

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Martin Seidel

**Die deutsche Europapolitik
unter den Vorgaben des
Bundesverfassungsgerichts**

Discussion Paper

**C218
2013**

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-941928-19-0

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1810
Fax: +49-228-73-1818
<http://www.zei.de>

Dr. Martin Seidel, Professor für Europarecht, früherer Angehöriger des Bundesministeriums für Wirtschaft, (Europarecht und europäische Verfassungsentwicklung), langjähriger Bevollmächtigter der Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, Mitglied der deutschen Delegation für die Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion, ehemaliger Lehrbeauftragter für Europarecht, vornehmlich für das Recht der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion an den Universitäten Münster, Saarbrücken und an der Donau-Universität in Krems/Donau sowie als Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Universität Bonn; u.a. Mitglied des Vorstands der Gesellschaft für Europarecht und des Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin.

Überarbeitetes Manuskript des 107. Franz-Böhm-Vortrags „Das Bundesverfassungsgericht im System des Europäischen Unionsrechts“ vom 21. Februar 2013 vor der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Arbeitskreis Kurpfalz, in Ludwigshafen.

Martin Seidel

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

I. Regierungen gegenüber Parlamenten in der Außenpolitik und in der Europapolitik in der Vorhand

Die Europapolitik der Mitgliedsstaaten wurzelt in der Außenpolitik. Sie wird wie diese traditionell auf nationaler Ebene von den Regierungen und den Parlamenten gestaltet und verantwortet. Die obersten nationalen Gerichte, namentlich die Verfassungsgerichtshöfe, wirken, wenn überhaupt, nur im Hintergrund als ihr Mitgestalter mit.

Die Regierungen sind beim Zusammenwirken mit den Parlamenten in der Außen- und Europapolitik – in Deutschland mit dem Bundestag und dem Bundesrat – in der Vorhand. Die Parlamente sind zumeist nach dem Prinzip „take it or leave it“ nur vor die Wahl gestellt, außen- oder europapolitische Vorabfestlegungen der Regierungen als Verhandlungsführer auf der internationalen oder der europäischen Ebene zu billigen oder abzulehnen, insbesondere wenn sich diese als Ergebnisse gemeinsamer Beschlüsse der Regierungen der Mitgliedsstaaten im Rat der Europäischen Union präsentieren. Die Parlamente können sich dieser Wahl nur dadurch entziehen, dass sie den Vertretern der Regierung vor der Aufnahme von Verhandlungen auf der europäischen Ebene detaillierte und zugleich verbindliche Weisungen erteilen. Die verbindliche Mandatierung der Regierung, die nach dem Europarecht Mitglied des Rates, als einem Organ eines übergeordneten Staatenverbundes ist, wurde in den Aufbaujahren der Europäischen Gemeinschaft zumeist als europarechtswidrig eingestuft.

II. Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Konstituierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Bei der Konstitutionalisierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bzw. der Europäischen Union, der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bzw. der Europäischen Union zu einem bundesstaatsähnlichen Gemeinwesen, haben die nationalen Parlamente auf die Europapolitik ihrer Regierungen jeweils einen unterschiedlich intensiven Einfluss ausgeübt. Der Einfluss des britischen Unterhauses und Oberhauses auf die britische Europapolitik war, wenn auch zeitlich versetzt, vergleichsweise größer als der Einfluss des Bundestages und des Bundesrates auf die Europapolitik der Bundesregierung. Die Einflussnahme des Bundestages und des Bundesrates hat sich maßgeblich erst mit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht geändert.

Die Konstitutionalisierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu einem bundesstaatsähnlichen Gemeinwesen vollzog sich durch Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Vertrag von Rom, die von der deutschen Regierung, die in den betreffenden Verfahren *ex officio* ein Beteiligungsrecht hatte, mit getragen wurde. Sie vollzog sich zum zweiten zur Herstellung des Gemeinsamen Marktes über Rechtsetzung und Rechtsangleichung des Rates auf zahlreichen Rechtsgebieten durch den Rat, an denen die Bundesregierung – ebenfalls weitgehend ohne Mandatierung durch den Bundestag und den Bundesrat – mitgewirkt hat.

Der Europäische Gerichtshof hat dem Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Anwendungsvorrang vor dem Recht der Mitgliedsstaaten – ein bundesstaatliches Systemelement („Bundesrecht bricht Landesrecht“) – zuerkannt, ohne dass der Vertrag von Rom den Vorrang *expressis verbis* vorgeschrieben hatte. Er hat Grundrechte der „Marktbürger“ anerkannt, durch die die Hoheitsgewalt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft begrenzt wird, obgleich deren Bindung an Grundrechte, die von der deutschen Delegation bei den Verhandlungen über den Vertrag von Rom vorgeschlagen wurde, von den anderen

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Verhandlungspartnern nicht akzeptiert worden war. Letztlich hat der Europäische Gerichtshof die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – und damit zugleich seine Funktion – staatsähnlich dadurch verfestigt, dass er den „Marktbürgern“ Klagebefugnisse auch gegen rechtliche Regelungen zuerkannt hat, die wie beispielsweise die Richtlinien nur für die Mitgliedsstaaten selbst, nicht jedoch auch für die Privaten verbindlich sind. Die Rechtsetzung und Rechtsangleichung des Rates war für die Konstitutionalisierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und damit für die Einschränkung der Souveränität der Mitgliedsstaaten nicht weniger gravierend. Für Arzneimittel, Lebensmittel, technische Erzeugnisse, Dienstleistungen und andere kommerzielle Güter wurden zum Abbau von Handelshemmnissen einheitliche Standards festgelegt, mit der Folge, dass die Gesetzgebungshoheit in zahlreichen Rechtsbereichen – und zwar auf Dauer – von den Mitgliedsstaaten auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft überging. Bei zulassungspflichtigen Erzeugnissen, wie zum Beispiel Arzneimitteln, musste, wo es eben möglich war, die wechselseitige Anerkennung der nationalen Zulassungen verfügt werden, durch welche die Mitgliedsstaaten aufeinander Verwaltungshoheit übertrugen.

Bereits nach dem Aufbau des Gemeinsamen Marktes präsentierte sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als ein quasi bundesstaatsähnlicher Staatenverband gegenüber ihren Mitgliedsstaaten und ihren „Marktbürgern“. Im Vergleich zum britischen Parlament oder zum dänischen Folketing, die allerdings erst später eingebunden wurden, haben der Bundestag und der Bundesrat in den – für sie früher liegenden – Anfangsjahren den Prozess der Konstitutionalisierung der Europäischen Union zwar uneingeschränkt begrüßt, aber weitestgehend nur mehr oder minder kommentarlos hingenommen. Einsprüche oder Zügelungen der Bundesregierung waren kaum zu verzeichnen. In Deutschland kam es auch – und dies bis heute – zu keiner Zeit zu einer Befassung des Volkes in Form von Referenden, einem Umstand, der in den anderen Mitgliedsstaaten die Parlamente von Anbeginn an zu einer aktiveren Einschaltung in die Gestaltung der nationalen Europapolitik zwang.

III. Das Bundesverfassungsgericht als dritter Mitgestalter der deutschen Europapolitik

Deutschland ist als Mitgliedsstaat der Europäischen Union aus historischen Gründen wesentlich leichter erpressbar als alle anderen Mitgliedsstaaten. Es betrachtet sich ferner als eine treibende Kraft der europäischen Einigung und verdankt seine Wirtschaftskraft, seine politische Erstarkung und die Wiedervereinigung mit der DDR seiner aktiven Eingliederung und der von seinen Nachbarn gewünschten Einbindung in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und in die Europäische Union.

Dass sich in Deutschland – anders als in den anderen Mitgliedsstaaten – bereits zu einem frühen Zeitpunkt das Bundesverfassungsgericht als dritter Mitgestalter der deutschen Europapolitik in deren Konzipierung eingeschaltet hat, hatte verschiedene Gründe. Es war nicht die relativ zurückhaltende Rolle, die der Bundestag und der Bundesrat bei der Konstitutionalisierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gespielt haben, auch nicht das – vermeintliche – Verbot von Volksentscheiden im deutschen Grundgesetz und schon gar nicht die – angebliche – größere Erpressbarkeit der deutschen Vertreter in den Gremien der Europäischen Gemeinschaft. Es waren verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Gründe, die in den 80er Jahren zu einer erfolgreichen Anrufung des Bundesverfassungsgerichts Anlass gaben, und die das Bundesverfassungsgericht seinerseits zum Anlass für eine Überprüfung von Rechtsakten der Europäischen Union, später von Änderungsverträgen zum Vertrag von Maastricht und zum Vertrag von Lissabon, zur Überprüfung der Griechenlandhilfe, des Euro-Rettungsschirms und in jüngster Zeit zur Überprüfung des Vertrages über den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM-Vertrag) sowie zum Vertrag über die „Stabilisierung, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (sog. Fiskalvertrag) genommen hat und weiterhin nimmt.

Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als Grundwerte der deutschen Verfassung und nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts auch einer Verfassung Europas waren ausschlaggebend für die Entstehung der Rolle, die das Bundesverfassungsgericht von Verfassungen wegen inzwischen als

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Mitgestalter der deutschen Europapolitik spielt. Um die ihm zugefallene Funktion bei der deutschen Europapolitik, insbesondere die Anrufung des Gerichts besser abzusichern, hat das Bundesverfassungsgericht die Klagebefugnisse Privater über den geschriebenen Grundrechtekatalog des Grundgesetzes hinaus dadurch gestärkt, dass es aus Artikel 38 des Grundgesetzes ein Grundrecht der Bürger auf Beteiligung an dem Integrationsprozess und damit zugleich eine unanfechtbare Klagebefugnis hergeleitet hat.

IV. Kontrollbefugnisse des Bundesverfassungsgerichts

Die Mitgestaltungsbefugnisse des Bundesverfassungsgerichts bei der deutschen Europapolitik sind begrenzter, als allgemein angenommen wird. Das Bundesverfassungsgericht kann sich zunächst im Zusammenhang mit der Gestaltung der deutschen Europapolitik nur zu verfassungsrechtlichen Fragen äußern. Sofern sich ohne Bezug zum Grundgesetz und ohne Bezug zu verfassungsrechtlichen Aspekten politische Fragen, namentlich wirtschaftspolitische Fragen stellen, muss es sich von Verfassungs wegen jeglicher Äußerung enthalten. Der Erwartungshorizont der Bevölkerung und der Medien reicht über die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit wahrscheinlich zu weit hinaus. Das Bundesverfassungsgericht ist kein – der Bundesregierung und den beiden Gesetzgebungskammern vergleichbarer – absoluter, sondern nur ein beschränkter Mitgestalter der deutschen Europapolitik.

Im Rahmen aller „Abstimmungsprozesse“ der deutschen Europapolitik ist die „Mitwirkung“ des Bundesverfassungsgerichts darauf beschränkt, den verfassungsrechtlichen Rahmen und die verfassungsrechtlichen Vorgaben aufzuzeigen, die der Gestaltung der deutschen Europapolitik durch ihre beiden eigentlichen Verantwortungsträger – Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat – gezogen sind. Das Bundesverfassungsgericht ist nicht weniger als die Bundesregierung sowie der Bundestag und der Bundesrat an das Deutschland in jeder Hinsicht bindende Gelöbnis des

Grundgesetzes gebunden, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“¹ (Präambel) sowie zur „Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der *an Werte gebundenen* Europäischen Union mitzuwirken“.²

Vom Bundesverfassungsgericht darf nicht erwartet werden, dass es Integrationspläne der Organe der Europäischen Union, die von der Bundesregierung und den beiden Gesetzgebungskammern mitgetragen werden, oder Verhandlungsergebnisse einer Regierungskonferenz, etwa, wie auf der Konferenz von Maastricht beschlossen, die Aufstockung des Gemeinsamen Marktes durch Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, mit eigenen wirtschafts- und integrationspolitischen Vorstellungen konfrontiert.

Indes stellen ungeachtet des begrenzten Handlungsauftrags des Bundesverfassungsgerichts insbesondere seine in den letzten Jahren zur Entwicklung der Europäischen Union ergangenen Urteile, namentlich das Urteil zum Vertrag von Maastricht vom 12. Oktober 1993, das Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009, das Urteil zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm vom 07. September 2011 und das Urteil zum Vertrag über die Stabilisierung, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (sog. SKS-Vertrag oder Fiskalpakt-Vertrag) und zum Vertrag über die Einrichtung eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (sog. ESM-Vertrag) vom 12. September 2012 Meilensteine seiner progressiven Einschaltung in die Gestaltung der deutschen Europapolitik mit maßgeblichen Handlungsvorgaben für die Bundesregierung und die beiden Gesetzgebungskammern dar.

1. Sicherung des Grundrechtsschutzes des deutschen Grundgesetzes

Anfänglich hatte das Bundesverfassungsgericht durch seine Einschaltung in den europäischen Konstitutionalisierungsprozess, die verschiedenerseits wegen Missachtung des absoluten Vorrangs des Europäischen

1 Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 23.

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Gemeinschaftsrechts als rebellisch empfunden wurde, ausschließlich die Wahrung des Grundrechtsstandards des Grundgesetzes in Deutschland vor Aufweichungen durch das Europäische Recht im Auge.

2. Abwehr ausbrechender Rechtsakte – Schutz vor „ultra vires“-Handeln der Europäischen Union

Erst wesentlich später hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Äußerung zum Vertrag von Maastricht seine Befugnis dahin erweitert, dass es schlechthin Rechtsakten der Europäischen Union die Wirksamkeit in Deutschland versagen kann, die seiner Auffassung nach die Kompetenzen überschreiten, die der Europäischen Union nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung von den Mitgliedsstaaten übertragen worden sind. In diesem Zusammenhang stellt sich angesichts des Debakels der Währungsunion die weitergehende Frage, ob die Kontroll- und Verwerfungsbefugnis, die sich das Bundesverfassungsgericht beimisst, außer für Rechtsakte, auch für anderes – kompetenzüberschreitendes – Handeln der Europäischen Union, beispielsweise für Maßnahmen der Europäischen Zentralbank in Form fiskalischer Hilfeleistungen für überschuldete Mitgliedsstaaten der Währungszone durch den vorzugsweisen Erwerb oder die bevorzugte Beleihung ihrer Staatsanleihen gilt. Zu dieser hoch brisanten aktuellen Frage mehr an späterer Stelle.

3. Integrationsverantwortung des Bundestages

Im Zuge der stärkeren Einbindung Deutschlands in den Integrationsverbund von inzwischen 27 europäischen Staaten ist das Bundesverfassungsgericht seinerseits als Wächter der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie als Kontrollorgan für die Einhaltung der Kompetenzen durch die Organe der Europäischen Union zunehmend aktiver geworden und erstarkt. Das Bundesverfassungsgericht nimmt wie seit jeher in Kauf, dass es dabei nicht nur mit dem Europäischen Gerichtshof in Konflikt gerät, dem sich nach seinem Verständnis alle Gerichte der Mitgliedsstaaten einschließlich ihrer Verfassungsgerichtshöfe unterzuordnen hätten, sondern

dass ihm auch die Europarechtslehre Deutschlands zunehmend nicht mehr uneingeschränkt Folgschaft leistet.

Seit jeher ist aber das Bundesverfassungsgericht sichtbar bemüht, es nicht erst zu einer etwaigen Verwerfung „ausbrechender Rechtsakte“ und dadurch zu einem wie auch immer gearteten Eklat kommen zu lassen. In jüngerer Zeit kehrt das Bundesverfassungsgericht auch aus diesem Grund die von ihm sogenannte besondere „Integrationsverantwortung“ des Bundestages und des Bundesrates heraus. „Integrationsverantwortung“ des Bundestages und des Bundesrates stärkt im Innenverhältnis zwischen der Bundesregierung und den beiden Gesetzgebungskörperschaften bei der Gestaltung der Europapolitik die rechtliche Stellung und Verantwortung von Bundestag und Bundesrat. Sie besagt im einzelnen, dass die Bundesregierung und ihre Mitglieder sog. „offene Regelungskompetenzen“ und andere diesen ähnliche Kompetenzen (sog. „Brückenklauseln“) des vertraglichen Unionsrechts, auf deren Übertragung auf die Europäische Union die Mitgliedsstaaten unter Abweichung von dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht glauben verzichten zu können, nicht mehr ohne Einhaltung eines besonderen Verfahrens wahrnehmen dürfen. Das als „Integrationsverantwortung“ des Bundestages und Bundesrates bekannt gewordene neue Verfahren behebt ein Defizit und eine Lücke an Demokratie bei der Inanspruchnahme dieser Kompetenzen durch den Rat der Europäischen Union.

Die deutschen Vertreter im Rat der Europäischen Union sind bei „offenen“, d.h. nicht ausreichend umschriebenen Regelungskompetenzen oder einer Inanspruchnahme sogenannter „Brückenklauseln“ des vertraglichen Unionsrechts verpflichtet, die „Integrationsverantwortung“ des Bundestages und erforderlichenfalls des Bundesrates in der Weise zu wahren, dass sie vor ihrer Beteiligung bei der Wahrnehmung dieser Kompetenzen und vor allem vor ihrer Zustimmung zu einem Rechtsakt im Rat eine Ermächtigung des Bundestages – erforderlichenfalls auch die des Bundesrates – in Form eines Bundesgesetzes, in den weniger gravierenden Fällen der sog. Brückenklauseln in Form eines vereinfachten Beschlusses, einzuholen haben. Die innerstaatliche Neuordnung der Verhandlungsmacht und der Stimmberechtigung der Bundesregierung im Rat durch die

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

„Integrationsverantwortung“ reicht so weit, dass der Bundesregierung und ihren Vertretern bei der Wahrnehmung und Ausübung der besagten Kompetenzen im Rat und in seinen Gremien von Verfassungs wegen seitens des Bundestages und des Bundesrates rechtlich einforderbare Weisungen erteilt werden können.

Die Neuordnung der Kompetenzen ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts vor allem deswegen erforderlich, weil insbesondere die offenen Regelungskompetenzen erfahrungsgemäß vom Rat als Folge der Dynamik des Integrationsprozesses in unvorhersehbarer Weise – anders als bei ihrer Übertragung von den Mitgliedsstaaten auf die Europäische Union vom Bundestag und Bundesrat angenommen – ausgeübt werden. Die „Integrationsverantwortung“ des Bundestages und des Bundesrates sei daher ein Gebot des Demokratieprinzips und gewährleistet die demokratisch legitimierte Wahrnehmung globaler Handlungsermächtigungen wie beispielsweise der sog. Abrundungskompetenz des früheren Artikels 235 EWGV (später Artikel 308 EGV und nunmehr – seit Lissabon – Artikel 352 AEUV).

Die „Integrationsverantwortung“ des Bundestages und des Bundesrates gelangt im Zusammenhang mit Maßnahmen der Europäischen Union, die anlässlich der Staatsschuldenkrise verfügt werden, in voller Breite zum Tragen. Nicht nur Beschlüsse des Rates der Europäischen Union, sondern auch Beschlüsse im Gouverneursrat des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, die der deutsche Finanzminister oder sein Vertreter mit gestaltet, ergehen weitgehend auf der Grundlage von Ermächtigungen mit unbestimmten Ausmaß. Indem die deutschen Mitglieder aufgrund der „Integrationsverantwortung“ des Bundestages und des Bundesrates gehalten sind, im Voraus Weisungen des Bundestages oder eines seiner Ausschüsse einzuhalten, und an diese gebunden sind, wird die Beschlussfassung im Gouverneursrat für die deutsche Öffentlichkeit transparenter.

Bei der Beschlussfassung im Gouverneursrat des Europäischen Systems der Zentralbanken als des eigentlichen Verantwortungsträgers für die Geldpolitik der Europäischen Union gelangt dagegen die „Integrationsverantwortung“ des Bundestages nicht zur Anwendung, da das

Europäische Unionsrecht die Weisungsunabhängigkeit des Bundesbankpräsidenten als Mitglied des Gouverneursrates – auch von der Bundesregierung – mit Vorrang vor deutschem Verfassungsrecht sichert.

4. Unantastbarkeit des Identitätskerns und der Grenzen des Grundgesetzes für die Übertragung von Befugnissen auf die Europäische Union

Ergänzend zur Rechtsprechung über seine Befugnis zur Kompetenzkontrolle und über die Integrationsverantwortung des Bundestages hat das Bundesverfassungsgericht, beginnend mit dem Urteil zum Vertrag von Lissabon, die These von der Unantastbarkeit des Identitätskerns des Grundgesetzes und damit von den Grenzen entwickelt, die das Grundgesetz der Übertragung von staatlichen Aufgaben und Hoheitsrechten auf die Europäische Union setzt.

In dem Urteil zu dem Lissabon-Vertrag hat das Bundesverfassungsgericht vorab klargestellt, dass die Eingliederung Deutschlands in einen Europäischen Bundesstaat nach dem Grundgesetz nicht nach dem üblichen Verfahren des Ausbaus der Europäischen Union durch sog. Änderungsverträge erfolgen könne, vielmehr eine Volksbefragung in Form eines Referendums voraussetzt. Die als apodiktisch empfundene Feststellung des Bundesverfassungsgerichts über das Erfordernis eines Referendums in Deutschland als Vorbedingung für Deutschlands Aufgehen in einem europäischen Bundesstaat stieß anfänglich auf wenig Verständnis, insofern, als die Anläufe der Vergangenheit, die Europäische Union in einen Bundesstaat umzuwandeln, keinen Anlass zu einer ernst zu nehmenden Befürchtung gaben, dass in absehbarer Zeit mit einer Umstrukturierung der derzeitigen „United Nations of Europe“ zu einem bundesstaatlichen „United Europe“ zu rechnen war.

Der Vertrag von Lissabon, der dem Bundesverfassungsgericht zur Beurteilung vorlag, entsprach jedoch mit einigen Änderungen seinem wesentlichen Inhalt nach dem Entwurf einer „Verfassung für Europa“, die der Konvent für Europa zuvor in langer Arbeit unter Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet hatte. Die Europäische Union hätte heute eine

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

„Verfassung“, die staatliche Elemente enthielte, wenn nicht im Zuge seiner Ratifizierung der unionsrechtliche Änderungsvertrag, durch den die „Verfassung für Europa“ verabschiedet werden sollte, bei seiner Ratifizierung in zwei Mitgliedsstaaten, nämlich in Frankreich und in den Niederlanden, infolge des negativen Ausgangs zweier dort vorgesehener Referenden gescheitert wäre. Die Vorstellung, dass mit dem Verfassungsvertrag die Europäische Union zu einem staatlichen oder staatsähnlichen Gebilde – bundesstaatlicher Ausprägung – umstrukturiert werden würde, war nicht nur in Frankreich und in den Niederlanden weit verbreitet.

Von den Maßnahmen, die die Europäische Union zur Behebung der Staatsschuldenkrise einiger Mitgliedsstaaten getroffen hat und die, wie die Einführung sog. Eurobonds, öffentlich kontrovers diskutiert werden, wird befürchtet, dass sie die Europäische Union unsichtbar und automatisch in ein partielles bundesstaatliches Staatswesen umwandeln. Das Bundesverfassungsgericht wird sich gegebenenfalls mit der Frage konfrontiert sehen, ob nicht bereits die partielle Umstrukturierung der Europäischen Union von einem Staatenbund – mit seit jeher einigen supranationalen bzw. bundesstaatsähnlichen Ausprägungen wie der Wettbewerbsaufsicht über die Unternehmen und der Subventionsaufsicht über die Mitgliedsstaaten – zu einem partiellen Bundesstaat im Rahmen der Ratifizierung in Deutschland ein Referendum voraussetzt. Sofern sich aus dem durch Vertragsänderung geschaffenen partiellen Bundesstaat politische Zwänge ergeben sollten, die zu einer automatischen Vervollkommnung der embryonalen Föderation zu einem Bundesstaat Europa führen könnten, wird es wohl konsequenterweise um eine Bejahung der Frage nicht umhinkommen.

Unabhängig davon, dass eine echte Umstrukturierung der Europäischen Union in einen partiellen oder totalen Bundesstaat zu keiner Zeit zur Entscheidung anstand, sah sich das Bundesverfassungsgericht indes in dem Urteil zum Vertrag vom Lissabon veranlasst, einer „vorgrifflichen“ weiterreichenden Übertragung staatlicher Aufgaben und Hoheitsrechte auf die noch im Kern staatenbündisch organisierte Europäische Union Grenzen

mit dem Hinweis zu setzen, dass der sog. „Identitätskern des Grundgesetzes“ erhalten bleiben müsse. Als allgemeine Grenzziehung für die Übertragung von Souveränität auf die Europäische Union als von Mitgliedsstaaten getragener Staatenbund, gilt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dass Kernfunktionen nationaler Staatlichkeit nicht auf die Europäische Union verlagert werden dürfen. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

„Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedsstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politischen Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten“.³

Zu den „integrationsfesten“ staatlichen Handlungsbereichen, die nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts den Mitgliedsstaaten vorbehalten bleiben, zählt nicht das Geld- und Währungswesen, das beispielsweise nach britischem Verfassungsverständnis als staatliche *core function* der Europäischen Union nicht übertragen werden darf.

Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht in einer jüngeren Äußerung zu diesem Fragenbereich, dem Urteil zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm, die „Finanz- und Budgethoheit“ des Staates, d.h. die Befugnis zur Erhebung von Einnahmen und die Befugnis zur Gewährung staatlicher Leistungen, dem unveräußerlichen Kern der staatlichen Gestaltungshoheit zugerechnet. Im Hinblick auf die aktuellen Bemühungen der Europäischen Union, einigen Ländern der Währungszone zwecks Erhaltung der Währungsunion bzw. als deren Vorbedingung zwecks

3 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Leitsatz Nr. 3 und Rz. 249.

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

„Stabilisierung des Finanzsystems der Währungszone“ durch Fiskalhilfen unter die Arme zu greifen, führt das Bundesverfassungsgericht erläuternd aus, dass die

„Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ein grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat sei“ und dass „als Repräsentanten des Volkes die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System des intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende Entscheidungen behalten müssten“. ⁴

Die Geld- und Währungspolitik zählt nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und seinen weiteren Entscheidungen, – wie bereits angedeutet – nicht zu den Kernfunktionen nationaler Staatlichkeit, die grundsätzlich einer Übertragung auf die Europäische Union als Staatenbund nicht zugänglich sind. Falls das Bundesverfassungsgericht in Zukunft die Währungspolitik dem unantastbaren Kernbereich nationaler Staatlichkeit zurechnen würde, müsste es sich mit seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht auseinandersetzen. In jenem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die Überantwortung der Geld- und der Währungspolitik auf die Europäische Union – wenn auch nur unter bestimmten Bedingungen – für mit dem deutschen Grundgesetz vereinbar erklärt. In dem damaligen Urteil hat das Bundesverfassungsgericht jedoch ausgeführt, dass die Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes sei, um dann wie folgt fortzufahren:

„Sollte die Währungsunion die beim Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilitätsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen“. ⁵

Zwar lässt sich eine Verpflichtung der Bundesregierung, gegebenenfalls aus der Währungsunion auszusteigen, der bisherigen Rechtsprechung des

4 BVerG, 2 BvR 987/10 vom 07.09.2011, Leitsatz 2.

5 BVerfGE 89.155 – Urteil vom 12.10.1993, Maastricht – Rz.206.

Bundesverfassungsgerichts nicht entnehmen, der unmissverständliche Handlungsauftrag an die Bundesregierung, durch geeignete Schritte auf eine notwendige Reform der Währungsunion hinzuwirken, schließt jedoch den Austritt Deutschlands aus der Währungszone, sofern er von den anderen Mitgliedsstaaten als optimale Lösung der derzeitigen Staatsschuldenkrise mit getragen wird, nicht aus.

Das Bundesverfassungsgericht sieht sich ungeachtet der Ratifizierung des Vertrages über die Einrichtung eines dauerhaften Europäischen Stabilisierungsmechanismus durch den Bundestag und den Bundesrat – da es in dem anhängigen Verfahren zur Überprüfung des ESM-Vertrages noch kein Endurteil gefällt hat – möglicherweise bereits in absehbarer Zeit, ohne dass bei ihm eine neue Verfassungsbeschwerde einzugehen braucht, vor die Frage gestellt, ob es den „harten Kern“ staatlicher Gestaltungsmacht, den es in dem Urteil zum Vertrag von Lissabon für integrationsfest erklärt hat, erneut abstecken muss.

Die „Integrationsverantwortung“ des Bundestages, die das autonome Auftreten der deutschen Regierung auf der europäischen Ebene maßgeblich beschränkt, aber lediglich innerstaatlich zur Wirkung gelangt, schützt nicht vor jeglichem „ultra vires“-Handeln der Organe der Europäischen Union. Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich eine Überprüfung währungs- und geldpolitischer Maßnahmen der Europäischen Union daraufhin, ob sie die Grenzen der vom ihm gebilligten Übertragung der Währungssouveränität strikt einhalten, in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht keineswegs ausgeschlossen.

Die Europäische Zentralbank, bzw. das Europäische System der Zentralbanken, kaufen inzwischen unter Verstoß gegen das Verbot der sog. monetären Finanzierung mitgliedstaatlicher Haushalte, d.h. statt durch Steuern und Anleihen auf dem Kapitalmarkt durch – inflationsfördernde – Kredite der Zentralbank sowie unter einem Verstoß gegen das Verbot des finanziellen Beistands zugunsten von in Haushaltsnot geratener Mitgliedsstaaten in einem beträchtlichen Ausmaß staatliche Anleihen dieser Mitgliedsstaaten auf und beleihen ferner auch deren Anleihen gegen die

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Ausgabe von Zentralbankgeld, ohne dass nachvollziehbare geldpolitische Gründe ihr Handeln legitimieren.

Längerfristig können über eine mit diesen Maßnahmen verbundene Geldentwertung Einkommensverschiebungen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sowie Einkommensverlagerungen innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten zwischen Bevölkerungsgruppen entstehen, die mit integrations- und sozialpolitisch nicht vertretbaren Folgen zum Schaden der Demokratie verbunden sein können. Entscheidungen von dieser Tragweite und Brisanz obliegen verfassungsrechtlich nicht einer Währungs- und Notenbank, sondern sind dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten. Im Rahmen des noch anhängigem Verfahrens oder späterer Verfahren als Folge von Organklagen oder Individualbeschwerden kann sich für das Bundesverfassungsgericht die Frage stellen, ob die besagten Ankäufe der Europäischen Zentralbank sowie der Erwerb solcher Anleihen durch die in die Hilfsmaßnahme einbezogenen nationalen Zentralbanken als „ultra vires“ ergangene „ausbrechende Rechtsakte“ einzustufen sind.

Eine weitere Frage von eher rechtspolitischer Bedeutung beträfe die gegebenenfalls zu klärende Rechtsausspruchfolge und ginge dahin, in welcher Weise gegebenenfalls dem „ultra vires“-Handeln bzw. den Rechtsbrüchen der Europäischen Zentralbank in Deutschland die Wirkung versagt bzw. ihren als unvertretbar für Deutschland erachteten Auswirkungen entgegengewirkt werden kann. Kompetenzwidrigen echten Rechtsakten der Europäischen Union kann gegebenenfalls in einfacher Weise dadurch, dass sie vom Bundesverfassungsgericht für Deutschland als unwirksam erklärt werden, entgegengewirkt werden. Negative Auswirkungen der Geldpolitik können möglicherweise nicht anders als durch ein Ausscheiden aus der Währungsunion von Deutschland ferngehalten werden.

V. *Judicial restraint*

Die Kritiker der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, denen Karlsruhe seit jeher mit Gelassenheit begegnet, scheuen keine Mühe, auf das Gebot des *judicial restraint* im Sinne einer Zurückhaltung der Rechtsprechung mit Rücksicht auf die Politik hinzuweisen. Das allseits als Argument bemühte Prinzip des *judicial restraint* obliegt an sich allen Gerichten, nach Auffassung der Kritiker der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, indes besonders verstärkt nationalen Verfassungsgerichtshöfen, wenn sie wie in Deutschland als Mitgesetzgeber eine *judicial controle function* gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgeber ausüben. Auf eine pointierte Formel gebracht, wird argumentiert, dass das Bundesverfassungsgericht, statt Kompetenzüberschreitungen der Europäischen Union zu ahnden, die eigenen „ultra vires“-Aktivitäten einschränken möge.

Die kollateralen Auswirkungen der Staatsschuldenkrise und der Rettungspolitik der Europäischen Union verlangen indes von der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit alles andere als eine Einschränkung ihrer „Aktivismen“; die Zeichen der Zeit weisen vielmehr – und das mehrfach – in die gegenteilige Richtung.

VI. *Krise der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft*

Die Europäische Union ist als Folge der Staatsschuldenkrise, in der sich seit mehreren Jahren die Währungszone mit einem unbestimmten Ausgang befindet, auch in eine Krise als Rechtsgemeinschaft geraten. Verantwortlich sind Regel- und Rechtsverstöße der Organe der Europäischen Union, einschließlich der Europäischen Zentralbank sowie Rechts- und Regelverstöße der Mitgliedsstaaten. Die Regel-, Rechts- und Vertragsverstöße haben in der Geschichte der Integration Europas kein Vorbild und haben infolge eines einmaligen Zusammenwirkens der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten eine bislang nicht vorstellbare Lücke an Rechtsschutz auf der europäischen Ebene entstehen lassen. Die besagte Entwicklung ist eine Herausforderung ersten Grades für

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

das Bundesverfassungsgericht und für die obersten Gerichte der anderen Mitgliedsstaaten, die sich bislang noch nicht dem Bundesverfassungsgericht angeschlossen haben.

Der Rat und die Kommission versuchen als primär verantwortliche Organe der Europäischen Union zusammen mit den Mitgliedsstaaten die Währungsunion und den Euro als Prestigeobjekt der Integration um jeden Preis zu erhalten. Ihre Politik geht dahin, dass sie – statt einer rechtlich möglichen und ökonomisch sinnvollen Entlassung überschuldeter und wirtschaftlich schwacher Mitgliedsstaaten in eine (temporäre) Auszeit – im einvernehmlichen Zusammenwirken mit der Europäischen Zentralbank und den Mitgliedsstaaten mittels kostspieliger finanziellen Hilfeleistungen, verbunden mit drakonischen und schwer erfüllbaren Auflagen für die betreffenden Mitgliedsstaaten, der Überschuldungskrise Herr zu werden, obgleich sich diese nicht abmildert, vielmehr zunehmend auf weitere Mitgliedsstaaten ausweitet. Die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten nehmen dabei bedenkenlos in Kauf, dass die Organe der Europäischen Union, der Rat, die Kommission sowie die Europäische Zentralbank und die nationalen Regierungen sowie in deren Gefolge auch die nationalen Parlamente von Anbeginn der Staatsschuldenkrise an Rechts-, Regel- und Vertragsverstöße in verschiedenster Weise begehen.

Vorgeworfen wird der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten die Missachtung des unionsvertragsrechtlichen Verbots eines fiskalischen Beistands zugunsten überschuldeter Mitgliedsstaaten, des Verbots der monetären Finanzierung mitgliedstaatlicher Haushalte, des Verbots des Ersterwerbs staatlicher Anleihen – einschließlich des Verbots der Umgehung dieses Verbots – und des Verbots der Beleihung von Anleihen überschuldeter Mitgliedsstaaten.

Der gerichtliche Rechtsschutz, den das Unionsrecht vorsieht, gelangt gegen alle Rechts- und Vertragsverstöße, die im Zuge der Währungsunion begangen worden sind und weiterhin begangen werden, nicht zum Tragen. Er leidet darunter, dass bei Verstößen gegen sog. objektives Unionsrecht, zu dem die Regelungen über die Wirtschafts- und Währungsunion zählen, nur jeweils die Organe der Europäischen Union sowie die Mitgliedsstaaten,

nicht jedoch Private Klagebefugnisse haben. Bei einem Zusammenwirken aller mit Klagebefugnissen ausgestatteten Organe, als das sich die besagten Rechtsbrüche und Rechtsverstöße darstellen, kommt es nicht zur Anrufung des Europäischen Gerichtshofes. Der Rat, die Kommission, die Europäische Zentralbank und die Mitgliedsstaaten würden sich selber anklagen, wenn sie solche Rechts- und Vertragsverstöße vor den Europäischen Gerichtshof brächten.

Das Europäische Parlament, das an sich ebenfalls mit einer Klagebefugnis ausgestattet ist und dem mangels nicht vorgesehener Beteiligung in den meisten Fällen die besagten Rechts- und Vertragsverstöße nicht angelastet werden können, hat bislang den Europäischen Gerichtshof nicht eingeschaltet. Es hat in einem Fall, in dem seine Mitwirkung rechtlich vorgesehen war und es vertragswidrig von der Mitwirkung ausgeschlossen wurde, durch Mehrheitsbeschluss – aus Loyalität gegenüber den anderen Organen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten – auf die Erhebung einer Klage bewusst verzichtet.

Auch in den Mitgliedsstaaten ist in vergleichbaren Fällen nicht uneingeschränkt gewährleistet, dass Private gegen die öffentliche Hand bei der Geltendmachung von Verletzungen des sog. objektiven Rechts durch die öffentliche Hand Klagebefugnisse haben. Private haben darzulegen, dass sie durch die Rechtsverletzung der öffentlichen Hand in einem subjektiven Recht oder in einem rechtlich geschützten individuellen Interesse beeinträchtigt sind, wenn sie etwa einen Regel- oder Rechtsverstoß der Zentralbank bei einer geldpolitischen Entscheidung gerichtlich überprüfen lassen wollen. Auf mitgliedstaatlicher Ebene sind aber, jedenfalls in Deutschland, zumeist nicht alle mit Klagebefugnissen ausgestatteten Institutionen, Organe und politischen Kräfte, die besondere Klagebefugnisse haben, durchgängig in anfechtungsbedürftige Entscheidungen eingebunden. Ein System des politischen Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Trägern von Klagebefugnissen und die in Deutschland bestehende Möglichkeit einer Individualbeschwerde der Privaten zum Bundesverfassungsgericht sichern die Überprüfung von durch die öffentliche Hand verletztem objektivem Recht bei einer Vielzahl von Fallgestaltungen. Eine die Individualbeschwerde der Privaten

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

begünstigende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts komplettiert den Rechtsschutz.

Das Europäische Unions- bzw. Gemeinschaftsrecht kennt eine vergleichbare Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof nicht. Der mit der Erarbeitung des – später gescheiterten – Vertrags „über eine Verfassung für Europa“ betraute „Konvent für Europa“ und später die Regierungskonferenz bei Erarbeitung des Vertrages von Lissabon haben den Unionsbürgern die Einräumung einer individuellen Beschwerde zum Europäischen Gerichtshof nach dem Vorbild der Straßburger Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der deutschen Individualbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht bewusst versagt.

Ein Grundrecht auf Währungs- und Preisstabilität kennt das Europäische Unionsrecht ebenso wenig wie das nationale Verfassungsrecht. Die Lücke an Rechtsschutz, die bei einem Zusammenwirken aller Organe der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten entsteht, hebt die verletzten Rechtsnormen materiell nicht auf. Einen Rechtsgrundsatz *nullum ius sine actore* – ohne Klagebefugnisse kein Recht – kennt das Unionsrecht ebenso wenig wie das nationale Recht.

Die Aushebelung des Europäischen Gerichtshofes als geborener „Gralshüter des Europäischen Unionsrechts“, die durch fortgesetztes Zusammenwirken der Organe der Europäischen Union bedingt ist, belastet die Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union. Sie bietet den höchstrichterlichen Instanzen der Mitgliedsstaaten, in Deutschland dem Bundesverfassungsgericht, Gelegenheit, ersatzweise für den Europäischen Gerichtshof einzuspringen. Die höchsten nationalen Gerichtsinstanzen können gegebenenfalls als nunmehr oberste „Wahrer“ der Rechts- und Verfassungsordnung der Europäischen Union nur die einheitliche Geltung des Europäischen Unionsrechts in ihrem jeweiligen Land, nicht jedoch jeweils autonom flächendeckend in der Europäischen Union garantieren. Ihre Einschaltung nach der traditionellen Vorgehensweise des Bundesverfassungsgerichts, die sich bereits anzubahnen scheint, kann aber dazu führen, dass Rechts- und Vertragsverstöße der oberen europäischen Ebene, die auf der europäischen Ebene ungeahndet bleiben, verstärkt in die

Öffentlichkeit getragen werden. Dadurch würde – besonders, wenn sich die kollektive Einschaltung der höchsten nationalen Gerichtsinstanzen im Rahmen eines Verfahrens der Abstimmung und der Koordinierung vollzöge – die *rule of law* in der Europäischen Union bis zu einem gewissen Grad gewährleistet sein.

Der unter Ausschluss des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland und Tschechiens von 25 Mitgliedsstaaten am 2. März 2012 abgeschlossene Vertrag über „Stabilisierung, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV)“, der die ersichtlich unbeliebten Fiskalhilfen einschränken und zur Beilegung der Staatsschuldenkrise beitragen soll, legitimiert die zukünftige Rolle des Bundesverfassungsgerichts und anderer sich zukünftig einschaltender nationaler Verfassungsgerichtshöfe im Integrationsprozess.

Der sog. Fiskalpaktvertrag ist kein unionsrechtlicher Änderungsvertrag zum Vertrag von Lissabon bzw. zum vertraglichen Unionsrecht, sondern ein völkerrechtlicher Vertrag und steht, was seine innerstaatliche Geltung anbetrifft, nicht wie die Rechtsordnung der Europäischen Union über der nationalen Verfassung, sondern gelangt nur unterhalb der nationalen Verfassung, und damit unterhalb des Bundesverfassungsgerichts innerstaatlich zur Anwendung. Das Bundesverfassungsgericht ist, wenn es den Fiskalvertrag interpretiert und die Art seiner Geltung regelt, dem Europäischen Gerichtshof gegenüber allenfalls sehr begrenzt untergeordnet. Darüber hinaus weist der Fiskalvertrag selbst dem Europäischen Gerichtshof nicht die Aufgaben und die Funktion zu, die er im Rahmen des Europäischen Unionsrechts seit dem Vertrag von Rom ungeschmälert innehat. Indem gemäß Artikel 8 des SKS-Vertrages die Regelungen über die Befassung des Europäischen Gerichtshofes einen Schiedsvertrag im Sinne des Artikels 273 AEUV bilden, entscheidet der Europäische Gerichtshof im Falle seiner – überdies begrenzten – Anrufung nur als zwischenstaatliches Schiedsgericht.

Klagebefugnisse bei Vertragsverletzungen durch einen Mitgliedsstaat, namentlich bei einer Nicht-Umsetzung der in dem Vertrag vereinbarten Schuldenbremse oder im Falle eines vertragswidrig nicht ausgeglichenen

Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Gesamthaushalte haben nur die anderen Mitgliedsstaaten, nicht jedoch die Kommission, der Rat oder das Europäische Parlament. Das dem innerstaatlichen Strafrecht bekannte sog. Legalitätsprinzip, wonach eine Strafverfolgungsbehörde ausnahmslos jedwede Missachtung strafrechtlicher Verbote zur Anklage bringen muss und die Erhebung einer Anklage gegebenenfalls gerichtlich erzwungen werden kann, kennt der SKS-Vertrag nicht.

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union pflegen sich einander traditionell ohnedies nur in den seltensten Fällen vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich ihre Zurückhaltung im Rahmen der Umsetzung des SKS-Vertrages ändern wird. Die Vorgaben des SKS-Vertrages für die Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten und die vertraglichen Regelungen sind zwar härter als die entsprechenden Normen des Unionsrechts, aufsichtsrechtlich stärker bewehrt sind sie indes nicht. Rechtlich ist überdies fraglich, ob sich nicht die schwächeren Regelungen des Europäischen Unionsrechts kraft ihres Vorrangs vor den völkerrechtlichen Normen des Fiskalvertrages – jährliche Höchstverschuldung laut Vertrag von Maastricht 3%, und nicht laut SKS-Vertrag nur 0,5 % – durchsetzen.

Zu glauben, es werde in Zukunft zu häufigeren Sanktionen gegen Mitgliedsstaaten als in der Vergangenheit kommen, ist eine Illusion.

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:

- C 203 (2011) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)
Die Gestaltung der Globalität. Wirkungen der Globalität auf ausgewählte Fächer der Philosophischen Fakultät
- C 204 (2011) Derviş Fikret Ünal
EU-Russian Relations: Evolution and Theoretical Assessment
- C 205 (2011) Andreas Marchetti/Louis-Marie Clouet
Leadership by Credibility. Franco-German Visions of the Future of the Union
- C 206 (2011) Chibuike Uche
The European Union and Monetary Integration in West Africa
- C 207 (2011) Klaus-Jörg Heynen
Negotiating EU Law. Particularities and Conclusions
- C 208 (2011) Corsino Tolentino/Matthias Vogl (eds.)
Sustainable Development in West Africa
- C 209 (2012) Patricia Luíza Kegel/Mohamed Amal
MERCOSUR and its Current Relationship to the European Union. Prospects and Challenges in a Changing World
- C 210 (2012) Peter M. Schmidhuber
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 211 (2012) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)
Die Gestaltung der Globalität. Schlüsselwörter der sozialen Ordnung (I)
- C 212 (2012) Ludger Kühnhardt
Regieren in der europäischen Föderation
- C 213 (2012) Ryszard Rapacki
Poland and Greece – Two Contrasting EU Enlargement Experiences
- C 214 (2012) Claudia Rommel
Economic Partnership Agreements in the EU's post-Lomé Trade Regime: Negotiations with West Africa
- C 215 (2013) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)
Die Gestaltung der Globalität. Schlüsselwörter der sozialen Ordnung (II)
- C 216 (2013) Marc Jan Eumann
Current Challenges in EU Politics. A Perspective from North Rhine-Westphalia
- C 217 (2013) Desislava Krалеva
Free Movement of Workers in the EU. Legal Aspects of the Transitional Arrangements
- C 218 (2013) Martin Seidel
Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>.

For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.

