle Institutionen des Gemeinwesens, vor allem freilich für die Menschen. Die neue Währung wird schließlich auch die Währung, welche den Ländern vorgeschrieben sein wird.

Die Mitwirkungsbefugnis des Bundesrates läßt sich somit (gerade noch) unter den Wortlaut der Absätze 4 und 5 (S. 1) des Art. 23 GG subsumieren. Es unterliegt keinem Zweifel, daß diese Befugnis zur Mitwirkung vom Bundesrat, als er der Einführung des Art. 23 GG zugestimmt hat, als selbstverständlich angesehen wurde⁷. Dementsprechend hat die

⁵ *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 832; (differenzierend) *W. Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: *HStR*, Bd. III, 1988, § 69, Rdn. 61 f.; vgl. auch *BVerfGE* 63, 1 (36 ff.).

⁶ Dazu *R. Lang*, Mitwirkungsrechte des Bundesrates, S. 234 ff.; *H.-P. Donoth*, Die Bundesländer in der Europäischen Union, 1966, S. 225 ff.

⁷ Vgl. die Hinweise in Fn. 1.

Entschließung vom 18. Dezember 1992 klargestellt, daß "der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion auch eine Bewertung durch den Bundesrat" erfordere und daß "die Bundesregierung demgemäß für ihr Stimmverhalten bei Beschlüssen des Rates nach Art. 109 j Abs. 3 und 4 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft des zustimmenden Votums des Bundesrates" bedürfe (III/8.). Die Bundesregierung hat dieser Sicht durch das Schreiben des Bundesministers der Finanzen vom 2. April 1993 zugestimmt.

Die Mitwirkungsbefugnis des Bundesrates bestimmt sich nach Satz 1 des Absatz 5 des Art. 23 GG und nicht nach Satz 2 dieser Vorschrift, weil durch den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion nicht im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung von deren Behörden oder deren Verwaltungsverfahren betroffen sind. Demgemäß ist die Stellungnahme des Bundesrates zu berücksichtigen, nicht "maßgeblich zu berücksichtigen".

Auch Art. 88 GG spricht dafür, daß die Währungspolitik zu einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes gehört⁸. Die Währungspolitik berührt die Interessen der Länder, wie sich schon in deren Mitwirkung bei der Auswahl der Präsidenten der Landeszentralbanken zeigt, die im Zentralbankrat Sitz und Stimme haben.

II.

Die Pflicht des Bundesrates zur Mitwirkung

Strittig ist, ob der Mitwirkungsbefugnis des Bundesrates auch eine Pflicht des Bundesrates entspricht, sich durch eine Stellungnahme an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen. *Rupert Scholz* verneint dies, freilich ohne Begründung⁹. Er meint, Art. 23 Abs. 4 und Abs. 5 GG gäben dem Bundesrat nur ein "Recht zur Stellungnahme"¹⁰. Der Bundesrat ist jedoch kein Bürger, der subjektive Rechte nach (freier) Willkür nutzen darf. Ein Verfassungsorgan hat keine bürgerliche Subjekthaftigkeit, welche die subjektiven Rechte charakterisieren¹¹. Der Staat vertritt organschaftlich, also durch seine Organe, die Bürgerschaft als Allgemeinheit. Nur die Bürger sind Subjekte im substantiellen Sinne. Die

⁸ Vgl. BVerfGE 14, 197 (215); *E. Bauer*, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1966, Art. 88, Rdn. 13; *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 468 f.; *P. J. Tettinger*, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 1996, Art. 88, Rdn. 5.

⁹ In: Maunz/Dürig, Art. 23, Rdn. 124 mit Rdn. 119.

¹⁰ In: Maunz/Dürig, Art. 23, Rdn. 123.

¹¹ *W. Henke*, Das subjektive öffentliche Recht, 1968, S. 4.

Organisation des Staates dient der Willensbildung der als Bund, als Land oder als Kommune oder in sonstigen Institutionen organisierten Bürgerschaft. Durch die staatlichen Organe wird die jeweilig organisierte Bürgerschaft in ihrem Willen vertreten. Die bürger-schaftliche Willensbildung steht schon deswegen nicht im Belieben der Organe, weil die Organe keinen spezifischen Willen haben, sondern nur die Aufgabe und Befugnis, die Bürgerschaft bei der Willensbildung zu repräsentieren¹². Demgemäß sind die Aufgaben und Befugnisse des Staates und damit die seiner Organe Pflichten derselben. Kompetenzen sind wesentlich Pflichten, die berechtigen und verpflichten, die Kompetenzen wahr-zunehmen. Das schließt ein, andere Institutionen oder Organe von einer rechtswidrigen Einwirkung auf die Aufgaben und Befugnisse, insbesondere deren Inanspruchnahme, abzuwehren. Art. 50 GG hat die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat vorgeschrieben, damit der Bundesrat diese Aufgabe auch wahrnimmt. Die Befugnisse des Bundesrates im Rahmen der Angelegenheiten der Europäischen Union ordnet Art. 23 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 bis 6 GG. Der Bundesrat darf sich seiner Aufgaben nicht entziehen und muß darum seine Befugnisse ausüben. Der Bundesrat hat die Pflicht zur Stellungnahme auch bei dem Schritt zur dritten Stufe der Währungsunion. Er hat in seiner Entschließung vom 18. Dezember 1992 den Willen, diese Aufgabe wahrzunehmen, bekräftigt. Er hat zugleich dem deutschen Volk versprochen, die Interessen Deutschlands bei diesem Schritt dadurch zu wahren, daß er die Voraussetzungen einer erfolgreichen Währungsunion, vor allem die Einhaltung der Konvergenzkriterien, sorgfältig und ernst prüfen werde ("Er wird darüber wachen, ..." ..."erfordert auch eine Bewertung durch den Bundesrat").

III.

Die Verantwortung des Bundesrates für die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit des Schrittes zur dritten Stufe der Währungsunion

Die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Bundes durch den Bundesrat setzt voraus, daß der Bundesrat, den die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG "umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten" hat, zu einer eigenen Erkenntnis in der Angelegenheit der Europäischen Union, an der er mitzuwirken hat, findet. Der Bundesrat nimmt dadurch "an der Willensbildung des Bundes" (Art. 23 Abs. 4 GG) teil, daß er die uneingeschränkte Verantwortung für die Wahrheitlichkeit und die Richtigkeit des geplanten Rechtsaktes übernimmt. In richtiger Einschätzung seiner Verantwortung für die Entwicklung der Währungsunion hat der Bundesrat in seiner Erklärung vom 18. Dezember 1992 versprochen, in dem genannten Sinne zu beurteilen, ob der Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion verantwortbar ist. Verantwortbarkeit

¹² Zum Ganzen *K. A. Schachtschneider*, *Res publica res populi*, Grundlegung einer allgemeinen Republiklehre, 1994, insbes. S. 637 ff.

heißt zunächst einmal Rechtmäßigkeit und des weiteren Zweckmäßigkeit der Maßnahme. Dementsprechend hat der Bundesrat (wie der Deutsche Bundestag) klargestellt, daß sein Votum "sich auf dieselbe Materie wie die Bewertung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister und die Entscheidung des Rates in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs" beziehe. Er hat außerdem betont, daß er "sich jedem Versuch widersetzen" werde, "die Stabilitätskriterien aufzuweichen, die in Maastricht vereinbart worden sind". Er hat versprochen, daß er "darüber wachen" werde, "daß der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sich streng an diesen Kriterien orientiert".

Politische Erkenntnis der staatlichen Organe als repräsentative Willensbildung des Volkes ist an die verfassungsmäßige Ordnung oder an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Zur bindenden Rechtsordnung in Deutschland gehört auch der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, der mittels des Zustimmungsgesetzes Deutschland und damit jedes Verfassungsorgan Deutschlands bindet, soweit er mit den vorrangigen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes vereinbar ist¹³. Die vertragliche Regelung über den Beginn der dritten Stufe der Währungsunion und die Teilnahme daran setzt als "notwendige Voraussetzungen" die doppelte Konvergenz der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten voraus, welche eine einheitliche Währung einführen wollen. Neben der realen Konvergenz, die insbesondere eine konvergente, dem Sozialprinzip genügende Beschäftigungslage voraussetzt, ist somit vertragliches und damit gesetzliches Kriterium der Rechtmäßigkeit des Schritts zu einer einheitlichen Währung in der Europäischen Union die Erfüllung der Konvergenzkriterien des Art. 109 j Abs. 1 EGV. Die Rechtslage ist insofern in der Verfassungsbeschwerde gegen die Währungsunionpolitik der Bundesrepublik Deutschland vom 12. Januar 1998, S. 255 ff. dargelegt¹⁴. Über die dauerhafte Konvergenz haben das Europäische Währungsinstitut und die Kommission der Europäischen Gemeinschaft zu berichten. Der Rat der Europäischen Gemeinschaft beurteilt auf der Grundlage dieser Berichte und der Empfehlung der Kommission, ob die einzelnen Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen und empfiehlt seine Feststellung dem Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt. Letzterer bestätigt unter Berücksichtigung der Berichte des EWI und der Kommission sowie der Stellungnahme des Europäischen Parlaments auf der Grundlage der Empfehlung des Rates, welche Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen

¹³ Dazu K. A. *Schachtschneider*, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und staatliche Integration der Europäischen Union, in: W. Blomeyer/ders., Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, 1995, S. 75 (87 ff., insbes. S. 94 ff.).

¹⁴ Vgl. W. *Hankel u. a.*, Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß, rororo aktuell, 1998, S. 214 ff.

Währung erfüllen. Sie müssen zuvor darüber befunden haben, ob es für die Gemeinschaft zweckmäßig ist, in die dritte Stufe einzutreten (Art. 109 j Abs. 3 EGV)¹⁵. Alle genannten Gemeinschaftsorgane übernehmen die Verantwortung dafür, daß die notwendigen Voraussetzungen für den (schicksalhaften) Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion bestehen, daß insbesondere die Konvergenzkriterien des Art. 109 j Abs. 1 EGV erfüllt sind (Minimalkonvergenz); denn jedes der Organe hat nicht nur politische Verantwortung für den Erfolg des Euro-Projekts, sondern vor allem die rechtliche Verantwortung für die Vertragserfüllung.

Die gleiche Verantwortung tragen alle Mitglieder der Gemeinschaftsorgane, welche bei der Beschlußfassung über den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion und die Teilnahme daran ihre Stimme abzugeben haben, also auch die Vertreter Deutschlands in diesen Organen. Diese Verantwortung umfaßt logisch die (doppelte) Konvergenz aller Mitgliedstaaten, welche an der Währungsunion teilzunehmen verpflichtet sind. Die Beschlußfassung in den Gemeinschaftsorganen setzt die Willensbildung Deutschlands, also die des Bundes, voraus. Der Wille des Bundes, also der Wille des deutschen Volkes, wird von dem Vertreter Deutschlands in den Gemeinschaftsorganen erklärt. Das gilt freilich nur für den Rat der Minister und den Rat der Staats- und Regierungschefs. Die deutschen Kommissare in der Kommission sind Amtswalter der Gemeinschaft und nicht Vertreter der Mitgliedstaaten¹⁶. Die Vertreter Deutschlands in dem jeweiligen Rat der Gemeinschaft sind nach Maßgabe des Art. 23 GG und der allgemeinen organisationsrechtlichen Verfassungsprinzipien an die Beschlüsse anderer deutscher Verfassungsorgane gebunden. Der Vertreter im jeweiligen Rat ist an die Beschlüsse der Bundesregierung gebunden¹⁷. Die Bundesregierung hat die Stellungnahmen des Bundestages und des Bundesrates nach Maßgabe der näheren Materialisierung der Organverhältnisse zu berücksichtigen.

Alle die Entscheidungen des Rates der Minister und insbesondere des Rates der Staats- und Regierungschefs vorbereitenden Beschlüsse der deutschen Verfassungsorgane haben logisch denselben Gegenstand, den die Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane haben, weil sie die Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane vorbereiten und ein Mitglied des jeweiligen Gemeinschaftsorgans binden. Im Rat beschließen nicht etwa die Regierungsvertreter in eigener Verantwortung, sondern die Mitgliedstaaten, welche durch ihre Minister oder Regierungschefs vertreten werden. Hätten die Beschlüsse der nationalen

¹⁵ Dieser Verfahrensschritt ist für das Verfahren nach Abs. 4 des Art. 109 j EGV, das jetzt durchgeführt wird, strittig; dazu die Verfassungsbeschwerde D IV S. 297 ff. (*W. Hankel u. a.*, Die Euro-Klage, S. 262 ff.).

¹⁶ Art. 157 Abs. 2 EGV.

¹⁷ *K. A. Schachtschneider*, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 125, Fußn. 242 a. E.

Verfassungsorgane nicht denselben Gegenstand wie die Beschlüsse der Gemeinschaftsorgane, könnten keine sachgerechten Gemeinschaftsbeschlüsse gefunden werden. Sachgerechtigkeit heißt vor allem Vertragsgerechtigkeit und darüber hinaus Rechtlichkeit. Wenn der Bundesrat also die Verantwortung für den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion übernehmen will, muß er (u. a.) die Erfüllung der Konvergenzkriterien genauso prüfen wie der Rat der Minister und der Rat der Staats- und Regierungschefs; denn die Konvergenz ist (notwendige) Voraussetzung der einheitlichen Währung. Im Rahmen der Zweckmäßigkeit, die auch Voraussetzung des Schritts in die dritte Stufe der Währungsunion ist, können die nationalen Verfassungsorgane weitere Aspekte der Zweckmäßigkeit bedenken und zum Gegenstand ihrer Entscheidung machen. Die Rechtmäßigkeit des Schritts aber ist notwendiger Gegenstand jedes Beschlusses über die Entwicklung der Währungsunion, weil kein Organ eine rechtswidrige Politik machen darf.

Art. 88 S. 2 GG läßt im Rahmen der Europäischen Union die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen der Bundesbank auf die Europäische Zentralbank und damit den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion nur zu, wenn die Europäische Zentralbank dem "vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet" ist. Diese Verpflichtung ist in Art. 3 a Abs. 2 und Art. 105 Abs. 1 EGV gemeinschaftsrechtlich verwirklicht. Dadurch genügt das Gemeinschaftsrecht einer "gesonderten Verfassungspflicht der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft", wie das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen hat¹⁸. Wenngleich Art. 88 S. 2 GG unmittelbar nur den Status und das Ziel der Europäischen Zentralbank regelt, ist diese Bestimmung doch als "ein Stein im Gesamtmosaik der Verfassung" anzusehen, welcher "die Währungspolitik nicht in die Beliebigkeit einer Europäischen Union" entläßt, "sondern ... die deutsche Verfassungsordnung für die Einwirkungen einer Europäischen Zentralbank in verfassungsrechtlich definierten Grenzen" öffnet¹⁹. Das Grundgesetz "verpflichtet die Organe des deutschen Staates" daher nicht nur, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank zu sichern und die vorrangige Sicherung der Preisstabilität zu gewährleisten, sondern auch "die Achtung ... der (im Unionsvertrag) vereinbarten Stabilitätsgemeinschaft einzufordern"²⁰. Art. 88 S. 2 GG läßt sich daher auch die verfassungsrangige Verpflichtung entnehmen, sicherzustellen, daß die dritte Stufe der Währungsunion eine Stabilitätsgemeinschaft ist und bleibt; denn eine Politik der Preisstabilität ist untrennbar in das soziale Rechtsprinzip des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, also der gesamtwirt-

¹⁸ BVerfGE 89, 155 (201).

¹⁹ P. Kirchhof, Die Mitwirkung Deutschlands an der Wirtschafts- und Währungsunion, in: FS F. Klein, 1994, S. 61 (67 f.).

²⁰ Ebenda.

schaftlichen Stabilität, eingebettet, wenn sie rechtens sein soll. Dieses Prinzip wird durch Art. 109 Abs. 2 GG gestärkt.

Demgemäß folgt auch aus Art. 88 S. 2 GG eine Verpflichtung aller Staatsorgane Deutschlands, dem "Postulat einer auf dauerhafter Konvergenz basierenden Stabilitätsgemeinschaft strikte Beachtung, ggf. im Sinne einer entsprechenden Aktions- bzw. Interventionsverpflichtung"²¹ zu schenken. Damit wäre aber ein Votum des Bundesrates, welches ohne eigene (des Bundesrates) materiale Prüfung der Bundesregierung eine Zustimmung im Rahmen der Beschlußfassung über die dritte Stufe der Währungsunion zugestehen wollte, wegen Verstoßes gegen Art. 88 S. 2 GG, jedenfalls gegen die in dieser Vorschrift *pars pro toto* zum Ausdruck gebrachten Verpflichtung aller deutschen Staatsorgane zur Herbeiführung und Aufrechterhaltung der Stabilitätsgemeinschaft, verfassungswidrig.

Der Bundesrat hat seine rechtliche Verantwortung erkannt und richtig in der Entschließung vom 18. Dezember 1992 (III., 8.) formuliert:

"Das Votum des Bundesrates bezieht sich auf dieselbe Materie wie die Bewertung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister und die Entscheidung des Rates in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs."

Der Bundesrat hat (ebenso wie der Bundestag) aber auch das Folgende erklärt:

"Dabei werden beim Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion die Stabilitätskriterien eng und strikt auszulegen sein. Die Entscheidung für den Übergang zur dritten Stufe kann nur auf der Grundlage erwiesener Stabilität, des Gleichlauts bei den wirtschaftlichen Grunddaten und erwiesener dauerhafter haushalts- und finanzpolitischer Solidität der teilnehmenden Mitgliedstaaten getroffen werden. Sie darf sich nicht an Opportunitätsgesichtspunkten, sondern muß sich an den realen ökonomischen Gegebenheiten orientieren. Die Natur der Kriterien bedingt es, daß ihre Erfüllung nicht nur statistisch gesichert werden kann. Ihre dauerhafte Erfüllung muß vielmehr auch aus dem Verlauf des Konvergenzprozesses glaubhaft sein. Die künftige europäische Währung muß so stabil sein und bleiben wie die Deutsche Mark.

Der Bundesrat wird sich jedem Versuch widersetzen, die Stabilitätskriterien aufzuweichen, die in Maastricht vereinbart worden sind. Er wird darüber wachen, daß der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sich streng an diesen Kriterien orientiert".

Damit hat der Bundesrat unabhängig von dem Beschlußgegenstand der Gemeinschaftsorgane erklärt und versprochen, wovon er den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion für Deutschland abhängig machen will. Er hat damit zumindest seiner Zweckmäßigkeitseinschätzung eine Orientierung gegeben. Diese Orientierung ist rechtlich verbindlich, weil das deutsche Zustimmungsgesetz seine Verbindlichkeit materiell mit dieser Entschließung (wie auch der gleichlautenden Entschließung des Deutschen

²¹ J. P. Tettinger, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 1996, Rdn. 14 zu Art. 88.

Bundestags) verbunden hat. Ein Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion, der diese Entschließung nicht beachtet oder gar nicht erst prüft, wäre somit in Deutschland gesetzes- und damit rechtswidrig, selbst wenn der Gemeinschaftsvertrag dahin ausgelegt werden sollte, daß er geringere Voraussetzungen für den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion vorschreibt. Eine solche Auslegung würde freilich dem sozialen Rechtsprinzip der Stabilität widersprechen, welches in Deutschland das Vertragsverständnis bestimmen muß²².

Der Bundesrat hat somit wie jedes an dem Entscheidungsprozeß beteiligte Organ Deutschlands und der Gemeinschaft die Rechtmäßigkeit des Schritts in die dritte Stufe der Währungsunion, aber auch die Zweckmäßigkeit dieses Schritts zu verantworten. Eingeschlossen ist die Pflicht des Bundesrates, zu einer Erkenntnis über die Richtigkeit des Schrittes in die dritte Stufe der Währungsunion zu finden, wie sie auch der Rat der Minister und der Rat der Staats- und Regierungschefs zu suchen hat, um die in Art. 109 j Abs. 4 EGV i.V.m. Absatz 3 dieser Vorschrift vorgesehenen Entscheidungen treffen zu können. Der Bundesrat hat ohne jede Einschränkung die Verantwortung, welche Deutschland insgesamt bei der Entwicklung der Währungsunion hat. Das ist vornehmlich die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit des Schritts in die dritte Stufe der Währungsunion, aber auch die Verantwortung für dessen Zweckmäßigkeit.

IV.

Die Kriterien der Rechtmäßigkeit der Entscheidung für den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion

Die Konvergenz der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, die an einer einheitlichen Währung teilnehmen wollen, ist nicht leicht festzustellen. Insbesondere wird die Prüfung der Konvergenz dadurch erschwert, wenn nicht verhindert, daß die Mitgliedstaaten die Konvergenzdaten beibringen. Die Wahrheitlichkeit der Informationen aller Mitgliedstaaten ist fragwürdig. Alle Mitgliedstaaten haben das Vertrauen in die Rechtmäßigkeit ihrer Informationen über die Konvergenzdaten verloren. Das verpflichtet zu besonders gründlicher und besonders tiefgehender Prüfung der Konvergenz und der Konvergenzindikatoren durch die verantwortlichen Organe, wenn nicht der Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion rechtswidrig sein soll.

Die Rechtmäßigkeit dieses Schritts ist um des Prinzips Recht willen zu prüfen, weil die Völker, welche die Währungsunion vertraglich vereinbart haben, sich auf eine rechtmäßige Währungsunion verständigt haben. Sie ist aber auch aus ökonomischen Gründen ernsthaft

²² Dazu die Verfassungsbeschwerde D I, S. 232 ff. (*W. Hankel u. a.*, Die Euro-Klage, S. 192 ff.).

zu prüfen, weil allein die Konvergenzkonzeption des Vertrages die Stabilitätserwartung rechtfertigt. Das gewagte Projekt Euro kann ökonomisch scheitern. Die Gefahr des Scheiterns kann allenfalls hingenommen werden, wenn die Rechtmäßigkeit des Schritts in die dritte Stufe der Währungsunion fraglos ist. Nur unter dieser Voraussetzung haben die Völker, vertreten durch ihre Organe, das Risiko der Währungsunion übernommen. Die Legitimation dieser Politik ist in Deutschland, dessen Rechtlichkeit durch die Parteienstaatlichkeit des Gemeinwesens Not leidet, besonders fragwürdig. Eine tragfähige Legitimation hätte die Politik der Währungsunion nur durch eine Volksabstimmung erlangen können. Weil die Politische Klasse kein Vertrauen in die Mündigkeit der Bürger hat, obwohl nach dem Grundgesetz alle Staatsgewalt vom Volk ausgehen soll, ist besonders peinlich zu prüfen, ob der Vertrag von Maastricht, dessen Rechtmäßigkeit das Bundesverfassungsgericht immerhin, wenn auch nach verfassungskonformer Interpretation, akzeptiert hat, bei dem Schritt zur einheitlichen Währung beachtet worden ist. Nur die fraglose Rechtlichkeit dieses Schrittes vermag den Legitimationsmangel der Währungspolitik zu mildern. Die vielen Bürger in Deutschland, welche gegen den Euro sind, vermögen sich angesichts der parteienstaatlichen Verhältnisse in Deutschland nicht durchzusetzen. Der Widerspruch der parteienstaatlichen Herrschaft zur durch die Freiheit definierten Republik wird jedenfalls unerträglich, wenn die vertraglichen Kautelen nicht beachtet werden, obwohl diese nur kompromißhaft sind. In die Achtung der vertraglichen Grenzen der Politik der Währungsunion setzen viele Bürger Deutschlands (nach Umfragen mehr als zwei Drittel des Volkes) ihre letzte Hoffnung, daß der Schaden, den sie durch die einheitliche Währung (zu Recht) befürchten, abgewendet werde. Sie werden sich mit einer einheitlichen Währung, dem Euro, nur abfinden, wenn dessen Einführung mit rechten Dingen zugegangen ist. Der Schein des Rechts, den die Verfassungsorgane einschließlich des Bundesverfassungsgerichts erzeugen könnten, genügt zur Befriedung nicht. Wenn die vierte Stufe der Währungsunion, deren Scheitern, die Fragwürdigkeit des Projekts bewiesen haben wird, vermag nur noch fraglose Rechtlichkeit des Schritts in die dritte Stufe der Währungsunion das Scheitern des politischen Systems Deutschlands zu verhindern. Die Gefahr für Deutschland ist groß. Mit Propaganda mag man Unrecht beschönigen können. Beheben kann man es dadurch nicht.

Recht ist das Richtige für das gute Leben aller in allgemeiner Freiheit auf der Grundlage der Wahrheit²³. Die Stellungnahme des Bundesrates ist darum nur rechtmäßig, wenn sie der Wahrheit verpflichtet ist. Das gebietet das Sachlichkeitsprinzip²⁴. Wahrheit ist nach

²³ K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 303 ff., vgl. auch S. 577, 969, 989.

²⁴ BVerfGE 3, 58 (135 f.); 10, 234 (246); 76, 256 (329) und ständig; vgl. K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 413, 990 ff., auch S. 978 ff.; dazu G. Robbers, *Gerechtigkeit als Rechtsprinzip*, 1980, S. 113.

Karl R. Popper die bestmögliche Übereinstimmung der Theorie mit den Tatsachen²⁵. Der Begriff der Wahrheit bezieht sich auf die Wirklichkeit. Sie zu erkennen, ist Sache der empirischen Wissenschaften. Deren Erkenntnisse, solange diese wissenschaftlich qualifiziert sind, nicht diejenigen von Laien, bilden das Annäherungswissen an die Wirklichkeit²⁶. Aus dem Sachlichkeitsprinzip folgt auch die Pflicht, das relevante Tatsachenmaterial mit Methoden, die dem Stand der Wissenschaft gemäß sind, auszuschöpfen²⁷. Das Sachlichkeitsprinzip gebietet es, die formelle Kompetenz dem zu geben und zu lassen, der materiell kompetent ist²⁸.

Die Konvergenzlage der Mitgliedstaaten zu erfassen, setzt vollständige Informationen und fachliches Wissen voraus. Der Bundesrat dürfte, ebenso wie der Rat der Minister und der Rat der Staats- und Regierungschefs, nicht über den für eine fachliche Erkenntnis erforderlichen wirtschaftswissenschaftlichen Sachverstand verfügen. Er muß sich dadurch sachkundig machen, daß er Sachverständige zu Rate zieht. Das ist ein aufwendiges, gegebenenfalls langwieriges Verfahren. Aber der schicksalhafte Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion rechtfertigt das ohne weiteres, zumal die Währungsunion ohnehin außerordentliche Transaktionskosten mit sich bringt, zu schweigen von den wirtschaftlichen Gefahren derselben.

Wenn der Schritt zu einer einheitlichen Währung im Bundesrat allein integrationspolitisch erörtert werden sollte, ohne daß Verfahren der Erkenntnis durchgeführt werden, welche dem Beschlußgegenstand adäquat sind, ist schon das Verfahren in sich rechtswidrig und verletzt die Bürgerrechte auf verantwortete Politik und auf Stabilität, weil die Grundrechte auch sachgerechte Verfahren des Grundrechtsschutzes gebieten²⁹. In der Republik als der Staatsform der Freiheit schaffen nur wissenschaftliche Erkenntnisse Recht.

Der Bundesrat muß sich somit zunächst durch Berichte der Regierungen der verschiedenen Mitgliedstaaten, welche an einer einheitlichen Währung beteiligt werden sollen, über die

²⁵ Logik der Forschung, 10. Aufl. 1994, S. 214, 219; *ders.*, Objektive Erkenntnis, 4. Aufl. 1984, S. 44 ff., 100, 276, 302 ff., 337, 342.

²⁶ Vgl. *K. R. Popper*, Logik der Forschung, S. 8, 14 ff., 47 ff., 73, 76 ff., 93, Anhang XXVI; *ders.*, Objektive Erkenntnis, S. 270 ff., 273 f.

²⁷ Vgl. BVerfGE 50, 290 (334); 65, 1 (55); dazu *P. Lerche*, Grundrechtsschranken, HStR, Bd. V, 1992, § 122, Rdn. 19, S. 775; *H. Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung - besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980 - 1983), 1988, S. 490 ff., 496 ff.

²⁸ *K. A. Schachtschneider*, Der Rechtsbegriff, "Stand von Wissenschaft und Technik" im Atom- und Immissionsschutzrecht, in: W. Thieme (Hrsg.), Umweltschutz im Recht, 1988, S. 81 (117).

²⁹ Vgl. BVerfGE 46, 325 (334 f.); 49, 220 (235 ff.); 51, 150 (156 ff.); 53, 30 (60 ff.); 63, 131 (143); 77, 170 (229 f.).

Konvergenzlage, insbesondere über die Haushaltslage und die Staatsschulden, informieren lassen. Er muß weiterhin wegen der (wie die Praxis zeigt) fragwürdigen Wahrheitlichkeit von Regierungsberichten möglichst unabhängige Sachverständige zu der Konvergenzlage jedes einzelnen Mitgliedstaates hören. Diesen Sachverständigen müssen die Mitgliedstaaten Einsicht in die Unterlagen geben. Das Loyalitätsprinzip aus Art. 5 EGV gibt dem Informationsverlangen eine Rechtsgrundlage³⁰. Anders kann die Verantwortung für die Konvergenzlage nicht übernommen werden. Die Erfüllung der Konvergenzkriterien des Vertrages ist eben zu überprüfen. Das ist schwierig, aber rechtlich geboten. Die Daten, welche die statistischen Ämter in den Mitgliedsstaaten und in der Gemeinschaft aufbereitet haben, können herangezogen werden. Ihnen allein Vertrauen zu schenken, wäre angesichts der Gefahr des Euro-Projektes fahrlässig. Die Rechtmäßigkeit der Erkenntnis der Konvergenzlage setzt bestmögliche Informationen und bestmögliche Bewertung der Informationen voraus. Die besondere Schwierigkeit dieses Erkenntnisverfahrens enthebt nicht von den Anforderungen der Wissenschaftlichkeit derselben, welche allein die Rechtmäßigkeit des Euro-Projekts gewährleisten kann.

Dem stehen auch die Art. 4 des 5. Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und Art. 5 des 6. Protokolls über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109 j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht entgegen, welche vorschreiben, daß "die zur Anwendung dieses Protokolls erforderlichen statistischen Daten ... von der Kommission zur Verfügung gestellt" werden. Diese Protokollregelungen vermögen die Verantwortung jedenfalls der nationalen Verfassungsorgane für die wirkliche Konvergenz, insbesondere für die wirkliche Erfüllung der Konvergenzkriterien des Art. 109 j Abs. 1 EGV, nicht zu schmälern. Die statistischen Daten, welche die Kommission zur Verfügung stellen kann, sind von EUROSTAT, einer Einrichtung der Kommission im Range einer Generaldirektion, zusammengestellt. EUROSTAT ist von den Informationen der Mitgliedstaaten abhängig. Die statistischen Daten ermöglichen die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, ohne daß EUROSTAT die Gewähr für die Richtigkeit der Daten übernehmen kann. Wenn die deutschen Verfassungsorgane, aber auch die Gemeinschaftsorgane sich bei ihren Erkenntnissen der Konvergenzlage mit den statistischen Daten von EUROSTAT, welche die Kommission zur Verfügung stellt, begnügen müßten und nicht berechtigt wären, eigenständige Informationen, also Daten, zu ermitteln, könnten sie ihre Verantwortung für die volkswirtschaftliche Konvergenz der an einer einheitlichen Währung beteiligten Mitgliedstaaten nicht wahrnehmen. Die Verantwortung hätten der Sache nach die Mitgliedstaaten selbst, die ihre Informationen übermitteln. Nicht nur weil das Vertrauen in die Vertragsgerechtigkeit der Haushalts- und Schuldenpolitik der Mitgliedstaaten durch mannigfache "kreative Buchführung" er-

³⁰ Vgl. BVerfGE 89, 155 (201 f.).

schüttert ist, kann es nicht allein auf diese Informationen und damit auf die statistischen Daten von EUROSTAT und folglich der Kommission ankommen, sondern weil jedenfalls die deutschen Verfassungsorgane aus Verfassungsgründen, nämlich wegen des sozialen Rechtsprinzips der Stabilität, aber auch wegen ihrer Entschließungen aus dem Dezember 1992, also wegen des Zustimmungsgesetzes zum Maastricht-Vertrag, die eigenständige Verantwortung für den schicksalhaften Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion tragen. Dieser Schritt ist nun einmal von der realen Konvergenz abhängig, welche die Verfassungsorgane darum auch eigenständig verantworten müssen. Sie können die wesentliche Verantwortung für die Konvergenz nicht den verschiedenen Mitgliedstaaten überlassen, die an der einheitlichen Währung teilnehmen wollen, zumal diese, wie die Praxis beweist, derart interessiert an dem Euro-Projekt sind, daß sie sogar zur sittenwidrigen Manipulation ihrer Konvergenzlage greifen. Deutschland ist davon nicht ausgenommen. Man muß aber schon ein eifertiger Integrationist sein, wenn man die Gemeinschaftsorgane und erst recht die deutschen Verfassungsorgane bei der Prüfung der Konvergenzlage auf die fragwürdige statistische Datenbasis reduzieren will, welche die Kommission zur Verfügung stellt. Das würde die Mitwirkung der Verfassungsorgane und damit deren Mitverantwortung der Lächerlichkeit preisgeben, jedenfalls erübrigen, weil alles auf die statistischen Daten ankommt. Diese Daten müssen mit aller Gewissenhaftigkeit erarbeitet werden. Das setzt zunächst voraus, daß die Informationen der Mitgliedstaaten wahrheitlich sind. Diese Wahrheitlichkeit verantworten alle an dem Entscheidungsprozeß beteiligten Organe und damit auch der Bundesrat. Art. 5 EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten wie auch die Gemeinschaft zu gegenseitiger Treue³¹. Daraus folgt auch die Verpflichtung, die Mitgliedstaaten bei ihrer Willensbildung zu unterstützen und darum auch, die Partner bestmöglich über die relevante Konvergenzlage zu informieren. Es würde die Treuepflicht verletzen, wenn die Mitgliedstaaten den Schritt zur dritten Stufe der Währungsunion durch unrichtige Informationen über ihre Konvergenzlage erschleichen wollten und dadurch das Stabilitätsprinzip gefährden würden. Die Rücksichtnahmepflicht bezieht sich auf die Verfassungsprinzipien der Mitgliedstaaten³². Sie gebietet nicht nur eine vertragsgemäße Konvergenzpolitik, sondern auch die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei deren Bemühungen, die Stabilität der Währungsunion zu gewährleisten. Das verpflichtet zur bestmöglichen Information über die tatsächlichen Verhältnisse. Diese Informationen müssen allerdings auch abgefragt werden. Der geplante Zeitablauf des Entscheidungsprozesses zum Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion offenbart, daß ein vertrags- und rechtmäßiger Erkenntnisprozeß in den Gesetzgebenden Häusern bisher nicht geplant ist. Die verantwortlichen Verfassungsorgane können die

³¹ Etwa EuGH, Rs. C-2/88, Slg. 1990, I - 3365 (3372, Rdn. 17 f.); A. Bleckmann, Art. 5 EWG-Vertrag und die Gemeinschaftstreue, DVBl. 1976, 483 ff.

³² BVerfGE 89, 155 (184).

Erkenntnisse anderer Behörden oder Organe zur Stützung ihrer Erkenntnisbemühungen heranziehen. Sie dürfen diesen aber nicht in der Weise vertrauen, daß sie eigenverantwortliche Erkenntnisbemühungen unterlassen. Das wäre gegen das Verantwortungsprinzip, dem allein Wissenschaftlichkeit der Erkenntnis genügt. Daß die Verfassungsorgane diesem republikanischen Gebot der Wahrheitlichkeit und Richtigkeit nicht immer gerecht werden, ändert nichts an der Rechtslage.

Sollten die Untersuchungen der Konvergenzlage, die der Bundesrat durchführen läßt, und die Bewertungen der gewonnenen Daten zu unterschiedlichen Erkenntnissen der Konvergenzlage unter den relevanten Mitgliedstaaten führen, darf sich der Bundesrat nicht einem ihm opportun erscheinenden Ergebnis anschließen, um den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion gutheißen zu können. Er hat vielmehr wegen des verfassungsrangigen Stabilitätsprinzips, aber auch um der verfassungsgeschützten Bürgerrechte willen, die Konvergenzerkenntnisse der ihm vortragenden Wissenschaftler zugrunde zu legen, welche die Stabilität bestmöglich sichern. Nicht die vertraglich vereinbarte Währungsunion ist ein höchstrangiges Prinzip der Rechtsordnung in Deutschland, auch nicht das Integrationsprinzip, aber das Stabilitätsprinzip, weil es durch das Sozialprinzip, aber auch durch die Eigentumsgarantie geboten ist. Der Schritt zu einer einheitlichen Währung darf nur gewagt werden, wenn die Stabilität der Währung nicht gefährdet ist. Nichts anderes hat der Bundesrat in seiner Erschließung vom 18. Dezember 1992 dem deutschen Volk versprochen. Im Sinne der praktischen Vernunft und damit des Rechts haben alle Theorien, solange diese nicht falsifiziert sind, den gleichen Wahrheitsgehalt³³. Die politischen Entscheidungen müssen um des Rechts willen die alternativen, gleichrangigen empirischen Erkenntnisse zugrunde legen und einem jeweiligen Rechtssatz über die Relevanz der Theorie folgen. In Fragen der Sicherheit ist das regelmäßig die skeptische Theorie, deren Wahrheitlichkeit zu der Erkenntnis verpflichtet, daß Gefahren für die geschützten Rechtsgüter bestehen. Gefahren dürfen nicht erst ernstgenommen werden, wenn der Schadenseintritt sicher erscheint³⁴, oder wenn die überwiegende Meinung die Gefahr anerkennt³⁵. Eine Gefahr, welche die Schutzpflicht auslöst, besteht schon, wenn eine von mehreren Theorien die Gefahr aufzeigt, vorausgesetzt, daß diese Theorie wissenschaftlich

³³ K. A. Schachtschneider, Der Rechtsbegriff "Stand von Wissenschaft und Technik" im Atom- und Immissionsschutzrecht, S. 118 f.; vgl. in diesem Sinne BVerfGE 48, 89 (136, 139, 140).

³⁴ So aber B. Bender, Nukleartechnische Risiken als Rechtsfrage, DÖV 1980, 633 (634); zu den Risiken auch H. Wagner, Risiken von Wissenschaft und Technik, NJW 1980, 665 (667); richtig D. Nossy, Umweltschutz, ZRP 1988, 14 (16).

³⁵ So aber F. Niklisch, Wechselwirkung zwischen Technologie und Recht, NJW 1982, 23 (69 ff.); ders., Technische Regelwerke-Sachverständigen Gutachten im Rechtssinne, NJW 1983, 841 (844 ff.).

begründet ist. Darüber haben Wissenschaftler zu entscheiden³⁶. Daraus folgt, daß wissenschaftliche Erkenntnisse, welche, freilich auf der Grundlage bestmöglicher Informationen, die volkswirtschaftliche Konvergenz von Mitgliedstaaten, welche an der einheitlichen Währung partizipieren wollen, in Frage stellen, alle verantwortlichen deutschen Verfassungsorgane, aber auch alle verantwortlichen Gemeinschaftsorgane daran hindert, dem Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion zuzustimmen.

Es versteht sich, daß diese Rechtslage den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion erschwert. Der Fehler des Vertrages ist es, die Entwicklung der Währungsunion von der unsicheren Konvergenzlage abhängig zu machen. Eine tragfähige Politik wäre es gewesen, auf die reale Konvergenz der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften zu warten und eine einheitliche Währung zu überdenken, wenn eine solche ohne wesentliche Änderungen der Lebensverhältnisse eingeführt werden kann. Das setzt eine politische Union voraus, welche eine Wirtschafts- und Sozialunion einschließt. Wenn sich in solchen Verhältnissen Märkte entwickelt haben sollten, die eine einheitliche Währung ohne Friktionen einzuführen erlauben, ist es politisch angezeigt, eine solche einzuführen, um sinnlose Kosten der Währungsvielfalt zu vermeiden. Ein politischer Mißgriff darf nicht dadurch gestützt werden, daß die vom Recht gebotenen Grenzen der Politik eingerissen werden.

V.

Die Verbindlichkeit der Stellungnahme des Bundesrates für die Bundesregierung

Die Bundesregierung hat nach Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG die Stellungnahme des Bundesrates zu berücksichtigen. Der verfassungsrechtliche Berücksichtigungsbegriff ist wenig klar. Auch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union definiert den Begriff nicht. Für den Fall des Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG, in dem "die Auffassung des Bundesrates bei der Willensbildung des Bundes maßgeblich zu berücksichtigen" ist, verpflichtet § 5 Abs. 2 S. 3 des genannten Gesetzes Bundesrat und Bundesregierung ein "Einvernehmen" anzustreben und ordnet dafür in den Sätzen 5 und 6 ein Verfahren an. Mit dem *argumentum e contrario* ist daraus zu schließen, daß im Fall des Satzes 1 des Art. 23 Abs. 5 GG die Berücksichtigungspflicht der Bundesregierung als schwächer eingestuft wird, so daß sie nicht verpflichtet ist, das Einvernehmen anzustreben. Das schließt freilich nicht aus, daß die Bundesregierung und der Bundesrat ein Einvernehmen anstreben oder sich zu einem Einvernehmen verpflichten oder daß auch die Bundesregierung sich verpflichtet, die Stellung des Bundesrates als maßgeblich für ihr Handeln in den europäischen Organen zugrunde zu legen.

³⁶ Vgl. K. A. Schachtschneider, Der Rechtsbegriff "Stand von Wissenschaft und Technik" im Atom- und Immissionsschutzrecht, S. 111 ff., 118 ff.

Es ist in der Verfassungsbeschwerde im Teil E II S. 342 ff. dargelegt, daß aus der näheren Materialisierung des Organtreueverhältnisses zwischen dem Bundesrat und der Bundesregierung durch die Entschließung des Bundesrates vom 18. Dezember 1992 und die Erklärungen des Bundesministers der Finanzen in der Debatte des Bundesrates und der Bestätigung dieser Erklärung in dem Schreiben des Bundesfinanzministers vom 2. April 1993 die Pflicht der Bundesregierung erwachsen ist, ihr Handeln in den Gemeinschaftsorganen bei den Entscheidungen über die Entwicklung der Währungsunion von der Stellungnahme des Bundesrates abhängig zu machen. Nichts anderes gilt im übrigen für das Verhältnis des Deutschen Bundestages zur Bundesregierung in dieser Sache (dazu die Verfassungsbeschwerde E I S. 326 ff.). Der Bundesrat hat (wie auch der Deutsche Bundestag) in seiner Entschließung erklärt:

"Die Bundesregierung bedarf demgemäß für ihr Stimmverhalten bei Beschlüssen des Rates nach Art. 109 j Abs. 3 und 4 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft des zustimmenden Votums des Bundesrates."

Das hat die Bundesregierung durch das Schreiben des Bundesministers für Finanzen akzeptiert. Eine solche Materialisierung der Berücksichtigungspflicht ist verfassungsrechtlich nicht nur tragfähig, sondern geboten. Sie entspricht der Staatlichkeit der Länder des Bundes, die im Bundesrat sogar zusammenwirken und dadurch die politische Bedeutsamkeit ihrer Entschließungen stärken. Der Bundesrat hat die Entschließung einstimmig verabschiedet. Die Bundesregierung würde die Zustimmung des Bundesrates zum Maastricht-Vertrag im materialen Sinne mißachten, wenn sie sich nicht an die Entschließung vom 18. Dezember 1992 gebunden sähe. Die Handhabung der Berücksichtigungspflicht nach Maßgabe der Entschließung stärkt auch die demokratische Legitimation, welche der Bundesrat als das Bundesorgan der Länder zu vermitteln vermag. Die grundsätzliche Möglichkeit, Vereinbarungen über das Zusammenwirken in europäischen Angelegenheiten zu treffen, erweist auch § 9 EUZBLG.

Nach der Entstehungsgeschichte verpflichtet der Begriff "berücksichtigen" die Bundesregierung, "die Argumente des Bundesrates zur Kenntnis zu nehmen, in ihre Entscheidung einzubeziehen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen", ohne rechtlich an diese gebunden zu sein³⁷. Dem folgt die Literatur, ohne sich um eine Vertiefung der Problematik zu bemühen³⁸.

³⁷ Schlußbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 29, Schlußbericht des Sonderausschusses, BT-Drucks. 12/3896, S. 20.

³⁸ A. *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 24, Rdn. 207; R. *Scholz*, Europäische Union und deutscher Bundesstaat, NVwZ 1993, 817 (822); F. *Ossenbühl*, Maastricht und das Grundgesetz - eine verfassungsrechtliche Wende?, DVBl. 1993, 629 (636); P. *Wilhelm*, Europa im Grundgesetz: Der neue Artikel 23, BayVBl. 1992, 705

Die Berücksichtigungspflicht ist, unabhängig davon, daß ihre Handhabung unter den Verfassungsorganen konsensual materialisiert werden darf, danach zu differenzieren, um welche Maßnahmen es sich handelt. Zu unterscheiden sind offene von gebundenen Maßnahmen, je nachdem, ob die Maßnahmen rechtlich eng oder weit bestimmt sind. Eine Rechtserkenntnis ist anders zu beurteilen als ein Zweckmäßigkeitssakt, weil die rechtliche Bindung den Vertretern Deutschlands in den Gemeinschaftsorganen keinen Spielraum läßt. In einer Zweckmäßigkeitssfrage muß festgelegt sein, die Auffassungen welchen Organs, wenn ein Einvernehmen nicht zu erreichen ist, maßgeblich sein sollen. Eine solche Fallgruppe regelt Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG. Bei Zweckmäßigkeitssentscheidungen ist eine solche Entscheidungsordnung richtig, weil die Bundesregierung in der Gemeinschaft flexibel agieren können muß, zumal die Politik im wesentlichen in den Gemeinschaftsverträgen mit Zustimmung der Gesetzgebenden Häuser festgelegt ist (Prinzip der begrenzten Ermächtigung³⁹). Wenn es aber um die Erkenntnis des Rechts geht, ist logisch die Grenze der Ermächtigung der Gemeinschaftsorgane zu ermitteln. Jedes Verfassungsorgan ist verpflichtet, auch und insbesondere in der Gemeinschaftspolitik die Verantwortung für die Rechtlichkeit der Maßnahmen zu übernehmen⁴⁰. Es widerspricht dem Prinzip der Organtreue und auch dem der Bundestreue, wenn sich die Bundesregierung über rechtliche Bedenken des Bundesrates hinwegsetzt. Wenn die Bundesregierung eine andere Rechtsauffassung vertritt als der Bundesrat, entsteht eine Meinungsverschiedenheit, die im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG oder auch auf Klage eines Landes im Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 GG zu klären ist. Der Bundesrat wäre ohnehin um des Rechts willen gehalten, die Rechtsfrage verbindlich klären zu lassen. Die Bundesregierung würde den Bundesrat und damit den Verfassungsstaat Deutschlands desavouieren, wenn sie sich über die rechtlichen Bedenken des Bundesrates in den Gemeinschaftsorganen hinwegsetzen würde. Das Prinzip der gegenseitigen Rücksichtnahme (Organtreue/Bundestreue) führt somit zu einer eingegrenzten Interpretation des Berücksichtigungsbegriffs, wenn der Bundesrat rechtliche Bedenken gegen eine geplante Gemeinschaftsmaßnahme erhebt. Die Bundesregierung muß den Bedenken entweder nachkommen und in den Gemeinschaftsorganen gegen die bedenkliche Maßnahme stimmen oder die Rechtsfrage zur Klärung vor dem Bundesverfassungsgericht führen. So stellt sich die berücksichtigungsrechtliche Lage beim Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion dar, wenn der Bundesrat rechtliche Bedenken gegen

(708); *R. Lang*, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates, S. 169 f., 250, 261; *H.-P. Donoth*, Die Bundesländer in der Europäischen Union, S. 242.

³⁹ BVerfGE 89, 155 (181, 188, 192 ff., 209 f.); dazu *Th. C. W. Beyer*, Die Ermächtigung der Europäischen Union und ihrer Gemeinschaften, *Der Staat* 35 (1996), S. 189 (190 ff., 218 f.).

⁴⁰ Das Problem ist dem des materiellen Prüfungsrechts des Bundespräsidenten vor der Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen vergleichbar.

diesen Schritt hegt, weil er die notwendigen Voraussetzungen als nicht gegeben, insbesondere die Konvergenz nach den Konvergenzkriterien als nicht erfüllt ansieht.

Diese berücksichtigungsrechtliche Dogmatik findet eine Bestätigung in der Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur EWG-Fernsehrichtlinie vom 22. März 1995 (BVerfGE 92, 203 ff.). Auf S. 237 f. stellt das Bundesverfassungsgericht klar:

"Ist das Bestehen oder die Reichweite der Gemeinschaftskompetenz streitig, so hat die Bundesregierung die gegenläufige Rechtsauffassung des Bundesrates bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse in und gegenüber der Gemeinschaft ernstlich zu erwägen. Kann gleichwohl ein einvernehmlicher Rechtsstandpunkt zwischen Bundesregierung und Bundesrat nicht erreicht werden, so darf die Bundesregierung - ungeachtet der Voraussetzung des Art. 2 Abs. 3 S. 2 EEAG - von dem Rechtsstandpunkt des Bundesrates abweichen, wenn sie sich für ihre Rechtsauffassung auf eine gefestigte Vertragsauslegung des Europäischen Gerichtshofs berufen kann. Die für ihre Abweichung maßgeblichen Gründe hat sie, soweit irgend möglich, vor ihrer endgültigen Entscheidung dem Bundesrat darzulegen und mit ihm zu erörtern."

Vor einer verfassungsgerichtlichen Klärung einer zwischen dem Bundesrat und der Bundesregierung streitigen Rechtsfrage ist der Versuch, einen einvernehmlichen Rechtsstandpunkt zu erreichen, Pflicht beider Organe, die sich aus dem Prinzip der Organtreue ergibt. Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts klärt aber, daß die Bundesregierung sich über den Rechtsstandpunkt des Bundesrates grundsätzlich nicht hinwegsetzen darf. Lediglich in dem Fall einer höchstrichterlich geklärten Rechtslage wird (zu Recht) eine Ausnahme gemacht. Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert als Grundprinzip die Verpflichtung zum gegenseitigen Respekt vor den Rechtserkenntnissen des anderen Organs, jedenfalls die Pflicht der Bundesregierung, Rechtserkenntnisse des Bundesrates zu achten (nichts anderes kann für die Rechtserkenntnisse des Bundestages gelten). Für diese Rechtslage ist es unerheblich, um welche Rechte gestritten wird, ob etwa Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im Streit sind oder nicht. Substantiell ist die Verantwortung jedes Verfassungsorganes und damit auch insbesondere die Verantwortung des Bundesrates für die Rechtmäßigkeit der Politik. Das Organtreueverhältnis schließt aus, daß ein Verfassungsorgan sich über rechtliche Bedenken eines anderen hinwegsetzt. Zur Klärung derartiger Meinungsverschiedenheiten ist das Bundesverfassungsgericht eingerichtet. Um des Rechts willen müßte ein Verfassungsorgan, dessen Rechtserkenntnis übergangen würde, ohnehin die verfassungsrechtliche Klärung der Auseinandersetzung herbeiführen.

Angesichts dieser Rechtslage war der Bundesminister der Finanzen verpflichtet, dem Verlangen des Bundesrates in der Entschließung vom 18. Dezember 1992, sein Votum über den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion zu achten, jedenfalls insoweit zu entsprechen, als dieses Votum eine Rechtsentscheidung sein würde. Unabhängig davon hat

die Entschließung wegen ihrer Verbindung mit dem Zustimmungsgesetz zum Maastricht-Vertrag eigenständige Verbindlichkeit erlangt. Deswegen ist die Bundesregierung auch an die Zweckmäßigkeitentscheidung des Bundesrates gebunden, auf die es bei der Entscheidung über den Schritt in die dritte Stufe der Währungsunion auch ankommt, obwohl jetzt Art. 109 j Abs. 4 EGV maßgeblich ist. Die Zweckmäßigkeitentscheidung, die Art. 109 j Abs. 3 EGV vorschreibt, bleibt auch im Verfahren nach Absatz 4 dieser Vorschrift notwendig, wie in der Verfassungsbeschwerde zu D IV S. 297 ff.⁴¹ dargelegt ist.

Das bestimmende Rechtsprinzip des Grundgesetzes, an welches alle Verfassungsorgane bei der Entwicklung der Währungsunion gebunden sind, ist das der Stabilität, welches aus dem Sozialprinzip, aber auch aus der Eigentumsgarantie, sowie aus Art. 88 S. 2 GG folgt. Daraus erwächst die Verbindlichkeit der Konvergenz, insbesondere die der Konvergenzkriterien, deren Erfüllung zu den notwendigen Voraussetzungen für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion gehört, wie näher in der Verfassungsbeschwerde D I S. 232 ff., II S. 252 ff., aber auch C III S. 99 ff.⁴² ausgeführt ist.

Die in der Entschließung des Bundesrates vom 18. Dezember 1992 und in der Antwort des Bundesministers der Finanzen vom 2. April 1993 dokumentierte Vereinbarung der Verfassungsorgane ist schon deswegen verbindlich, weil die Verfassungsorgane einen Handlungskonsens gefunden und abgesprochen haben. Die Absprache bewegt sich im Rahmen von Recht und Gesetz und formuliert den ohnehin verfassungsgebotenen gegenseitigen Respekt gegenüber den Rechtsauffassungen anderer Verfassungsorgane. Im übrigen wäre nicht nur das Vertrauen des Bundesrates enttäuscht, der seine Zustimmung zum Maastricht-Vertrag im Vertrauen darauf erklärt hat, daß die Bundesregierung seine Entschließung achten werde, wenn es zur dritten Stufe der Währungsunion kommen sollte, wie es der Bundesminister der Finanzen versprochen hat. Dieses Vertrauen hat nicht nur der Bundesrat, sondern das deutsche Volk, welches durch die Entschließungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in seinen Sorgen vor einer inflationierenden Währung beruhigt werden sollte. Das große Versprechen der Gesetzgebenden Häuser einzuhalten, ist eine Verpflichtung, die mit dem Maastricht-Vertrag untrennbar verbunden ist, weil dieser Vertrag sonst nicht die Zustimmung der Gesetzgebenden Häuser gefunden hätte. Die Verpflichtung des Bundesrates, die Stabilität der Währungsunion zu verantworten, folgt aber auch aus Art. 88 S. 2 GG, wonach die dritte Stufe der Währungsunion, die mit der Errichtung der Europäischen Zentralbank verbunden ist, der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet ist. Alle Maßnahmen, welche die Währungsunion

⁴¹ W. Hankel u. a., Die Euro-Klage, S. 262 ff.

⁴² W. Hankel u. a., Die Euro-Klage, S. 192 ff, 214 ff.

entwickeln, sind dem Rechtsprinzip der Stabilität, welches (auch) in diesem (neuen) Artikel verankert ist, verpflichtet.