

PDF-Version der Druckfassung von:

Daniel Thym: Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht.

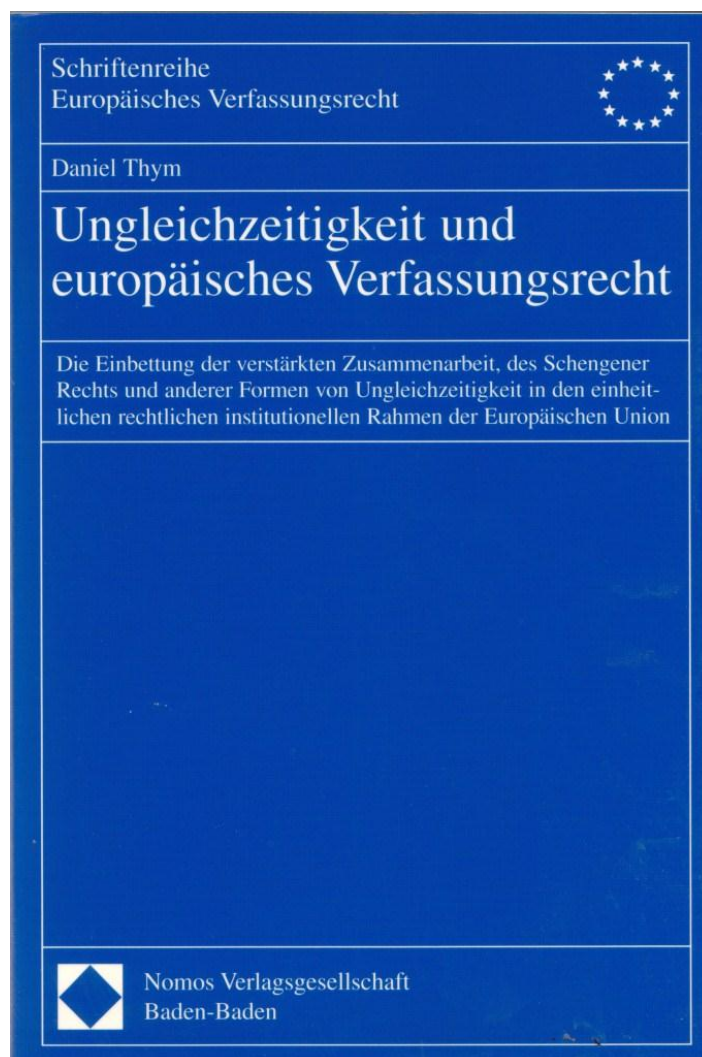
Die Einbettung des Schengener Rechts, der verstärkten Zusammenarbeit und anderer Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union

Nomos: Baden-Baden, 2004.

ISBN 3832905111

Die Veröffentlichung der Originaldateien erfolgt mit Zustimmung des Verlags.

PDF-Dateien aller Kapitel erhältlich unter <http://www.ungleichzeitigkeit.de>.



Kapitel 4

WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Der Jurist und Ökonom *Jacques Rueff* prägte als Richter die frühe Rechtsprechung des Gerichtshofs mit und koordinierte unter Präsident *de Gaulle* die Währungsreform der fünften französischen Republik. Ihm sind die Worte zugeschrieben, dass „l'Europe se fera par la monnaie ou elle ne se fera pas“¹. Demnach müsste die europäische Integration durch die Einführung des Euro einen wesentlichen Schritt vorangekommen sein. Aber inwiefern untergräbt die Ungleichzeitigkeit der Währungsunion die integrationsstiftende Funktion der gemeinsamen Währung? Hierauf wird in verfassungstheoretischer Perspektive einzugehen sein². Zunächst geht es um die rechtliche Ausgestaltung von Ungleichzeitigkeit in der Wirtschafts- und Währungsunion. Im Hinblick auf das Verhältnis von Ungleichzeitigkeit und europäischem Verfassungsrecht ist die Einbettung der Währungsunion in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union aufzuzeigen: Welche Rechtsstellung haben die *outs* und die *ins* und welche Perspektiven bestehen für eine Ergänzung der Währungsunion durch eine europäische Wirtschaftsregierung der Euro-Gruppe?

Die europäische Währungsverfassung kennzeichnet eine „relative Eigenständigkeit innerhalb der Verfassung der Gemeinschaft“³. Diese kommt insbesondere im eigenen institutionellen Rahmen zum Ausdruck. Herzstück des institutionellen „sous-système autonome“⁴ der Währungsunion ist die unabhängige EZB, neben der die regulären Gemeinschaftsorgane nur begrenzte Befugnisse besitzen. Aus diesem Grund können die Spezialregelungen der Wirtschafts- und Währungsunion nur im begrenzten Umfang zur Entwicklung allgemeiner Regeln des Europarechts bei Ungleichzeitigkeit beitragen. Die Darlegungen dieses Kapitels sind auch deshalb auf allgemeine Entwicklungslinien beschränkt⁵. Anstatt den aus heutiger Sicht rechtshistorischen Entscheidungsprozess über die Einführung des Euro nachzuzeichnen, liegt der Schwerpunkt auf Gegenwart und Zukunft von Ungleichzeitigkeit in der Wirtschafts- und Währungsunion. *De lege lata* ist vor allem deren währungspolitischer Bereich ungleichzeitig ausgestaltet. *De lege ferenda* könnten einige Mitgliedstaaten jedoch eine engere wirtschaftspolitische Kooperation vereinbaren.

¹ Zitiert nach *F. Snyder*, *Constitution?*, in: *Craig/de Búrca* (1999), S. 435. Lebenslauf unter <www.academie-francaise.fr/immortels/base/academiciens/fiche.asp?param=630:>>.

² Kapitel 12 III 4 (S. 370 ff.).

³ *Grabitz/Hilf-I. Pernice*, Art. 4a EGV (1996) Rn. 2.

⁴ *J.-V. Louis*, U.E.M., in: *Mégret* 6, 2. Aufl. 1995, S. 20.

⁵ Für weiterführende Gedanken sei auf die umfassenden Arbeiten anderer Autoren verwiesen; siehe etwa *P. Beaumont/N. Walker*, *Euro*, in: dies. (1999), S. 171; *R. Jochimsen*, *Perspektiven* (1998); *F. Snyder*, *Constitution?*, in: *Craig/de Búrca* (1999), S. 417; *Louis* ebd.; *M. Selmayr*, *Rechtsgemeinschaft*, AöR 122 (1999), 357 sowie *C. Zilioli/ders.*, *External*, CML Rev. 36 (1999), 273 mit einer Erwiderung von *R. Torrent*, ECB, CML Rev. 36 (1999) 1229 und einer Replik von *dies.*, ECB, CML Rev. 37 (2000), 591.

I Rechtsstellung der outs

Die Idee einer ungleichzeitigen Verwirklichung der Währungsunion geht zurück auf den *Tindemans*-Bericht über die Europäische Union aus dem Jahr 1975. Er schlug vor, dass die Verwirklichung der Währungsunion „zeitlich auseinander gezogen“ werden solle. Ausdrücklich betont *Tindemans*, dass es hierbei „nicht um ein Europa *à la carte*“ geht. Die Differenzierung soll sich auf „als objektiv anerkannte Gründe“ stützen, die in besonderen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Kriterien niedergelegt werden; „der Akkord aller über das gemeinschaftlich zu erreichende Ziel bindet jeden Einzelnen“⁶. Dieses ursprüngliche Modell der Währungsunion reiht sich ein in das frühe Integrationskonzept eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, das eine Differenzierung nur aufgrund vermeintlich objektiver Gegebenheiten zulässt. Die abgestufte Integration ist hier ein zeitliches Übergangsphänomen, das mit dem Wegfall des Differenzierungskriteriums gleichsam automatisch endet. In den Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht wurde dies Modell auf der Grundlage von Ungleichzeitigkeit umgesetzt.

Die Ungleichzeitigkeit der Währungsunion beschränkt sich jedoch nicht auf die Nichterfüllung der Konvergenzkriterien. Vielmehr stellt der Vertrag von Maastricht dem Vereinigten Königreich und Dänemark ausdrücklich frei, ob sie sich an der Währungsunion beteiligen möchten oder nicht. Auch wenn diese Mitgliedstaaten die Konvergenzkriterien erfüllen, können sie als *outs* Außen vor bleiben. Diese politische Freistellung durchbricht das an objektiven Kriterien orientierte Differenzierungsregime. Es ist dies der Beginn des Zeitalters neuer Integrationskonzepte einer differenzierten Behandlung der Mitgliedstaaten. Maßgeblich für die Ungleichzeitigkeit der Währungsunion ist kein objektives volkswirtschaftliches Kriterium, sondern der demokratisch geformte politische Beteiligungswille der Mitgliedstaaten⁷. Es überrascht, dass gerade die Währungsunion denn Dambruch für politisch motivierte Ungleichzeitigkeit bereitete. Wird doch die Währungsunion vielfach als funktionalistische Vollendung des Binnenmarkts verstanden, dessen Integrationslogik der volkswirtschaftlichen *spill over* eine politische Differenzierung eigentlich nicht zulässt⁸.

1 Nichterfüllung der Konvergenzkriterien

In den Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht wurde das Modell des *Tindemans*-Berichts rechtlich umgesetzt. Hiernach können – und müssen – nur Mitgliedstaaten, die die Konvergenzkriterien (Unabhängigkeit der nationalen Zentralbank, Preisstabilität, Haushaltsdefizit, Teilnahme am Wechselkursmechanismus im Rahmen der Bandbreiten, langfristiges Zinsniveau)⁹ erfüllen, an der gemeinsamen Währung teilhaben. Mitgliedstaaten, welche die

⁶ L. *Tindemans*, Bericht, EA 1976, D53/67. Allgemein zur Entstehungsgeschichte der Währungsunion etwa Hahn ebd. 783 ff.; Jochimsen ebd. 23-57 und Snyder ebd. 421-435.

⁷ Zu den verschiedenen politischen Integrationskonzepten bereits Kapitel 1 II (S. 28 ff.).

⁸ Hierzu Kapitel 12 I 1 (S. 342 ff.).

⁹ Siehe Art. 121 I EGV i.V.m. Art. 104 VI EGV und dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (1992), das die Referenzwerte auf 3% bzw. 60% des Bruttoinlandsprodukt für das jährliche Haushaltsdefizit und die Gesamtverschuldung der Mitgliedstaaten konkretisiert. Näher zur Auslegung und Anwendung der Konvergenzkriterien Grabitz/Hilf-R. Bandilla, Art. 109j EGV (1997); Groeben/Thiesing/Ehlermann-A. Bothe/K. Büniger/F. von Estorff, Art. 109j EGV; D. Bankier, Stabilitätskriterien, in: Rill/Griller (1998), S. 105; U. Häde, Griechenland, in: Papanichopoulou (1999), S. 49; ders., Währungsintegration, in: FS Hahn (1997), S. 141; E. Vranes, In/Out, Columbia JEL 6 (2000), 361/364-372; F. Snyder, Constitution?, in: Craig/de Búrca (1999), S. 444-448 und P. Beaumont/N. Walker, Euro, in: dies. (1999), S. 172 ff.

Kriterien nicht erfüllen, bleiben aufgrund einer Ausnahmeregelung vorerst Außen vor. Das Übergangsregime endet mit der Erfüllung der Konvergenzkriterien. Den vormaligen *outs* ist nunmehr die gleichberechtigte Teilnahme an der Währungsunion gestattet. Nach Maßgabe des vertraglich vorgesehenen Verfahrens stellte der Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs am 3. Mai 1998 fest, dass elf Mitgliedstaaten ohne politische Freistellung die Konvergenzkriterien erfüllen¹⁰. Seit dem 1. Januar 1999 nehmen diese elf Mitgliedstaaten ohne Einschränkung an der dritten Stufe der Währungsunion teil¹¹. Im Fall von Griechenland und Schweden stellte der Rat dagegen fest, dass die beiden Mitgliedstaaten wegen der Nichterfüllung einzelner Konvergenzkriterien dem besonderen Rechtsregime für „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“¹².

Die Gewährung einer Ausnahmeregelung für Schweden wirft besondere Probleme auf, weil Schweden die wirtschafts- und finanzpolitischen Konvergenzkriterien grundsätzlich erfüllt. Seine ungleichzeitige Sonderposition stützt sich formal einzig auf die Nichtteilnahme am Wechselkursmechanismus und die fehlende Unabhängigkeit der schwedischen Zentralbank¹³. Schweden ist gemeinschaftsrechtlich jedoch grundsätzlich zur Teilnahme am WKM II verpflichtet¹⁴ und muss auch die Unabhängigkeit seiner Notenbank gewährleisten¹⁵. Die Nichtbeachtung dieser Verpflichtungen könnte theoretisch im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens festgestellt und mit einem Zwangsgeld nach Art. 228 EGV belegt werden. Soweit Schweden in Umsetzung dieser Verpflichtungen alle Konvergenzkriterien erfüllte, hätte es „rechtlich keine Handhabe, die volle Teilnahme an der 3. Stufe einseitig auszuschlagen.“¹⁶ Mit einer qualifizierten Mehrheit nach Art. 122 II EGV könnte die Teilnahme Schwedens an der gemeinsamen Währung vom Rat letztlich auch gegen dessen Willen festgestellt werden¹⁷.

Die grundsätzliche Teilnahmepflicht Schwedens an der gemeinsamen Währung ist eine notwendige Folge der Konzeption der Ausnahmeregelung als einer an objektiven Kriterien orientierten Übergangsregelung. Eine politische Freistellung nach dem Vorbild der dänisch-britischen Regelung wurde Schweden gerade nicht gewährt und, soweit ersichtlich, während der Beitrittsverhandlungen auch nicht erörtert. Es ist Spekulation, ob die Mitgliedstaaten sich

¹⁰ Gemäß Entscheidung 317/98/EG des Rates nach Art. 109j Absatz 4 des Vertrags vom 3.5.1998 (ABl. 1998 L 139, 30) erfüllen die Konvergenzkriterien: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien

¹¹ Die unwiderrufliche Festlegung der Wechselkurse nach Art. 123 IV EGV erfolgte durch Verordnung 2866/98/EG des Rates über die Umrechnungskurse zwischen dem Euro und den Währungen der Mitgliedstaaten, die den Euro einführen vom 31.12.1998 (ABl. 1998 L 359, 1).

¹² Art. 122 I EGV.

¹³ Art. 13 Entscheidung 317/98/EG, oben Fn. 10 (S. 133): „In Schweden sind die innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der Satzung der nationalen Zentralbank nicht mit den Artikeln 107 und 108 des Vertrags und der Satzung des ESZB vereinbar... Schwedens Währung hat zu keiner Zeit am WKM teilgenommen; in den zwei Jahren der Referenzperiode hat der Wert der Schwedischen Krone (SEK) gegenüber den am WKM teilnehmenden Währungen geschwankt, was unter anderem das Fehlen eines Wechselkurszieles widerspiegelt.“

¹⁴ Jedenfalls soweit das Konvergenzkriterium der Wechselkursstabilität den WKM II überhaupt umfasst; näher Kapitel 4 I 3 (S. 136 ff.).

¹⁵ Art. 108, 109 EGV, der auch für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung gilt.

¹⁶ Grabitz/Hilf-R. *Bandilla*, Art. 109k EGV (1997) Rn. 11.

¹⁷ Vgl. *Bandilla* ebd. 11; Calliess/Ruffert-U. *Häde*, Art. 122 EGV Rn. 3; *H. Kortz*, *Übergang* (1996), S. 69 sowie *J.-V. Louis*, U.E.M., in: *Mégret* 6, 2. Aufl. 1995, S. 146 f. Es sei hier dahingestellt, ob Schweden durch die Berufung auf den nach Auffassung einer Mindermeinung gewohnheitsrechtlich anerkannten „Kompromiss von Luxemburg“ eine Abstimmung verhindern könnte.

einem EU-Beitritt Schwedens widersetzt hätten, wenn Schweden während der Verhandlungen auf einer politischen Freistellung nach dem Vorbild seines Nachbarn Dänemarks bestanden hätte¹⁸. Die Tatsache, dass dies bei Schweden und Finnland trotz ihres einseitigen Hinweises auf die notwendige Zustimmung des nationalen Parlaments zur Euro-Teilnahme nicht geschah, unterstreicht, dass ungleichzeitige Sonderpositionen bislang ein Privileg der Altmitglieder sind, deren notwendige Zustimmung zu einer Vertragsänderung nur durch die Gewährung einer ungleichzeitigen Ausnahme erreicht werden kann¹⁹. Gleichwohl gestattet die von der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten geduldete, prima facie gemeinschaftsrechtswidrige Nichterfüllung der Konvergenzkriterien Schweden faktisch eine politische Freistellung und vermeidet einen Verfassungskonflikt, der die Rechtsgemeinschaft Europa in ihren Grundfesten erschüttern würde²⁰.

2 Politische Freistellung

Während der Regierungskonferenz über den späteren Vertrag von Maastricht wurde alsbald deutlich, dass die Währungsunion nur unter der Bedingung verwirklicht werden kann, dass dem Vereinigten Königreich die Teilnahme freigestellt wird. Die hieraus resultierende Ungleichzeitigkeit wurde von keiner Seite als Selbstzweck angestrebt: Die meisten Mitgliedstaaten befürworteten eine gleichzeitige Währungsunion nach Maßgabe der Konvergenzkriterien, während das Vereinigte Königreich die europäische Währungsunion ganz ablehnte – auch unter der Maßgabe von Ungleichzeitigkeit. Die vereinbarte Regelung war somit nicht Ausfluss eines generellen politischen Integrationskonzepts der Ungleichzeitigkeit, sondern ein pragmatischer Kompromiss zur Erreichung der für eine Vertragsänderung erforderlichen Einstimmigkeit. Der Gedanke, einem jedem Mitgliedstaat die Teilnahme an der Währungsunion freizustellen, wurde bewusst verworfen²¹.

Kernstück der weitreichenden britischen Ausnahme ist die in Nr. 1 Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (1992) normierte politische Freistellung von der Währungsunion. Auf ihrer Grundlage notifizierte die britische Regierung am 30. Oktober 1997 die beabsichtigte Nichtteilnahme²². Die Aus-

¹⁸ Rechtlich könnte eine derartige Ausnahme im Rahmen eines Beitrittsvertrags nach Art. 49 EUV wohl normiert werden; Kapitel 8 VI (S. 261 ff.).

¹⁹ Es sei an dieser Stelle nicht näher untersucht, ob eine einseitige Erklärung bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde als völkerrechtlicher Vorbehalt eine politische Freistellung begründen kann. Näher zum entsprechenden „Parlamentsvorbehalt“ Schwedens *M. Seidel*, Schwächen, *EuR* 2000, 861; zu demjenigen Finnlands *Louis* ebd. 146. Insoweit sei auch an die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erinnert, die der deutschen Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Maastricht beigelegt wurde und unter ausdrücklicher Zurückweisung eines „Automatismus“ des Übergangs zur Währungsunion auf die Notwendigkeit einer „weiteren, parlamentarisch zu beeinflussenden Zustimmung der Bundesregierung“ verweist; BVerfGE 89, 155/204 – *Maastricht*.

²⁰ Siehe auch *J. Dutheil de la Rochère*, *External*, *Y.E.L.* 19 (1999/2000), 427/438: „political solutions are preferred to direct confrontation“; *P. Beaumont/N. Walker*, *Euro*, in: dies. (1999), S. 178: „political decision“ und *F. Tuytschaever*, *EMU*, in: de Búrca/Scott (2000), S. 173 f.: Die absichtliche Nichterfüllung der Kriterien vermeidet eine „serious institutional crisis.“ *Louis* ebd. 147 verweist auf die „limites des considérations juridiques.“

²¹ *J.-V. Louis*, *U.E.M.*, in: *Mégret* 6, 2. Aufl. 1995, S. 148: „Il fallait cependant éviter à tout prix l’introduction d’une formule générale d’ « opting out », qui eût donné le droit à chaque Etat de ne pas participer à la troisième phase.“

²² Nr. 1 Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (1992): „Das Vereinigte Königreich notifiziert dem Rat, ob es den Übergang zur dritten Stufe beabsichtigt.“ Zur Notifikation des Vereinigten Königreichs Erwägungsgrund 5 Entscheidung 317/98/EG, oben

nahme „la plus symbolique“²³ ist hierbei die Freistellung des Vereinigten Königreichs von der in Art. 4 II EGV konkretisierten Zielvorgabe der Einführung einer gemeinsamen Währung²⁴. Es überrascht beinahe, dass das Vereinigte Königreich sich die Möglichkeit einer Teilnahme an der Währungsunion ausdrücklich offen hielt – ohne dass hierfür wie beim Sozialprotokoll eine Vertragsänderung erforderlich ist. Nach Nr. 10 des Protokolls kann nämlich das Vereinigte Königreich die Notifikation seiner Nichtteilnahme „jederzeit ändern“. In diesem Fall wird nach dem regulären Verfahren des Art. 122 II EGV die Einhaltung der Konvergenzkriterien überprüft und über die Teilnahme des Vereinigten Königreichs entschieden. Aus Sicht des britischen Verfassungsrechts erfordert dieser Schritt einzig die Änderung des *European Communities Act* durch eine einfache Parlamentsmehrheit²⁵. Die Regierung von Premierminister Blair hat sich jedoch politisch verpflichtet, insoweit dem Ergebnis eines konsultativen Referendums zu folgen. Dies wiederum soll nur dann anberaunt werden, wenn fünf eher weit gefasste „britische Konvergenzkriterien“ einen wirtschaftlichen Vorteil durch die Teilnahme an der Währungsunion indizieren²⁶.

Die dänische Regierung vertrat während der Vertragsverhandlungen über den Vertrag von Maastricht die Auffassung, dass die dänische Verfassung vor der endgültigen Entscheidung über die dänische Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion selbst dann ein erneutes Referendum verlange, wenn der Vertrag von Maastricht mit seinen zeitlichen und rechtlichen Vorgaben für die Einführung der gemeinsamen Währung zuvor durch ein Referendum gebilligt wurde²⁷. Aus diesem Grund bestimmt das Protokoll über einige Bestimmungen betreffend Dänemark (1992), dass die dänische Regierung dem Rat notifiziert, ob Dänemark an der Währungsunion teilnehmen möchte. Diese Notifikation sollte ursprünglich erst vor der Entscheidung über den Übergang zur dritten Stufe im Jahr 1998 erfolgen, wurde nach der ersten Ablehnung des Vertrags von Maastricht durch die dänische Bevölkerung jedoch vorgezogen²⁸. Aus der „option of opt-out“ wurde insoweit ein „guaranteed opt-out“²⁹, das die Zustimmung der dänischen Bevölkerung zum Vertrag von Maastricht im zweiten Referendum

Fn. 10 (S. 133).

²³ *Louis* ebd. 154.

²⁴ Nr. 5 Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (1992).

²⁵ *D. Elles*, Maastricht, in: O’Keeffe/Twomey (1994), S. 341.

²⁶ Die „five economic tests“ der *Labour*-Regierung lauten: (1) Angleichung der Konjunkturzyklen und Wirtschaftsstrukturen, die eine einheitliche Zinsstufe rechtfertigen; (2) positive Auswirkung auf langfristige Investitionen im Vereinigten Königreich; (3) Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der britischen Finanzdienstleistungsunternehmen, insbesondere in der Londoner *city*; (4) Flexibilität innerhalb des Systems, um eventuellen Problemen zu begegnen; (5) Förderung von mehr Wachstum, Stabilität und Beschäftigung. Näher, auch zur ökonomischen Analyse und Sinnhaftigkeit dieser Kriterien, R. *Barbell/K. Dury*, *Macroeconomic*, JCMSt. 38 (2000), 625.

²⁷ Näher *J.-V. Louis*, U.E.M., in: *Mégret* 6, 2. Aufl. 1995, S. 148 und Erwägungsgrund 2 Protokoll über einige Bestimmungen betreffend Dänemark (1992): „MIT RÜCKSICHT DARAUF, dass die dänische Verfassung Bestimmungen enthält, die vor der Teilnahme Dänemarks an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion in Dänemark eine Volksabstimmung erfordern könnten...“

²⁸ Abschnitt B Nr. 1 Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen betreffend den Vertrag über die Europäische Union, Europäischer Rat in Edinburgh am 11./12.12.1992, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Teil B, Anhang 1: „Dänemark hat notifiziert, dass es nicht an der dritten Stufe teilnehmen wird. Diese Notifizierung wird mit Inkrafttreten dieses Beschlusses wirksam.“

²⁹ *D. Howarth*, *Denmark*, CML Rev. 31 (1994), 765/770.

beförderte. Ebenso wie das Vereinigte Königreich kann Dänemark jederzeit einen Antrag auf Teilnahme an der gemeinsamen Währung stellen³⁰.

3 Rechtliche und institutionelle Anbindung

Nach dem Konzept des EG-Vertrags begann die dritte Stufe der Währungsunion am 1. Januar 1999 für die Gemeinschaft als Ganzes – einschließlich Griechenland und Schweden, die infolge der Nichterfüllung einzelner Konvergenzkriterien dem Rechtsregime für Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmeregelung unterfielen. Diese Ausnahmeregelung bewirkt die Anwendbarkeit eines rechtlichen Sonderregimes. Hiernach sind die betroffenen Mitgliedstaaten in einigen Punkten so gestellt, als ob sie in der zweiten Stufe der Währungsunion verblieben, während einzelne Regelungen der dritten Stufe bereits gelten. Dänemark ist einem Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung gleichgestellt, während für das Vereinigte Königreich weitergehende Ausnahmen normiert wurden. Die rechtliche und institutionelle Anbindung der *outs* an die gemeinsame Währung ist als Vorstufe zu ihrer späteren Teilnahme eine wichtige Garantie für die Offenheit der Währungsunion für alle Mitgliedstaaten³¹. Sie garantiert darüber hinaus die Einbettung der ungleichzeitigen Währungsunion in den einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union.

Für Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmeregelung erklärt der EG-Vertrag in Fortführung der zweiten Stufe insbesondere die Bestimmungen über den Übergang der währungspolitischen Zuständigkeiten auf das ESZB und die Gemeinschaftsorgane für nicht anwendbar. Auch die Sonderbestimmungen der zweiten Stufe zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten gelten fort und die nationalen Zentralbanken dürfen öffentlichen Einrichtungen weiterhin keine Kreditfazilitäten gewähren³². In den Vertragsbestimmungen, die nur die *ins* betreffen, spricht der EG-Vertrag zwar allgemein von den „Mitgliedstaaten“. Diese Formulierung muss im Lichte des Art. 122 IV EGV jedoch als „Mitgliedstaaten, für die keine Ausnahmeregelung gilt“, gelesen werden³³. Diese Verweisteknik erschwert das isolierte Verständnis der Vertragsbestimmungen, illustriert jedoch auch, dass die Währungsunion auf eine gleichzeitige Geltung in allen Mitgliedstaaten angelegt ist. Ungleichzeitigkeit wird nur im Kapitel über „Übergangsbestimmungen“ behandelt.

Hieran ändert auch der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents in der Sache nichts. Allerdings verbessert seine Redaktion die Verständlichkeit und Transparenz der Vertragsbestimmungen zur Ungleichzeitigkeit der Währungsunion. So soll die kryptische Redaktions- und Verweisteknik des derzeitigen Art. 122 EGV abgelöst werden durch eine weitaus klarere Formulierung des Art. III-91 VVE-E, in dem die Zuständigkeiten der *ins* nicht mehr

³⁰ Ebd. Nr. 4: „Zur Aufhebung der Freistellung wird das Verfahren nach Artikel 122 Absatz 2 nur dann eingeleitet, wenn Dänemark einen entsprechenden Antrag stellt.“

³¹ Im Ergebnis ebenso *J.-V. Louis*, Monetary, CML Rev. 35 (1998), 33/64: „Everything in the Treaty demonstrates that the situation of the non-participation had to be considered as a temporary one“; *Grabitz/Hilf-R. Bandilla*, Art. 109k EGV (1997) Rn. 5: „Die Ausnahmeregelung ist als vorübergehender Status angelegt“ und *E. Vranes*, In/Out, Columbia JEL 6 (2000), 361/382: „The institutional framework is also meant to ensure a smooth transition of ‘rearguard’ countries.“

³² Der Fortbestand geldpolitischer „Souveränität“ ergibt sich aus Art. 122 III EGV und Art. 43.1 ESZB-Satzung. Zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten Art. 119, 120 EGV i.V.m. Art. 122 VI EGV und zu Kreditfazilitäten Art. 101 EGV, der für alle Mitgliedstaaten nach Art. 116 II EGV seit dem Beginn der zweiten Stufe gilt.

³³ Ebenso Art. 43.4 ESZB-Satzung: „In den Artikeln ... Satzung ist der Ausdruck ‚nationale Zentralbanken‘ im Sinn von ‚Zentralbanken der Mitgliedstaaten, für die keine Ausnahmeregelung gilt‘ zu verstehen.“

nur durch die Nennung von Vertragsartikeln umschrieben, sondern durch ausformulierte Begriffe bezeichnet werden. Auch werden alle Bestimmungen, die nur für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelungen gelten, nunmehr im Abschnitt zu Übergangsbestimmungen zusammengeführt anstatt an verschiedenen Stellen im Vertragstitel zur Wirtschafts- und Währungsunion verstreut geregelt zu sein³⁴. Im Übrigen änderte der Europäische Konvent die materiellrechtlichen Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik aber nur in Randbereichen³⁵. Für den Aspekt der Ungleichzeitigkeit ist hierbei die Stellung der Euro-Gruppe von besonderem Interesse, die an späterer Stelle erörtert wird³⁶.

Eine Regelung der dritten Stufe, die auch für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung gilt, ist die Pflicht übermäßige Defizite zu vermeiden. Ein Verstoß gegen diese Pflicht kann auch für die *ims* nach dem Verfahren des Art. 104 I-VIII EGV gerügt werden³⁷. Nur soweit der Stabilitätspakt eine Konkretisierung des Sanktionsverfahrens nach Art. 104 IX, XI EGV darstellt, gilt er für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung nicht³⁸. Darüber hinaus müssen alle Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit ihrer nationalen Zentralbank sicherstellen, deren Bilanzierungsvorschriften an die harmonisierten europäischen Vorgaben anpassen und die Unabhängigkeit und Rechtspersönlichkeit der EZB auch dann achten, wenn sie aufgrund einer Ausnahmeregelung nicht an der gemeinsamen Währung teilhaben³⁹. Im Gegenzug können sie unter denselben Voraussetzungen wie andere Mitgliedstaaten gegen Rechtsakte der EZB klagen⁴⁰.

Die Ungleichzeitigkeit des Vereinigten Königreichs geht über die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmeregelung hinaus. Für das Vereinigte Königreich gelten nämlich alle Vertragsbestimmungen nicht, die Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmeregelung ab Beginn der dritten Stufe trotz ihrer Nichtteilnahme an der gemeinsamen Währung anwenden müssen. So muss das Vereinigte Königreich sich weiterhin nur „bemühen“, ein übermäßiges Defizit zu vermeiden, darf eine besondere Kreditfazilität beibehalten und ist nicht verpflichtet, die Unabhängigkeit der *Bank of England* rechtlich zu verankern und deren Bilanzierungsvorschriften an die harmonisierten Vorgaben des Europarechts anzugleichen⁴¹. Anders als die Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmeregelung verharret das Vereinigte Königreich somit faktisch in der zweiten Stufe und vermeidet eine rechtliche Annäherung der britischen Geldordnung an die gemeinsame Währung⁴². Die britische Sonderposition ist insofern nur bedingt in den rechtlichen Rahmen der europäischen Währungsverfassung eingebettet.

³⁴ Siehe Art. III-91-96 VVE-E. Die Reform wurde dadurch ermöglicht, dass nunmehr nur noch zwischen *ims* und *outs* der Währungsunion zu unterscheiden ist und nicht länger die Abfolge der verschiedenen Stufen für alle Mitgliedstaaten geregelt werden muss, welche die Redaktionstechnik des Vertrags von Maastricht bestimmte.

³⁵ Bemerkung verdient vor allem die vorgeschlagene Stärkung der Rolle der Kommission bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach Art. III-71 VVE-E (bisheriger Art. 99 EGV) sowie der Haushaltspolitik nach Art. III-76 VVE-E (Art. 104 EGV).

³⁶ Kapitel 4 II 3 (S. 145 ff.).

³⁷ In der zweiten Stufe mussten die Mitgliedstaaten sich nach Art. 116 IV EGV nur „bemühen“, übermäßige Defizite zu vermeiden; Art. 104 I EGV gilt nach Art. 116 III EGV erst in der dritten Stufe.

³⁸ Näher Kapitel 4 II 1 (S. 141 f.).

³⁹ Siehe Art. 107 II, 108 f. EGV, die nach Art. 122 III EGV auch für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung gelten, sowie Art. 26.1, 26.3 und 26.4 ESZB-Satzung.

⁴⁰ Die Art. 230 I, 232 IV EGV beschränken das Klagerecht nicht etwa auf die *ims*.

⁴¹ Siehe im Einzelnen Nr. 5 ff. Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (1992) sowie H. Kortz, *Übergang* (1996), S. 67 ff.; U. Häde, *Währungsintegration*, in: FS Hahn (1997), S. 145 ff. und E. Vranes, *In/Out*, Columbia JEL 6 (2000), 361/376 f.

⁴² Näher die ökonomische Analyse bei P. Nölling, *Großbritanniens* (1997).

In institutioneller Hinsicht sind die nationalen Zentralbanken der *outs* zwar ein formaler Bestandteil des ESZB⁴³. Dieser Grundsatz ist jedoch insoweit relativiert, als die Mitwirkung der *outs* im EZB-Rat und dem EZB-Direktorium ausgeschlossen ist. Anders als im Rat umfasst der Ausschluss hierbei nicht nur das Stimmrecht, sondern auch die Teilnahme an den Sitzungen⁴⁴. Auch in personeller Hinsicht bleiben die beiden Beschlussorgane des ESZB den *outs* verschlossen: Zu Mitgliedern des Direktoriums können nur Staatsangehörige der *ins* ernannt werden⁴⁵ und eine Änderung seiner Zusammensetzung ist außerhalb turnusgemäßer Neubesetzungen auch dann nicht möglich, wenn ein *out* später an der gemeinsamen Währung teilnimmt⁴⁶. Selbst die Verwaltungskosten der EZB werden nur durch die *ins* finanziert⁴⁷. Die institutionelle Einbindung der *outs* in das ESZB reicht somit weniger weit als bei den regulären Organen der Europäischen Union nach den allgemeinen Regeln des Europarechts bei Ungleichzeitigkeit⁴⁸. Der Grund hierfür ist die institutionelle Eigenständigkeit des ESZB als einer unabhängigen Sonderinstitution der Wirtschafts- und Währungsunion.

Dennoch ist der institutionelle Ausschluss der *outs* nicht umfassend. Es wurde ergänzend ein eigenes Gremium errichtet: der Erweiterte Rat der EZB, in dem die Zentralbankpräsidenten der *outs* mit den Mitgliedern des EZB-Rats zusammenkommen. Eine währungspolitische Beschlussfassungskompetenz kommt dem Erweiterten Rat aber nicht zu. Über die Zinsbeschlüsse und anderen währungspolitischen Entscheidungen der EZB wird er nur „informiert“ und eine Aussprache oder gar Diskussion ist nicht vorgesehen⁴⁹. Tatsächlich wurde ein Konflikt- oder Spannungsverhältnis zwischen den beiden Institutionen in den vergangenen Jahren nicht bekannt. Die Warnung von *Louis*, der eine Beeinträchtigung der währungspolitischen Unabhängigkeit des EZB-Rats befürchtet hatte, bewahrheitete sich insofern nicht⁵⁰. Der Erweiterte Rat beeinträchtigt nicht die Unabhängigkeit des EZB-Rats, sondern unterstützt vielmehr eine möglichst reibungslose spätere Teilnahme der *outs* an der gemeinsamen Währung, indem er als institutionelle Anbindung ein Klima wechselseitigen Vertrauens schafft. Der Gemeinsame Rat ist damit eine besondere Form der institutionellen Einbettung der Un-

⁴³ Art. 107 EGV gilt nach Art. 122 III EGV auch für Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmeregelung. Anders jedoch die *Bank of England* nach Nr. 8 Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (1992).

⁴⁴ Insoweit eindeutig Art. 10.1 ESZB-Satzung, dessen Verweis auf die „Präsidenten der nationalen Zentralbanken“ gemäß Art. 43.4 ESZB-Satzung als „Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten, für die keine Ausnahmeregelung gilt,“ zu verstehen ist. Eine Teilnahme der Zentralbankpräsidenten der *outs* ohne Stimmrecht wurde bewusst verworfen; *J.-V. Louis*, U.E.M., in: *Mégret* 6, 2. Aufl. 1995, S. 151.

⁴⁵ Art. 112 II lit.b i.V.m. Art. 122 IV EGV.

⁴⁶ Kritisch *J. Usher*, EMU, C.Y.E.L.S. 1 (1998), 39/41. Von der Möglichkeit einer vorübergehenden Ernennung von weniger Direktoriumsmitgliedern nach Art. 50 ESZB-Satzung wurde kein Gebrauch gemacht. Dies hätte etwa die Ernennung eines britischen Direktoriumsmitglieds nach einem britischen Euro-Beitritt ermöglicht.

⁴⁷ Obwohl die Verwaltungskosten der anderen Organe bei Ungleichzeitigkeit ansonsten aus dem regulären EU-Haushalt finanziert werden; Kapitel 7 IV (S. 225 ff.). Einen Betriebskostenzuschuss der *outs* erwägen gleichwohl *U. Häde*, Währungsintegration, in: FS Hahn (1997), S. 144 und *J.-V. Louis*, U.E.M., in: *Mégret* 6, 2. Aufl. 1995, S. 153; de lege lata besteht er nach Art. 48, 30 ESZB-Satzung jedoch nicht.

⁴⁸ Hierzu Kapitel 7 (S. 205 ff.).

⁴⁹ Art. 47.4 ESZB-Satzung. Stattdessen beschränken sich die Befugnisse des Erweiterten Rats vor allem auf statistische Aufgaben und die regelmäßige Beurteilung der Konvergenzkriterien im Hinblick auf die *outs*; Art. 44, 47 ESZB-Satzung. Auch die Überwachung des WKM II wurde dem Erweiterten Rat der EZB übertragen; Art. 16 des Abkommens vom 1.9.1998, unten Fn. 52 (S. 139).

⁵⁰ *J.-V. Louis*, U.E.M., in: *Mégret* 6, 2. Aufl. 1995, S. 151 ff.; *ders.*, Monetary, CML Rev. 35 (1998), 33/68; ihm folgend kritisch auch *Groeben/Thiesing/Ehlermann-A. Weber*, Nach Art. 109m EGV: Satzung ESZB und EZB Rn. 1-9 und *U. Häde*, Währungsintegration, in: FS Hahn (1997), S. 150.

gleichzeitigkeit der Währungsunion und unterstreicht das allgemeine Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe aller Mitgliedstaaten an der gemeinsamen Währung.

Der EG-Vertrag und die ESZB-Satzung enthalten keine ausdrückliche Bestimmung über die Fortführung des Wechselkursmechanismus WKM, der im Rahmen des Europäischen Währungssystems die nationalen Zentralbanken zu Stützungskäufen bei Wechselkursschwankungen verpflichtete. Der Europäische Rat verständigte sich am 26. Juni 1997 in Amsterdam dennoch auf eine „Entschließung des Europäischen Rats über die Einführung eines Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion“⁵¹. In Umsetzung dieser politischen Vorgabe schloss die EZB mit den nationalen Zentralbanken der *outs* ein Abkommen über die Funktionsweise des WKM II⁵². Es besteht Uneinigkeit darüber, ob die *outs* zur Teilnahme am WKM II verpflichtet sind und ob eine Teilnahme an der gemeinsamen Währung auch unabhängig hiervon möglich ist, solange eine reale Wechselkurskonvergenz besteht⁵³. Insbesondere das Vereinigte Königreich, das ebenso wie Schweden bislang nicht am WKM II teilnimmt, lehnt eine Teilnahmepflicht aufgrund der „traumatischen“ politischen Erfahrung mit der gescheiterten Teilnahme am WKM I zu Beginn der 90er-Jahre ab und plädiert für eine Beurteilung des Konvergenzkriteriums der Wechselkursstabilität unabhängig vom WKM II⁵⁴. Es bleibt abzuwarten, ob die neuen Mitgliedstaaten nach der Erweiterung zur Teilnahme am WKM II angehalten werden oder gegebenenfalls ohne diese besondere rechtliche Anbindung später an der gemeinsamen Währung teilnehmen⁵⁵.

4 Herstellung von Gleichzeitigkeit

Griechenland erfüllte im Mai 1998 verschiedene Konvergenzkriterien nicht und wurde vom Rat dementsprechend als Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung eingestuft⁵⁶. Nachdem Grie-

⁵¹ ABl. 1997 C 236, 5.

⁵² Abkommen zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten über die Funktionsweise eines Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion vom 1.9.1998 (ABl. 1998 C 345, 6); geändert infolge der griechischen Euro-Teilnahme durch ein Abkommen vom 14.9.2000 (ABl. 2000 C 362, 11). Kritisch zur gewählten Rechtskonstruktion C. Zilioli/M. Selmayr, External, CML Rev. 36 (1999), 273/310-313; B. Martenczuk, Europäischer Rat, EuR 1998, 151/174; R. Smits, ECB (1997), insb. S. 464-467 und E. Vranes, In/Out, Columbia JEL 6 (2000), 361/377 ff.

⁵³ Siehe hierzu die Entschließung des Europäischen Rats von Amsterdam vom 16.6.1997, oben Fn. 51 (S. 139), Punkt 1.6: „Die Teilnahme an dem Wechselkursmechanismus ist für die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten freiwillig. Allerdings kann von den Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt, erwartet werden, dass sie sich an dem Mechanismus beteiligen. Ein Mitgliedstaat, der sich nicht von Anfang an dem Wechselkursmechanismus beteiligt, kann dies zu einem späteren Zeitpunkt tun.“

⁵⁴ Vgl. P. Nölling, Großbritanniens (1997), S. 33-50. Eine britische Euro-Teilnahme ohne vorherigen EU-Beitritt hält auch Bundesbankpräsident Welteke für möglich; vgl. M. Milner, Banker Hints at British Euro Entry without the ERM, The Guardian vom 30.5.2001, S. 26.

⁵⁵ Nähere Argumente zum Für und Wider einer Teilnahmepflicht angesichts des Schweigens des EG-Vertrags finden sich bei P. Beaumont/N. Walker, Euro, in: dies. (1999), S. 172 ff.; J.-V. Louis, U.E.M., in: Mégret 6, 2. Aufl. 1995, S. 148; J. Usber, Flexibility, in: Heukels u.a. (1998), S. 258 f. sowie Grabitz/Hilf-R. Bandilla, Art. 109k EGV (1997) Rn. 7 und 19. Die italienische Ratspräsidentschaft schlug während der Regierungskonferenz zuletzt eine Positivierung der Teilnahmepflicht in Art. III-92 II VVE-E vor; vgl. Regierungskonferenz-Dok. CIG 52/03

⁵⁶ Griechenland hatte seinerzeit ein übermäßiges Haushaltsdefizit, eine zu hohe Inflationsrate und zu hohe langfristige Zinsen und trat erst im März 1998 dem WKM bei; vgl. Art. 3 Entscheidung 317/98/EG, oben Fn. 10 (S. 133) und umfassend U. Häde, Griechenland, in: Papanichopoulou (1999), S. 49 sowie E. Vranes, In/Out, Columbia JEL 6 (2000), 361/372 f.

chenland nunmehr die Konvergenzkriterien erfüllte, beschloss der Rat im Juni 2000 nach dem Verfahren des Art. 122 II EGV die Aufhebung der Ausnahmeregelung und legte den unwiderruflichen Wechselkurs zwischen dem Euro und der griechischen Drachme fest⁵⁷. Aufgrund dieser Entscheidung nimmt Griechenland seit 1. Januar 2001 an der gemeinsamen Währung teil und führte zeitgleich mit den anderen Mitgliedstaaten das Euro-Bargeld ein. Die Aufhebung der Ausnahmeregelung für Griechenland zeigt, dass die Offenheit der Währungsunion für alle Mitgliedstaaten nach denselben Kriterien nicht nur ein theoretisches Postulat ist, sondern in der Verfassungswirklichkeit praktiziert wird.

Auf derselben Grundlage wird nach der EU-Erweiterung auch über die Teilnahme der neuen Mitgliedstaaten an der gemeinsamen Währung entschieden werden. Bei den Beitrittsverhandlungen haben weder die Mitgliedstaaten noch die Beitrittskandidaten eine besondere Übergangsbestimmung oder eine politische Freistellung nach britisch-dänischem Vorbild beantragt. Vielmehr erhalten die neuen Mitgliedstaaten mit dem Beitritt den Status eines Mitgliedstaats mit Ausnahmeregelung⁵⁸. Sie müssen somit schon vor dem Beitritt ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit den vorstehend aufgeführten Vorgaben des Gemeinschaftsrechts für Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmeregelung in Einklang bringen und etwa die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbank gewährleisten.

Nach dem EU-Beitritt wird wie bei Griechenland über die Teilnahme der neuen Mitgliedstaaten an der gemeinsamen Währung entschieden werden – auch wenn angesichts der volkswirtschaftlichen Umbruchsituation in Mittel- und Osteuropa Zweifel an der ökonomischen Sinnhaftigkeit der Konvergenzkriterien geäußert werden⁵⁹ und sich bereits eine Auseinandersetzung um die Auslegung des Kriteriums der Wechselkursstabilität am Horizont abzeichnet⁶⁰. Soweit die neuen Mitgliedstaaten alle Konvergenzkriterien erfüllen, könnte der Rat schon zwei Jahre nach dem EU-Beitritt die Ausnahmeregelung für einzelne oder alle neuen Mitgliedstaaten aufheben⁶¹. Die ausgedehnte Ungleichzeitigkeit der Währungsunion nach der Erweiterung wird hiernach schrittweise in eine gleichzeitige Teilnahme einer immer größeren Zahl an Mitgliedstaaten an der gemeinsamen Währung überführt.

⁵⁷ Entscheidung 427/2000/EG des Rates gemäß Artikel 122 Absatz 2 des Vertrages über die Einführung der Einheitswährung durch Griechenland am 1. Januar 2001 vom 19.6.2000 (ABl. 2000 L 167, 19). Der Wechselkurs zwischen der griechischen Drachme und dem Euro wurde durch Verordnung 1478/2000/EG des Rates zur Änderung der Verordnung 2866/98/EG, oben Fn. 11 (S. 133), unwiderruflich festgelegt.

⁵⁸ Ausdrücklich Art. 4 Beitrittsakte 2003: „Jeder neue Mitgliedstaat nimmt ab dem Tag seines Beitritts als Mitgliedstaat, für den eine Ausnahmeregelung im Sinne des Artikels 122 des EG-Vertrags gilt, an der Wirtschafts- und Währungsunion teil.“

⁵⁹ Teilweise wird aus Sicht der Beitrittskandidaten argumentiert, dass eine Fixierung auf Wechselkursstabilität, geringe Haushaltsdefizite und niedrige Inflationsraten den erstrebten wirtschaftlichen Aufholprozess verlangsamen könnte; vgl. *M. Brost/C. Wernicke*, Hilfe, die Kleinen kommen, *Die Zeit* vom 22.11.2001, S. 31.

⁶⁰ Hierbei geht es um die Frage, ob nach einem Beitritt zum WKM II die derzeitige Schwankungsbreite von 15 Prozent oder die „historische“ Bandbreite von 2,25 Prozent gilt, die im WKM I zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht galt und nach der europäischen Wechselkurskrise im Sommer 1993 aufgegeben wurde; vgl. *A. Krost/T. Major*, Osteuropa will leichtere Euro-Spielregeln, *Financial Times Deutschland* vom 8.9.2003, S. 18. Allgemein zum WKM II in Kapitel 4 I 3 (S. 136 ff.).

⁶¹ Der für das Konvergenzkriterien der Wechselkursstabilität vorgesehene Zwei-Jahres-Zeitraum beginnt erst nach dem EU-Beitritt. Die Entscheidung der Frage, welcher Zeitraum zwischen der Erfüllung der Konvergenzkriterien und der tatsächlichen Teilnahme an der gemeinsamen Währung vergeht, liegt dagegen grundsätzlich im Ermessen des Rates; so *Grabitz/Hilf-R. Bandilla*, Art. 109k EGV (1997) Rn. 11. Anders als bei Griechenland und ebenso wie bei den elf ursprünglichen Mitgliedern der Euro-Gruppe kann die Einführung des Euros als Buchwährung und die Ausgabe des Euro-Bargelds zeitlich auseinander fallen.

Die schwedische Bevölkerung entschied sich aufgrund der rechtlich zwar zweifelhaften, politischen aber dennoch zugestandenen Wahlmöglichkeit in einem Referendum am 14. September 2003 gegen einen Euro-Beitritt in den kommenden Jahren. Hierbei fiel das Ergebnis mit einer Ablehnung von 56,1% bei einer Wahlbeteiligung von über 80% überraschend deutlich aus⁶². Dies negative Votum dürfte die Wahrscheinlichkeit eines britischen Referendums verringert haben, das Premierminister *Blair* ursprünglich für die laufende Legislaturperiode bis zum Jahr 2006 angekündigt hatte⁶³. Auch ein zweites dänisches Referendum ist vorläufig nicht absehbar⁶⁴. In einem ersten Referendum am 28. September 2000 hatten sich die Dänen bei einer Wahlbeteiligung von 88% mit einer Mehrheit von 53,1% gegen eine Teilnahme am Euro ausgesprochen⁶⁵. Allgemein verdeutlichen die politische Freistellung Dänemarks und des Vereinigten Königreichs und die Referenden in Ausübung dieser Wahlmöglichkeit allen Unionsbürgern, dass der Fortschritt der europäischen Integration kein unabwendbares Schicksal ist, sondern auf politischen Entscheidungen beruht. Die Entscheidung für oder wider eine Teilnahme einer gemeinsamen Währung liegt nach Maßgabe der Bestimmungen des nationalen Verfassungsrechts in der Hand der Bürger als dem Souverän der nationalen und der europäischen Hoheitsgewalt.

II Kooperation der ins

Der EG-Vertrag und die ESZB-Satzung regeln umfassend die Befugnisse und Verfahren für die Gestaltung der Währungspolitik durch die EZB und die europäischen Organe⁶⁶. Im Bereich der Wirtschaftspolitik beschränkt sich die Ungleichzeitigkeit dagegen auf die Sanktionierung eines übermäßigen Haushaltsdefizits. Für die Rechtsstellung der *ins* in der Währungsunion sind die Entwicklungsperspektiven einer engeren wirtschaftspolitischen Kooperation daher von besonderem Interesse. Sie haben im Stabilitätspakt und dem informellen „Rat“ der Euro-Gruppe einen ersten Ausdruck gefunden. Es stellt sich jedoch ergänzend die Frage nach rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten für den Ausbau der Währungsunion zu einer europäischen Wirtschaftsregierung *de lege ferenda*. Auch der Europäische Konvent hat sich dieser Frage angenommen und eine engere wirtschaftspolitische Kooperation der *ins* erörtert.

1 Stabilitätspakt

Noch vor dem Beginn der dritten Stufe wurde auf Drängen Deutschlands eine Konkretisierung des Verfahrens zur Überwachung der Haushaltsdisziplin vereinbart. Der Europäische Rat von Amsterdam verständigte sich im Juni 1997 auf die Verwirklichung des Projekts, das rechtlich durch zwei Verordnungen des Rates umgesetzt wurde und der breiteren Öffentlich-

⁶² 41,8% der Bevölkerung stimmten für den Euro-Beitritt, die restlichen 2,1% gaben ungültige oder keine Stimmzettel ab. Die Wahlbeteiligung betrug 81,2%.

⁶³ Näher *D. Thym*, Superpower, Integration 2001, 356/364 f. Spätestens im Frühsommer 2006 müssen die nächsten britischen Unterhauswahlen anberaumt werden.

⁶⁴ Der dänische Premierminister *Rasmussen* hatte im Januar 2003 vor der schwedischen Abstimmung noch ein zweites Referendum für 2004 oder 2005 in Aussicht gestellt; *G. Parker/J. Eaglesham/B. Benoit*, Danes Face Second Euro Referendum, *Financial Times* vom 2.1.2003, S. 7.

⁶⁵ Siehe *European Access 2000*, 8 f.

⁶⁶ Art. 122 III EGV und Art. 43.1 ESZB-Satzung über die Zuständigkeiten der *outs* kann im Umkehrschluss entnommen werden, welche Vertragsbestimmungen nur für die *ins* gelten.

keit als „Stabilitätspakt“ bekannt ist⁶⁷. Soweit der Stabilitätspakt die Vorgaben der Art. 99, 104 I-VIII, X, XII-XIII EGV zur wirtschaftspolitischen Koordinierung und Haushaltsüberwachung konkretisiert, gilt er als Pakt der *ins* und der *outs* gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten. Nur soweit er die Regelungen der Art. 104 IX, XI EGV spezifiziert ist der Stabilitätspakt ein „Pakt der *ins*“. Er legt für die *ins* bei einem übermäßigen Haushaltsdefizit Sanktionen in Form unverzinslicher Darlehen fest, die bei einem dauerhaften Defizit in eine Geldbuße umgewandelt werden können⁶⁸.

Die Annahme des Stabilitätspakts erforderte die Zustimmung aller Mitgliedstaaten einschließlich der *outs* im Rat⁶⁹. Das gleiche gilt für eine eventuelle Änderung des Stabilitätspakts, von der in der politischen Debatte des Jahres 2003 wiederholt die Rede war – und zwar selbst dann, wenn die Änderung sich auf die Konkretisierung des Sanktionsverfahrens beschränken würde, das nur für die *ins* gilt⁷⁰. Auch die Änderung der Zusammensetzung und der Beschlussfassungsregeln des EZB-Rats erfordert nach der Evolutivklausel des Art. 10.6 ESZB-Satzung die Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Dies gilt etwa für die Errichtung eines nach Größe der Mitgliedstaaten differenzierten Rotationssystems, auf das sich die EZB und der Rat im Frühjahr 2003 als Vorbereitung auf die anstehende Erweiterung verständigten⁷¹. Das Mitbestimmungsrecht der *outs* bei diesen institutionellen und rechtlichen Weichenstellungen ist ein Ausfluss ihrer institutionellen und rechtlichen Anbindung an die Währungsunion und stellt im Vorgriff auf ihre spätere Teilnahme an der gemeinsamen Währung sicher, dass die *ins* nicht ohne ihre Zustimmung die Ausrichtung der europäischen Währungsverfassung ändern.

Das Sanktionsverfahren des Stabilitätspakts wurde drei Jahre nach der Einführung des Euro im Herbst 2002 mit der Feststellung eines übermäßigen Defizits in Portugal, Deutschland und Frankreich erstmals eingeleitet⁷². Die von der Kommission vorgeschlagene Feststellung eines übermäßigen Defizits in Deutschland wurde nach intensiver politischer Lobbyarbeit seitens der Bundesregierung Ende November 2003 allerdings nicht bestätigt. Zuvor war bereits im Februar 2002 eine von der Kommission vorgeschlagene Defizitfrühwarnung gegenüber

⁶⁷ VO 1466/97/EG des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken vom 7.7.1997 (ABl. 1997 L 209, 1), die Art. 99 EGV konkretisiert, und VO 1467/97/EG des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom 7.7.1997 (ABl. 1997 L 209, 6), die Art. 104 EGV und das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigem Defizit (1992) konkretisiert. Zur politischen Verständigung die Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.6.1997 (ABl. 1997 C 236, 1).

⁶⁸ Dies ergibt sich aus Art. 11 ff. VO 1467/97/EG, oben Fn. 67 (S. 142). Allgemein zu Regelungsgehalt und Rechtsproblemen des Stabilitätspakts etwa *M. Sutter*, Währungsunion (2000); *P. Maillet*, *Pacte*, RMC 1997, 5; *H. Hahn*, *Stability*, CML Rev. 35 (1998), 77; *F. Snyder*, *Constitution?*, in: *Craig/de Búrca* (1999), S. 448-457 oder *V. Passalacqua*, *Stabilitätspakt* (2000).

⁶⁹ Dies folgt aus Art. 114 XIV UAbs.2 EGV und Art. 99 V EGV als Rechtsgrundlage für die Verordnungen 1466 & 1467/97/EG, oben Fn. 67 (S. 142).

⁷⁰ Dies ergibt sich aus der Gleichzeitigkeit der Rechtsgrundlagen der Art. 99 V, 104 XIV EGV, die beide für alle Mitgliedstaaten gelten.

⁷¹ Beschluss 223/2003/EG des Rates in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs über eine Änderung des Artikels 10.2 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank vom 21.3.2003 (ABl. 2003 L 83, 66). Gemäß Art. 10.6 ESZB-Satzung, der durch den Vertrag von Nizza eingeführt wurde, tritt der Beschluss nach der Annahme durch *alle* Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

⁷² In Anwendung des Art. 104 VI EGV beschloss der Rat das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Portugal gemäß Entscheidung 923/2002/EG vom 5.11.2002 (ABl. 2002 L 322, 30), in Deutschland durch Entscheidung 89/2003/EG vom 21.1.2003 (ABl. 2003 L 34, 16) und in Frankreich einige Monate später mit Entscheidung 487/2003/EG vom 3.6.2003 (ABl. 2003 L 165, 29).

Deutschland und Portugal vom Rat zurückgewiesen worden. Formell ging es in beiden Fällen um Entscheidungen des Rats, an deren Beratung alle Mitgliedstaaten zu beteiligen sind⁷³. Beobachter weisen jedoch darauf hin, dass die entscheidenden politischen Erörterungen allerdings schon im Vorfeld im informellen „Rat“ der Euro-Gruppe erfolgten. Der politische Kompromiss wurde vom amtierenden Vorsitz der Euro-Gruppe im Anschluss an deren Sitzung verkündet, noch bevor der Rat unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten am nächsten Morgen eine offizielle Entscheidung gefällt hatte⁷⁴. Es war dies das bislang öffentlichkeitswirksamste Auftreten der Euro-Gruppe.

2 Euro-Gruppe

Die Einrichtung eines informellen „Rats“ der Euro-Gruppe geht zurück auf die französische Forderung nach einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Euro-Gruppe⁷⁵. Nach langen Diskussionen verständigte sich der Europäische Rat im Dezember 1997 auf eine gemeinsame politische Linie. Konkret heißt es in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes: „Die Minister der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Staaten können in informellem Rahmen Fragen erörtern, die im Zusammenhang mit ihrer gemeinsam getragenen besonderen Verantwortung für die gemeinsame Währung stehen. Die Kommission, und gegebenenfalls die Europäische Zentralbank, werden zu diesen Zusammenkünften eingeladen.“⁷⁶ Auf dieser Grundlage kommen die Wirtschafts- und Finanzminister der Euro-Gruppe seit Einführung der gemeinsamen Währung regelmäßig zu informellen Treffen zusammen. Seit Ende 2000 hat sich für diese Formation die Bezeichnung „Euro-Gruppe“ eingebürgert, der anstelle anderer Begriffe wie „Euro-X-Gremium“, „uneigentlicher Rat“ oder „Conseil informel ‘euro 11““ auch hier verwandt wird⁷⁷.

Soweit der Europäische Rat nähere „Vorgaben“ für die Euro-Gruppe aufstellt, handelt es sich um eine deklaratorische Wiedergabe vertraglicher Regeln. Dies gilt insbesondere für die Feststellung, dass der Rat aller Mitgliedstaaten „das einzige Gremium (ist), das befugt ist, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die das Hauptinstrument der wirtschaftspolitischen Koordinierung darstellen, zu formulieren und zu verabschieden.“⁷⁸ Wie oben ausgeführt, sind die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Überwachung der Haushaltsdisziplin nach Art.

⁷³ Bei der Defizitfrühwarnung sogar an der Abstimmung; vgl. Art. 104 VI, IX, 122 III EGV und allgemein zur Teilnahme an den Beratungen Kapitel 7 I 1 (S. 206 ff.). In förmlich letzter Minute schlug die italienische Ratspräsidentschaft während der Regierungskonferenz im November 2003 eine erweiterte Suspension des Stimmrechts der *outs* vor, wobei die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten bei Redaktionsschluss nicht absehbar war; siehe den Formulierungsvorschlag für Art. III-92 IV VVE-E in Presidency, IGC 2003: Naples Ministerial Conclave – Presidency Proposal, 25 November 2003, Regierungskonferenz-Dok. CIG 52/03.

⁷⁴ Siehe zur abgewendeten Defizitfrühwarnung T. Klau, Coming-out der Euro-Gruppe, Financial Times Deutschland vom 13.2.2002, S. 13 und zur abgewendeten Feststellung einer Verletzung des Stabilitätspakts durch Deutschland ders., Eichels Sieg in Brüssel spaltet EU, Financial Times Deutschland vom 26.11.2003, S. 1.

⁷⁵ Zur politischen Vorgeschichte W. Schönfelder/E. Thiel, Euro-X, Integration 1998, 69/73 ff. und F. Tuyschaever, EMU, in: de Búrca/Scott (2000), S. 188 f.

⁷⁶ Europäischer Rat in Luxemburg am 12./13.12.1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rz. 44.

⁷⁷ Die „Euro-Gruppe“ beschloss unter französischer Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002 die Verwendung des neuen Namens; vgl. Europäischer Rat in Nizza am 7.-9.12.2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rz. 31: „Der Europäische Rat begrüßt die hinsichtlich der Arbeitsweise der *Euro-Gruppe* und ihrer Öffentlichkeitswirkung erreichten Verbesserungen.“ Zu alternativen Begrifflichkeiten Schönfelder/Thiel ebd. 73; R. Streinz, Europarecht, 5. Aufl. 2001, Rn. 262 ff. und H. Bribosia, Différenciation, C.D.E. 36 (2000), 57/105.

⁷⁸ Europäischer Rat in Luxemburg am 12./13.12.1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rz. 44.

99, 104 EGV grundsätzlich eine gleichzeitige Gemeinschaftszuständigkeit. Die Euro-Gruppe muss diese gleichzeitige Koordinierung respektieren. Dies gilt auch für die Beschlussfassungsverfahren. Soweit dem Rat Entscheidungsbefugnisse zukommen, gilt Art. 203 EGV: „Der Rat besteht aus je einem Vertreter *jedes* Mitgliedstaats.“ Auch bei der Wahrnehmung ungleichzeitiger Zuständigkeiten wie der Verhängung von Sanktionen nach Art. 104 IX, XI EGV oder der Außenvertretung der Währungsunion nach Art. 111 EGV nehmen nach Art. 122 V EGV alle Mitgliedstaaten an den Beratungen teil; nur das Stimmrecht der *outs* ist ausgesetzt⁷⁹. In den Worten des Europäischen Rats von Luxemburg: „In allen Fällen, in denen ein Beschluss zu fassen ist, tut dies der Rat (Wirtschaft und Finanzen) im Einklang mit den im Vertrag vorgesehenen Verfahren.“⁸⁰

Bei den Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister der Euro-Gruppe handelt es sich demnach um keine besondere Ratsformation, sondern um ein informelles Treffen der Euro-Gruppe ohne gemeinschaftsrechtliche Beschlussfassungs- oder Beratungsfunktion. Insoweit besteht rechtlich kein Unterschied zu „Kamingesprächen“ einiger Politiker oder den regelmäßigen deutsch-französischen Konsultationen, in denen europapolitische Themen im Vorfeld europäischer Entscheidungen gemeinsam erörtert und die jeweiligen Positionen abgestimmt werden. An der gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit dieser Treffen bestehen somit keine grundsätzlichen Zweifel, solange sich die Euro-Gruppe auf informelle Konsultationen beschränkt. Allenfalls dann, wenn die Euro-Gruppe wie im aufgeführten Fall der abgewendeten Defizitfrühwarnungen aufgrund ihrer qualifizierten Mehrheit im Rat vorweg beschlossene Positionen systematisch ohne tatsächliche Einbeziehung der *outs* beschließt, könnte dies Verhalten als Verstoß gegen das EG-Recht gewertet werden⁸¹.

Die Euro-Gruppe erörtert nach eigenem Bekunden die Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik unter Einschluss der Lohnpolitik sowie struktureller Reformen auf dem Arbeitsmarkt, im Bereich der Sozialversicherungen und in der Steuerpolitik⁸². Trotz wiederholter Beteuerungen, die Öffentlichkeitsarbeit und Sichtbarkeit der Euro-Gruppe zu verbessern, können Gegenstand und Ergebnis der Konsultationen in der Euro-Gruppe bislang nicht im Detail nachvollzogen werden. Als informelles Gremium unterliegt die Euro-Gruppe nicht den Transparenzgeboten und Verfahrensregeln des Gemeinschaftsrechts. Dies wird zu Recht kritisiert⁸³. Doch *Selmayr* erachtet die fehlende Bekanntgabe konkreter Ergebnisse nicht als die Folge eines Geheimhaltungswunsches, sondern als indirekten Ausdruck des Scheiterns der Euro-Gruppe: „Was auf den ersten Blick als Dominanz intergouvernemental-politischer Elemente erscheint, erweist sich bei näherem Hinsehen als Schwäche.“ Die Euro-Gruppe taue schon aufgrund fehlender Rechtsetzungsbefugnisse „kaum als effektives Instrument einer

⁷⁹ Näher Kapitel 7 I 1 (S. 206 ff.).

⁸⁰ Europäischer Rat ebd.

⁸¹ Hierauf wird im Rahmen der allgemeinen Regeln einzugehen sein; Kapitel 10 II 2 b (3) (S. 312 f.).

⁸² Vgl. die Presseerklärungen der belgischen Präsidentschaft der Euro-Gruppe unter <euro.fgov.be/eurogroup/pa/fra_index.htm> sowie *W. Schönfelder/E. Thiel*, Euro-X, Integration 1998, 69/73 ff.; *F. Tuytschaever*, EMU, in: de Búrca/Scott (2000), S. 188 f.; *M. Selmayr*, Rechtsgemeinschaft, AöR 122 (1999), 357/380-385 und *B. Martenczuk*, Europäischer Rat, EuR 1998, 151.

⁸³ Siehe Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments: Bericht über die Mitteilung der Kommission über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Gebiet, 14.9.2001, EP-Dok. A5-0307/2001, Abschnitt II.

zentralisierten europäischen Wirtschaftspolitik oder gar als politisches Gegengewicht zur EZB.⁸⁴ Wie könnte dies in Zukunft geändert werden, soweit es politisch gewünscht ist?

3 Fortentwicklung: europäische Wirtschaftsregierung?

Die Asymmetrie zwischen den ausschließlichen währungspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft und der bloßen Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken wurde vielfach kritisiert. *Tietmeyer* spricht von einer „Schwäche des Maastrichter Vertrags“⁸⁵ und *Seidel* betrachtet dies als eine „konstitutionelle Schwäche der Währungsunion“⁸⁶. Vor diesem Hintergrund wird nicht nur von französischen Politikern ein „gouvernement économique de la zone euro“⁸⁷ gefordert, das ein wesentlicher Baustein für ein Kerneuropa einer Avantgarde von Mitgliedstaaten sein könnte⁸⁸. Auch der Europäische Konvent erörterte eine wirtschaftspolitische Ergänzung der Währungsunion. Die letztlich vereinbarten Reformvorschläge heben die wirtschaftspolitische Kooperation der *ins* aber nur auf den ersten Blick auf eine neue Ebene. Bei näherer Betrachtung sind die Art. III-88-90 VVE-E über „besondere Bestimmungen für die dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten“ sowie das geplante Protokoll betreffend die Euro-Gruppe eine weitgehende Bestätigung des Status quo.

Zwar anerkennt das Protokoll betreffend die Euro-Gruppe ausdrücklich die Existenz und Einrichtung derselben und stellt damit klar, dass die Beratungen der Euro-Gruppe nicht gegen das Europarecht verstoßen. Eine darüber hinausgehende Integration der Euro-Gruppe in den Rahmen der Europäischen Union oder einen Ausbau ihrer Zuständigkeiten schlägt der Konvent aber gerade nicht vor. Im Gegenteil: Art. 1 Protokoll betreffend die Euro-Gruppe unterstreicht den „informellen“ Charakter ihrer Sitzungen und verpflichtet sie zur Einladung von Kommission und EZB⁸⁹. Die Anerkennung der Euro-Gruppe beinhaltet somit zugleich eine Verfestigung des Status quo. Dies bedeutet eine implizite Absage an weitergehende Reformbestrebungen über den Ausbau der exklusiven Euro-Gruppe zu einer europäischen Wirtschaftsregierung. Eine engere wirtschaftspolitische Kooperation der *ins* muss auch weiterhin den Weg des geltenden Vertragsrechts gehen. Hiernach könnte etwa auf das Institut der verstärkten Zusammenarbeit zurückgegriffen werden.

Allerdings unternimmt das Protokoll betreffend die Euro-Gruppe einen ambitionierten Reformschritt, wenn es in Art. 2 bestimmt, dass die Minister der Euro-Gruppe für zweieinhalb Jahre einen Präsidenten wählen. Obgleich die Treffen der Euro-Gruppe auch weiterhin keine besondere Ratsformation darstellen, wird ihr Auftreten dennoch an eine reguläre Ratsformation angenähert⁹⁰. Getragen ist diese Reform von dem Wunsch der Tätigkeit der Euro-

⁸⁴ *M. Selmayr*, Rechtsgemeinschaft, AöR 122 (1999), 357/385.

⁸⁵ *H. Tietmeyer*, Modell, EA 1994, 457.

⁸⁶ *M. Seidel*, Schwächen, EuR 2000, 861/862.

⁸⁷ *L. Jospin*, Avenir (2001).

⁸⁸ Hierzu bereits Kapitel 1 II 2 (S. 32 ff.). Auf die Fortentwicklung der Währungsunion als Initialzündung für ein Kerneuropa verweisen ausdrücklich *W. Schäuble/K. Lamers*, Überlegungen I (1994), S. 7; *V. Giscard d'Estaing/H. Schmidt*, Euro-Europe, International Herald Tribune vom 11.4.2000, S. 4; *J. Delors*, Fédération, Le Monde des Débats vom Juli/August 2000, S. 5; *J. Chirac*, Bundestag (2000) und *J. Fischer*, Föderation, in: FCE Bd. 2 (2000), Rn. 49.

⁸⁹ Es ist dies eine in bewusste Fortführung der aufgezeigten politischen Verständigung des Europäischen Rats vom Dezember 1997; siehe Kapitel 4 II 2 (S. 143 f.).

⁹⁰ Für andere Ratsformationen soll nach Art. I-23 IV VVE-E ebenfalls eine verfestigte Präsidentschaft von mindestens einem Jahr Dauer eingeführt werden, die in der englischen Sprachfassung wie bei der Euro-

Gruppe ein Gesicht und eine Stimme zu verleihen. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob dieses Ziel erreicht werden wird. Neben dem Präsidenten der Euro-Gruppe werden nämlich auch der Vorsitzende des regulären Wirtschafts- und Finanzrats, der Präsident der EZB sowie der Kommissar mit dem Portfolio der Wirtschafts- und Währungsunion den berechtigten Anspruch erheben, Stimme und Gesicht des Euros darzustellen⁹¹. Die anderen Protagonisten haben gegenüber dem Präsidenten der Euro-Gruppe den strategischen Vorteil, dass sie die offiziellen Beschlüsse und Entscheidungen der Europäischen Union repräsentieren, während der Vorsitzende der Euro-Gruppe grundsätzlich nur deren unverbindliche und informelle Beschlüsse vertreten kann.

Eine größere Bedeutung würde der Präsident der Euro-Gruppe dann erlangen, wenn er in Personalunion zugleich der Vorsitzende des Wirtschafts- und Finanzrates wäre und darüber hinaus nach Art. III-90 VVE-E mit der Außenvertretung des Euro im internationalen Währungssystem beauftragt würde und hiernach etwa für die Europäische Union in der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds spricht und verhandelt. Die ausdrückliche Bestimmung des nach Art. III-90 VVE-E zur internationalen Vertretung des Euros ist allerdings nur auf den ersten Blick eine weitgehende Reform. Bei näherer Betrachtung konkretisiert sie ebenfalls das geltende Vertragsrecht, das in Art. 111 IV EGV dasselbe Ergebnis ermöglicht⁹². In der Begründung für die Neufassung des späteren Art. III-90 VVE-E im Schlussbericht der Konventsarbeitsgruppe zur Ordnungspolitik heißt es dementsprechend als Grund für die Neuregelung, „dass die Bestimmungen von Artikel 111 Absatz 4 EGV nicht umgesetzt wurden.“⁹³ Art. III-90 VVE-E erstrebt somit in erster Linie das Ziel, durch eine klarere Formulierung politischen Druck zur Anwendung der Bestimmung zu erzeugen.

Ähnliches gilt für die andere materielle Ausweitung der ungleichzeitigen Zuständigkeiten der *ins*. Art. III-88 I VVE-E verleiht den *ins* zwar die Zuständigkeit, die „Koordinierung der Haushaltsdisziplin und deren Überwachung zu verstärken“ sowie „Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten ... und ihre Einhaltung zu überwachen“. Schon nach dem Wortlaut der Bestimmung handelt es sich hierbei jedoch nur um eine Ergänzung der haushaltspolitischen Überwachung und wirtschaftspolitischen Koordinierung, die nach Maßgabe der Art. 99, 104 EGV für die Europäische Union als Ganzes ausgeübt wird⁹⁴. Im Bereich der Haushaltspolitik ist hierbei zu bedenken, dass der Stabilitätspakt den kompetentiellen Rahmen des

Gruppe „Presidency“ genannt wird – dagegen wird in der deutschen Sprachfassung des Art. I-23 vom „Vorsitz“ gesprochen. Auch der Präsident des Europäischen Rats soll nach Art. I-21 I VVE-E für zweieinhalb Jahre ernannt werden. Der informelle Charakter der Euro-Gruppe würde ihr bereits heute gestatten, einen Präsidenten für zweieinhalb Jahre zu bestimmen.

⁹¹ Es sei unterstellt, dass der Europäische Rat nach Art. I-23 II VVE-E erneut die Einrichtung einer speziellen Formation der Wirtschafts- und Finanzminister beschließt.

⁹² Art. 111 IV EGV gilt nach Art. 122 IV EGV ebenfalls nur für die *ins* der Währungsunion. Er ist zwar knapper formuliert, erlaubt aber ebenso wie Art. III-90 I, III VVE-E die Festlegung gemeinsamer Standpunkt auf internationaler Ebene sowie die Regelung der personalen Vertretung; näher C. Zilioli/M. Selmayr, External, CML Rev. 36 (1999), 273; B. Martenczuk, Außenvertretung, ZaöRV 59 (1999), 93 und F. Granell, Euro, Rev.der.com.eur. 1998, 7.

⁹³ Schlussfolgerungen der Gruppe VI „Ordnungspolitik“, 21.10.2002, Konvents-Dok. CONV 357/02, S.8.

⁹⁴ Art. III-88 I lit.a VVE-E spricht im Hinblick auf die haushaltspolitische Überwachung ausdrücklich von einem „Verstärken“ und Art. III-88 I lit.b VVE-E verpflichtet die wirtschaftspolitische Koordinierung zur Vereinbarkeit „mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik“. Die Bestimmungen der Art. 99, 104 EGV werden in Art. III-71, 76 VVE-E in die neue Verfassung überführt und durch eine Stärkung der Kommission in Einzelaspekten geändert. Dem Wortlaut nach scheint Art. III-88 VVE-E nicht über Art. 99 V, 104 XIV EGV hinauszugehen.

Art. 104 EGV bereits weitgehend ausschöpft und daher wenig Raum für eine Intensivierung der Überwachungsmechanismen aufgrund des neuen Art. III-88 I lit.a VVE-E belässt⁹⁵. Praktische Bedeutung könnte in erster Linie die Bestimmung des Art. III-88 I lit.b VVE-E erlangen, wenn auf ihrer Grundlage strengere gemeinsame Verhaltensregeln (*codes of conduct*) und effizientere Koordinierungsinstrumente eingeführt würden, insbesondere durch die Errichtung einer ex ante-Koordinierung zur Intensivierung und Konkretisierung des makroökonomischen Dialogs⁹⁶ oder aufgrund neu zu schaffender Instrumente und Verfahren⁹⁷.

Soweit der politische Wille besteht, könnte eine solche wirtschaftspolitischen Kooperation der *ins* bereits heute im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit zur Umsetzung des Art. 99 EGV verwirklicht werden. Im Unterschied zu Art. III-88 I lit.a VVE-E könnten hierbei die *outs* freilich nicht von der Teilnahme ausgeschlossen werden⁹⁸. Sowohl die Vertragsbestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit als auch der neue Art. III-88 VVE-E verpflichten die Euro-Gruppe aber zur Aufgabe ihrer bisherigen Struktur und Arbeitsweise. Die Vorgaben der Verträge sind insoweit eindeutig: „Alle Mitglieder des Rates können an den Beratungen teilnehmen.“⁹⁹ Auch das Protokoll betreffend die Euro-Gruppe lässt die Integrität des EU-Organs Rat aufgrund des Art. III-88 VVE-E unberührt¹⁰⁰. Diese Entscheidung des Konvents gegen einen Ausschluss der *outs* von den Beratungen ist zu begrüßen. Die Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt und dem „Lissabon-Prozess“ zur wirtschaftspolitischen Koordinierung indizieren, dass ein generalisierter Ausschluss der *outs* nicht erforderlich ist.

Schon heute könnte die Euro-Gruppe aufgrund einer verstärkten Zusammenarbeit eine Intensivierung und Formalisierung ihrer Arbeit innerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der Europäischen Union vereinbaren, soweit dies politisch erwünscht ist. Hierauf verweist die Kommission in ihrer Mitteilung über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Gebiet vom 7. Februar 2001 ebenso hin wie vielfältige Stimmen in der Literatur¹⁰¹. Der notwendige Schutz der „Rechte“ und „Interessen“ der *outs* nach Art. 43 lit.h

⁹⁵ Ebenso zur ergänzenden Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit zu demselben Thema M. Selmayr, Rechtsgemeinschaft, AöR 122 (1999), 357/384: Eine solche Koordination stünde im „Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht.“

⁹⁶ Dies fordert de lege ferenda etwa die Mitteilung der Kommission über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Gebiet vom 7.2.2001 (KOM(2001) 82), Rz. 10 ff.; der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments, oben Fn. 83 (S. 144), Rz. 7 ff. sowie Groupement d'études et de recherches Notre Europe: Pacte pour la coordination des Politiques économiques (1997) <www.notre-europe.fr>, S. 10 ff.; W. Schäuble/K. Lamers, Überlegungen I (1994), S. 8; Groupement d'études et de recherches Notre Europe/Centro Europa Ricerche: Réussir l'Union Economique et Monétaire (1999) <www.notre-europe.fr>, S. 33 ff. und P. Jacquet/J. Pisani-Ferry, Euro-Zone (2001), S. 14 ff.

⁹⁷ Hierzu etwa G. Verbofstadt, Vision (2000): „In the first place, a socio-economic basis for the monetary union, a socio-economic policy platform which is completed each year by means of directives or recommendations and which outlines the policy to be pursued in these domains within the Union. This goes much further than GOPE (the 'grandes orientations de politiques économiques') and the annual adjustments of the Luxembourg and Lisbon guidelines.“

⁹⁸ Zur Offenheit der verstärkten Zusammenarbeit für alle Mitgliedstaaten Art. 43 lit.j, 43b EUV sowie Kapitel 2 III 10 (S. 76).

⁹⁹ So zur verstärkten Zusammenarbeit Art. 44 I S.2 EUV (zukünftig Art. I-43 III VVE-E). Auch Art. III-88 II VVE-E wiederholt ausdrücklich die allgemeine Regelung des Art. III-91 IV VVE-E zur Aussetzung nur des Stimmrechts der *outs*.

¹⁰⁰ Vielmehr wird der außervertragliche Charakter der Euro-Gruppe schon sprachlich hervorgehoben, wenn in Art. 1 Protokoll betreffend die Euro-Gruppe und Art. III-89 VVE-E nur von „informellen Sitzungen“ und „Tagungen der Minister der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten gesprochen wird“.

¹⁰¹ So die Mitteilung der Kommission, oben Fn. 96 (S. 147), Rz. 26: Verwirklichung „gegebenenfalls im Rahmen

EUV steht dabei der Errichtung einer verstärkten wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit nicht generell entgegen¹⁰². Die notwendige Offenheit der verstärkten Zusammenarbeit für die *outs* und deren Teilnahme an den Beratungen sollten dabei nicht als Vorwand für ein Unterlassen der Kooperation dienen. Eine Teilnahme der *outs* an strengeren Kooperationsregeln stärkt sogar deren Wirkungskraft wegen des größeren geographischen Geltungsbereichs. Darüber hinaus befördert sie als Heranführungsstrategie die spätere Teilnahme der *outs* an der gemeinsamen Währung. Im konkreten Fall der europäischen Bankenaufsicht wird eine verstärkte Zusammenarbeit der Euro-Gruppe unter Ausschluss des Vereinigten Königreichs sogar ausdrücklich als ineffektiv erachtet¹⁰³.

Eine zentrale Rolle bei der verstärkten wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit dürfte der engeren Abstimmung und Harmonisierung der Steuer-, Sozial- und Beschäftigungspolitik zukommen¹⁰⁴. In diesen Fällen wird besonders gründlich zu prüfen sein, ob sie zu einer Handelsbeschränkung oder Wettbewerbsverzerrung führen und damit als verstärkte Zusammenarbeit gegen Art. 43 lit.f EUV verstoßen. Regelmäßig wird die Antwort hier jedoch zugunsten einer Zulässigkeit ausfallen, da durch eine ungleichzeitige Harmonisierung der Steuer-, Sozial- und Beschäftigungspolitik ein binnenmarktähnlicher Zustand erreicht wird, als wenn in jedem Mitgliedstaat verschiedene Regelungen fortbestehen. Eine ungleichzeitige Teilharmonisierung bewirkt ein Weniger an Unterschieden in den Wettbewerbsbedingungen als eine Vielzahl verschiedener nationaler Regelungen¹⁰⁵. Allerdings erlaubt die verstärkte Zusammenarbeit auch in der Steuer-, Sozial- und Beschäftigungspolitik nur eine ungleichzeitige Kompetenzzwahnnehmung und muss im kompetentiellen Rahmen der europäischen Verträge verbleiben¹⁰⁶. Es

der ... Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit.“ In der Literatur, wenn auch meist ohne nähere Erörterung des Umfangs und der Modalitäten, *F. de la Serre/H. Wallace*, *Idée* (1997), S. 2, 14, 22; *E. Philippart/G. Edwards*, *Flexibility*, JCMSt. 37 (1999), 87/103; *C. Haguenau-Moizard*, Amsterdam, RMC 1998, 240/246; *H. Bribosia*, *Différenciation*, C.D.E. 36 (2000), 57/104 f.; *B. Hall*, *Flexible* (2000), S. 10 ff.; *J. Cloos*, *Coopérations*, RMC 2000, 512/515 und *P. Beaumont/N. Walker*, *Euro*, in: dies. (1999), S. 193 f.

¹⁰² Dies gilt jedenfalls nach der Streichung des „Interessen“-Kriteriums durch den Vertrag von Nizza. Art. 43 lit.h EUV begründet gegenüber den zehn Geboten der verstärkten Zusammenarbeit und den allgemeinen Regeln des Europarecht bei Ungleichzeitigkeit kein zusätzliches Blockaderecht, das als Generalklausel einer jeden verstärkten Zusammenarbeit entgegengesetzt werden kann; hierzu bereits Kapitel 2 III 8 (S. 74 ff.). Anders jedoch im Hinblick auf die Amsterdamer Fassung noch der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments, oben Fn. 83 (S. 144), Rz. 17; *F. Tuyschaever*, EMU, in: de Búrca/Scott (2000), S. 189 und *I. Pernice/F. Hoffmeister*, *Economic*, in: FS Ehlermann (2002), S. 380: „(T)he provisions on enhanced co-operation are not flexible enough with regard to the protection of the rights and interests of NON-EURO-States and the institutional integrity of the Community.“

¹⁰³ Nach Art. 105 VI EGV können der EZB „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen“ übertragen werden, deren Fehlen für *M. Seidel*, *Schwächen*, EuR 2000, 861/876 f. eine „konstitutionelle Schwäche der Währungsunion“ ist. Eine verstärkte Zusammenarbeit der Euro-Gruppe zur Umsetzung dieser Vorschrift wird wegen des Ausschlusses der Londoner *city* für ineffektiv gehalten. Die britische Regierung ist freilich nicht willens, der EZB Aufgaben zu übertragen, solange das Vereinigte Königreich nicht an der gemeinsamen Währung teilnimmt; *E. Crooks*, *ECB Wants Role in Banking Supervision*, *Financial Times* vom 29.1.2002, S. 4.

¹⁰⁴ Zum Ziel einer ungleichzeitigen steuerpolitischen Kooperation die Nachweise in Fn. 11 des Kapitel 2 I (S. 45). Zur beschäftigungspolitischen Ergänzung der Währungsunion etwa *W. Schönfelder/E. Thiel*, *Euro-X, Integration* 1998, 69/75. Zur Sozialpolitik *L. Jospin*, *Avenir* (2001): „Un véritable droit social européen fixant des normes communes ambitieuses doit être édifié.“

¹⁰⁵ Siehe Kapitel 2 III 6 (S. 69 ff.).

¹⁰⁶ Art. 43 lit.d EUV und Kapitel 2 III 4 (S. 65 ff.). *F. Tuyschaever*, EMU, in: de Búrca/Scott (2000), S. 190 erwartet wohl zu Recht „that it is this condition that is likely to obstruct efforts formally to develop EMU’s economic dimension on the basis of closer co-operation.“

kann im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit daher nicht etwa eine Ausdehnung der Steuerharmonisierungskompetenz auf direkte Steuern vereinbart werden¹⁰⁷.

Allerdings gestattet der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents in Art. III-328 VVE-E nunmehr den gleichzeitigen Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen¹⁰⁸. Soweit dieser Vorschlag die Regierungskonferenz überdauert, könnte er gerade im Bereich der Steuer- und Sozialpolitik einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftspolitischen Ergänzung der Währungsunion leisten. Es ist dies jedoch der bedeutendste Reformschritt des Europäischen Konvents im Hinblick im Bereich der Währungsunion. Er alleine wird nicht den Durchbruch zu einer „europäischen Wirtschaftsregierung“ leisten können. Der Grund hierfür ist letztlich die mangelnde Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit derselben. Soweit eine engere wirtschaftspolitische Abstimmung der Euro-Gruppe erwünscht ist, sollten daher in den kommenden Jahren die Entwicklungspotentiale der verstärkten Zusammenarbeit genutzt werden. Wenn hierbei der Wunsch nach einem weiteren Fortschritt entsteht, könnte eine später Vertrags- oder Verfassungsänderung die notwendige Grundlage hierfür schaffen oder alternativ der Vorschlag einer engeren völkerrechtlichen Kooperation neue Unterstützung erhalten¹⁰⁹. Allerdings stünde eine völkerrechtliche Kooperation der Euro-Gruppe ihrem Wesen nach außerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der Europäischen Union und wäre nicht als gleichzeitiges Europarecht in diesen eingebettet.

III Fazit

Die Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion folgen der Logik einer nach objektiven Gegebenheiten abgestuften Integration, die mit dem Wegfall des Differenzierungskriteriums notwendig in der Teilnahme an der gemeinsamen Währung mündet. Dagegen ist die politische Freistellung des Vereinigten Königreichs und Dänemarks die historisch erste Form von Ungleichzeitigkeit, die an den politischen Teilnahmewillen der Mitgliedstaaten anknüpft. Das griechische Beispiel zeigt, dass die Offenheit der Währungsunion für alle Mitgliedstaaten nach denselben Kriterien gelebte Realität ist. In gleicher Weise wird nach der EU-Erweiterung über die Teilnahme der neuen Mitgliedstaaten an der gemeinsamen Währung entschieden werden. Schweden wurde eine politische Freistellung bei seinem Beitritt rechtlich nicht gewährt, faktisch in der Folgezeit jedoch zugestanden. Die Referenden in Umsetzung der politischen Freistellungen verdeutlichen allen Unionsbürgern, dass sie den Fortschritt der europäischen Integration mitbestimmen. Die ungleichzeitige Rechtsstellung der *outs* umfasst zahlreiche rechtliche und institutionelle Anbindungen, die ihren späteren Anschluss zur gemeinsamen Währung befördern und ihnen bereits im Vorfeld Einfluss auf die Ausrichtung der europäischen Währungsverfassung sichern. Hiernach sind die vertraglichen Regeln der

¹⁰⁷ Eine Harmonisierung direkter Steuern (etwa der Lohn- und Einkommenssteuer) ist nach Art. 93 EGV nicht möglich. Einstimmigkeit ist nach Art. 93 EGV erforderlich für eine Harmonisierung indirekter Steuern und nach Art. 137 III EGV für alle Maßnahmen, welche die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer oder die betriebliche Mitbestimmung betreffen.

¹⁰⁸ Näher Kapitel 7 I 3 (S. 214 ff.).

¹⁰⁹ Zu Perspektiven völkerrechtlicher Kooperation *L. Jospin*, *Avenir* (2001): „Notre perspective doit être celle d'un traité social européen“ und *H. Tietmeyer*, *Modell*, EA 1994, 457/459, der auf den „interessanten“ politischen Vorschlag eines „neuen Gründungsvertrags“ einiger Mitgliedstaaten verweist. Allgemein zur europarechtlichen Zulässigkeit völkerrechtlicher Kooperationen einiger Mitgliedstaaten Kapitel 10 (S. 297 ff.).

Wirtschafts- und Währungsunion in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union eingebettet.

Die Ungleichzeitigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion konzentriert sich derzeit auf die währungspolitischen Zuständigkeiten der EZB und der europäischen Organe. Die engere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit der *ims* ist dagegen auf die Sanktionierung übermäßiger Haushaltsdefizite nach Maßgabe des Stabilitätspakts begrenzt. Die informellen Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister der Euro-Gruppe beruhen auf keiner vertraglichen Ermächtigung und erlauben daher keine verbindlichen europarechtlichen Beschlüsse. Auch der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Bestätigung des Status quo. Die informellen Treffen der Euro-Gruppe verbleiben außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union und auch innerhalb desselben soll die wirtschaftspolitische Kooperation der *ims* nur begrenzt ausgebaut werden. Allerdings könnte eine Gruppe von Mitgliedstaaten ihre Kooperation durch einen Rückgriff auf das Rechtsinstitut der verstärkten Zusammenarbeit vertiefen. Hiernach könnte insbesondere eine engere steuer-, sozial- und beschäftigungspolitische Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Kompetenzen vereinbart werden. Eine weitergehende Koordinierung auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung innerhalb der europäischen Verträge erfordert eine Vertragsänderung.