

Le i t s a t z

zum Beschluß des Zweiten Senats vom 31. März 1998

- 2 BvR 1877/97 und 2 BvR 50/98 -

Die Mitwirkung Deutschlands an der Währungsunion ist im Maastricht-Vertrag vorgesehen sowie mit Art. 23 und Art. 88 Satz 2 GG grundsätzlich gestattet (vgl. BVerfGE 89, 155 <199 ff.>). Für den Vollzug dieser rechtlichen Vorgaben, insbesondere die Entscheidung über die Teilnehmerstaaten an der Währungsunion, zeichnet der Maastricht-Vertrag den Maßstab und das Verfahren zum Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion vor. Er eröffnet dabei wirtschaftliche und politische Einschätzungs- und Prognoseräume. Dies nimmt die Bundesregierung und das Parlament für die Sicherung des Geldeigentums in Verantwortung. Der Geldeigentümer gewinnt jedoch nicht das Recht, diese parlamentarisch mitzuverantwortende Entscheidung in dem Verfahren der Verfassungsbeschwerde inhaltlich überprüfen zu lassen.

Bundesverfassungsgericht

- 2 BVR 1877/97 -

- 2 BVR 50/98 -



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
über die
Verfassungsbeschwerden**

1. des Herrn Professor Dr. R...

gegen das Unterlassen der Bundesregierung, insbesondere des Bundeskanzlers, sowie der anderen Verfassungsorgane der Bundesrepublik, gegenüber der deutschen Bevölkerung und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit der nötigen Eindeutigkeit zu erklären und zu beachten, daß Deutschland - entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 (BVerfGE 89, 155) - nur bei strikter Erfüllung der Konvergenzkriterien durch Deutschland und die anderen beitrittswilligen Mitgliedstaaten und nur unter der Voraussetzung der Europäischen Währungsunion beitreten werde, daß weder von der Bundesrepublik noch von anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union "kreative Buchführungsmethoden" oder sonstige stabilitätswidrige Manipulationen zur Berechnung des Bruttoinlandsprodukts vorgenommen werden, um eine dauerhafte Währungsstabilität und die Erfüllung der Konvergenzkriterien für das Referenzjahr 1997 vorzutäuschen und damit den Eintritt in die Währungsunion zu erschleichen

und Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung

- 2 BVR 1877/97 -,

2. a) des Herrn Dr. H...,
- b) des Herrn Dr. N...,
- c) des Herrn Professor Dr. S...,
- d) des Herrn Dr. Dr. S...

- Bevollmächtigter: Professor
Dr. Karl Albrecht Schachtschneider,
Hubertusstraße 6, Nürnberg -

gegen das Unterlassen der Bundesregierung, darauf hinzuwirken, den Beginn der dritten Stufe der Währungsunion auf einen Zeitpunkt zu verschieben, an dem die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, welche an der einheitlichen Währung mitwirken sollen, die notwendigen Voraussetzungen erfüllen, insbesondere nachhaltig konvergent sind

und Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung

- 2 BVR 50/98 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Graßhof,
Kruis,
Kirchhof,
Winter,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer

am 31. März 1998 gemäß § 24 BVerfGG einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerden werden verworfen.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen die Teilnahme Deutschlands an der Europäischen Währungsunion zum 1. Januar 1999. 1

I.

Am 7. Februar 1992 haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften in Maastricht den Vertrag über die Europäische Union unterzeichnet (BGBl II 1992 S. 1253). Dieser Vertrag hat auch den EG-Vertrag (EGV) geändert und sieht nunmehr in Titel VI Kapitel 2, Art. 105 ff. eine gemeinsame Währungspolitik der Mitgliedstaaten vor. Der Vertrag von Maastricht ist am 1. November 1993 in Kraft getreten (BGBl 1993 II S. 1947). 2

Die gemeinsame Währungspolitik soll stufenweise eine Europäische Währungsunion begründen und schließlich die Währungspolitik in der Hand eines Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) vergemeinschaften. Die ersten beiden Stufen des Übergangs in die Währungsunion sind bereits erreicht. Gegenwärtig wird der Eintritt in die dritte Stufe - die Einführung einer einheitlichen Währung - vorbereitet. 3

1. Art. 109j EGV sieht für den Übergang in die dritte Stufe ein Entscheidungsverfahren vor, in dem die rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen der Währungsunion geprüft und auf dieser Grundlage die Teilnehmerstaaten bestimmt werden. 4

a) Der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs entschied am 13. Dezember 1996, daß zu diesem Zeitpunkt keine Mehrheit der Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion erfülle. Das Verfahren nach Art. 109j Abs. 4 EGV solle deshalb zum nächstmöglichen Zeitpunkt beginnen (ABI (EG) Nr. L 335/48 vom 24. Dezember 1996). 5

Art. 109j Abs. 4 EGV sieht vor, daß der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs auf der Grundlage von Empfehlungen des Rates in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister und unter Berücksichtigung von Berichten der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts (EWI) sowie einer Stellungnahme des Europäischen Parlaments bestätigt, welche Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der einheitlichen Währung erfüllen. 6

Die Empfehlungen des Rates in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister sollen am 1. Mai 1998 und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments am 2. Mai 1998 abgegeben werden. Am 2./3. Mai 1998 soll die Bestätigung der Teilnehmerstaaten durch den Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs folgen. Nach Art. 109j Abs. 4 EGV soll die dritte Stufe am 1. Januar 1999 beginnen. 7

b) Maßstab für die Prüfung der rechtlichen Konvergenz ist nach Art. 109j Abs. 1 EGV, "inwieweit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten einschließlich der Satzung der jeweiligen nationalen Zentralbank mit Artikel 107 und Artikel 108 dieses Vertrages sowie der Satzung des ESZB vereinbar sind." 8

Für die Prüfung der wirtschaftlichen Konvergenz sieht der Vertrag nach Art. 109j Abs. 1 i.V.m. dem Protokoll über die Konvergenzkriterien vier Stabilitätsmaßstäbe vor: 9

(1) Die Erreichung eines hohen Grades an Preisstabilität, ersichtlich aus einer Inflationsrate, die um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte von der Inflationsrate jener - höchstens 3 - Mitgliedstaaten nach oben abweicht, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben. 10

(2) Eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich daraus, daß keine Entscheidung des Rates nach Art. 104c Abs. 6 EGV vorliegt, wonach in dem betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht. 11

Für die Entscheidung des Rates nach Art. 104c Abs. 6 EGV sind die Vorgaben des Art. 104c Abs. 2 i.V.m. dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit maßgeblich. Diese sehen zwei Kriterien vor: einen Wert zur Beurteilung des öffentlichen Defizits (Defizitkriterium) und einen zur Beurteilung des öffentlichen Schuldenstands (Schuldenstandskriterium). Das Defizitkriterium verlangt, daß das 12

Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (BIP) einen Referenzwert von 3 % nicht überschreitet, es sei denn, daß

- entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat 13

- oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt. 14

Das Schuldenstandskriterium verlangt, daß das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert von 60 % nicht überschreitet, es sei denn, daß das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert annähert. 15

(3) Die Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des europäischen Währungssystems seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaates. 16

(4) Die Dauerhaftigkeit der von dem betreffenden Mitgliedstaat erreichten Konvergenz, die in einem langfristigen Zinsniveau zum Ausdruck kommt, das um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz in jenen - höchstens drei - Mitgliedstaaten liegt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben. 17

c) Am 17. Juni 1997 verabschiedete der Europäische Rat den Stabilitäts- und Wachstumspakt, um die Nachhaltigkeit der Konvergenz der Mitgliedstaaten sicherzustellen (ABI (EG) Nr. C 236/1). Der Umsetzung des Stabilitätspaktes dienen zwei Verordnungen des Rates (Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken <ABI (EG) Nr. L 209/1>; Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit <ABI (EG) Nr. L 209/6>) und eine "Empfehlung über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft" (ABI (EG) Nr. L 209/12). 18

d) Das EWI stellt in seinem Konvergenzbericht vom 25. März 1998 deutliche Verbesserungen der Konvergenz seit der Veröffentlichung seines Berichts "Fortschritte auf dem Weg zur Konvergenz 1996" (November 1996) fest. Zugleich kritisiert es verschiedene Maßnahmen und Ergebnisse als unzureichend und fordert weitere Anstrengungen für eine nachhaltige Konvergenz. 19

aa) Positiv beurteilt das EWI die Grundtendenz der Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Gemessen an den harmonisierten Verbraucherpreisindizes (HVPI) sei die durchschnittliche Inflationsrate in der Gemeinschaft von 2,2 % auf 1,3 % gesunken. Mit Ausnahme Griechenlands hätten alle Mitgliedstaaten eine Rate von rund 2 % oder weniger. Parallel dazu seien auch die langfristigen Zinssätze zurückgegangen und lä- 20

gen nun mit einem Durchschnitt von etwa 5,5 % auf einem niedrigen Niveau. Die bilateralen Wechselkurse im EWS-Wechselkursmechanismus seien während des Referenzzeitraums von zwei Jahren weitgehend stabil gewesen. Auch hätten die Länder, die nicht oder nicht während zweier Jahren am EWS teilgenommen hätten, der Tendenz nach - wenngleich in unterschiedlichem Maße - Wechselkurse zu verzeichnen, die sich in der Regel nahe den unveränderten Leitkursen gegenüber den anderen EWS-Währungen bewegt hätten. Weiter seien die Haushaltsdefizite in der Union erheblich zurückgeführt worden. Sie betrügen in der gesamten Union nunmehr 2,4 %; das entspreche einem Rückgang von 1,8 Prozentpunkten gegenüber 1996. Zudem sei 1997 der Schuldenstand im Verhältnis zum BIP in der gesamten Union erstmals rückläufig gewesen.

bb) Der Bericht enthält eine Reihe von kritischen Bemerkungen, mit denen vor allem vermehrte Anstrengungen in der Zukunft gefordert werden. Das EWI betont, daß die durchschnittliche Schuldenquote immer noch 72,1 % des BIP betrage und in drei Ländern noch erheblich über diesem Wert liege. Hinsichtlich dieser drei Länder zeigt sich das EWI besorgt, ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP "hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert" und ob bereits "eine auf Dauer tragbare Finanzlage erreicht wurde". Die Rückführung der Defizitquoten unter den Referenzwert und die Rückführung der Schuldenquote sei in vielen Ländern erst in jüngster Zeit erreicht worden. Dabei seien verschiedene einmalige Maßnahmen angewandt worden, die eine Beurteilung der Fiskalpolitik erschweren und eine Nachhaltigkeit nicht garantieren könnten. Diese Maßnahmen müßten durch nachhaltige Alternativen ersetzt werden, um 1998 und in den Folgejahren einen Anstieg der Nettokreditaufnahme zu vermeiden.

21

Das EWI verlangt deshalb für die meisten Länder entschlossene und nachhaltige strukturelle Korrekturmaßnahmen. Es sei eine erhebliche weitere Konsolidierung erforderlich, um die hohen Schuldenquoten zu senken und sie in angemessener Zeit auf 60 % zurückzuführen. Dies sei zum einen geboten, um die Empfindlichkeit gegenüber Zinsveränderungen zu reduzieren, zum anderen aber auch erforderlich, um die mittel- und langfristigen Herausforderungen bestehen zu können, die sich aus der strukturellen Arbeitslosigkeit und der sich abzeichnenden Belastung der Altersvorsorge durch eine sich verändernde Altersstruktur der Bevölkerung ergäben. Schließlich sei der Abbau der Haushaltsungleichgewichte auch von Bedeutung, um für die Finanzpolitik ausreichend Flexibilität zu gewinnen, damit die Länder auf ungünstige konjunkturelle Entwicklungen reagieren könnten.

22

cc) Bei einzelnen Mitgliedstaaten mahnt das EWI noch Nachbesserungen hinsichtlich der Anpassung der Rechtsvorschriften über die nationale Zentralbank an die Vorgaben des EG-Vertrags an. Allerdings sieht es in keinem Fall die Funktionsfähigkeit der Währungsunion am Beginn der dritten Stufe als gefährdet an. Lediglich für Schweden werden noch zwei Unvereinbarkeiten mit den Anforderungen des Vertrages und der Satzung des ESZB festgestellt.

23

- e) Die Kommission gelangt auf der Grundlage ihres eigenen und des Berichts des EWI zu folgenden Empfehlungen: 24
- aa) Die Kommission stellt fest, daß das übermäßige Defizit in Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich korrigiert worden ist. Sie beschließt und übermittelt deshalb für jeden dieser Mitgliedstaaten eine Empfehlung an den Rat, seine früheren Entscheidungen über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in diesen Mitgliedstaaten nach Art. 104c Abs. 12 EGV aufzuheben. Sie geht davon aus, daß das Konvergenzkriterium der auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand erfüllt ist, wenn der Rat dieser Empfehlung folgt. Lediglich für Griechenland soll die Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits nicht aufgehoben werden. 25
- bb) Aufgrund ihrer Gesamtbeurteilung der Konvergenz in den Mitgliedstaaten empfiehlt die Kommission, daß elf Mitgliedstaaten an der Währungsunion teilnehmen sollen. 26
- Dänemark und das Vereinigte Königreich werden nicht überprüft, da beide Staaten von der vereinbarten Option Gebrauch machen, an der Währungsunion nicht teilzunehmen. Griechenland könne wegen der weiter bestehenden Ratsentscheidung über ein übermäßiges Defizit nicht an der Währungsunion teilnehmen und die Teilnahme Schwedens scheitere daran, daß dort die Bestimmungen über die nationale Zentralbank mit den Vorgaben des EG-Vertrages unvereinbar seien. Für die übrigen Mitgliedstaaten sieht die Kommission die Konvergenzkriterien als erfüllt an. Aufgrund dieser Beurteilung empfiehlt sie deshalb, für eine Empfehlung des Rates gemäß Art. 109j Abs. 2 EGV festzustellen, daß Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Finnland die Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen. 27
- f) Die Deutsche Bundesbank (Zentralbankrat) hat am 27. März 1998 auf Bitte des Bundeskanzlers ebenfalls einen Bericht über ihre Beurteilung der Konvergenz der Mitgliedstaaten vorgelegt. 28
- Die Bundesbank hält vor dem Hintergrund der erreichten Konvergenzfortschritte in vielen Mitgliedstaaten und nach Abwägung der noch bestehenden Probleme und Risiken den Eintritt in die Währungsunion ab 1999 stabilitätspolitisch für vertretbar. Hinsichtlich der Voraussetzungen einer auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand bestehe allerdings im Falle Belgiens und Italiens ernsthafte Besorgnis. Diese ließe sich nur ausräumen, wenn zusätzliche substantielle Verpflichtungen verbindlich eingegangen würden. 29
- In der Währungsunion könnten sich unverschuldete und selbstverschuldete regionale Disparitäten entwickeln. Der Maastricht-Vertrag sehe vor, daß diese von den Mitgliedstaaten durch eigene Anstrengungen zu bewältigen seien. Zwar schließe der Vertrag (Art. 104b) eine Schuldenübernahme zwischen Mitgliedstaaten oder durch die Gemeinschaft aus. Doch sollte klargestellt werden, daß auch zusätzliche Trans- 30

ferleistungen bei dem derzeit angestrebten Grad der Integration keine Lösung für regionale oder nationale Probleme sein dürften.

Die dauerhaften Erfolgchancen der Währungsunion hingen nicht allein von der Erfüllung der im Vertrag genannten Konvergenzbedingungen ab, sondern vor allem auch von einer befriedigenden realwirtschaftlichen Entwicklung in allen Teilen der Union. Damit verlören jedoch die im Vordergrund der Konvergenzprüfung stehenden Kriterien nicht an Bedeutung. Ganz im Gegenteil, je weniger die Kriterien erfüllt seien und als dauerhaft gewahrt gelten könnten, desto größer seien auch die Risiken für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der Währungsunion, und desto weniger seien die an die Währungsunion gestellten Erwartungen erfüllbar. 31

Zum Erfolg der Währungsunion gehörten eine mit dem Stabilitätsziel in Einklang stehende Wirtschaftspolitik sowie eine zügige Anpassung des staatlichen und privaten Sektors an die neuen Rahmenbedingungen. Trotz der erheblichen Fortschritte, die auf diesen Feldern mittlerweile erzielt worden seien, seien bei den teilnehmenden Mitgliedstaaten noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, um im gesamten Währungsraum verlässliche Voraussetzungen für eine dauerhafte Stabilitätsgemeinschaft zu schaffen. Der Eintritt in die Währungsunion habe beträchtliche ökonomische Konsequenzen, die bei der Entscheidung sorgfältig bedacht werden müßten. Die Auswahl der Teilnehmer bleibe letztlich jedoch eine politische Entscheidung. 32

g) Mit Beschluß vom 27. März 1998 bekundet die Bundesregierung ihre Absicht, bei ihrem Abstimmungsverhalten im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (nach Art. 109j Abs. 2 EGV) und im Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs (nach Art. 109j Abs. 4 EGV) - unter Würdigung des Berichts des EWI und der Stellungnahme der Deutschen Bundesbank - der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 25. März 1998 zum Teilnehmerkreis an der dritten Stufe der Währungsunion zu folgen und dabei auch weiterhin die vom Maastricht-Vertrag geforderte Nachhaltigkeit der erreichten Konvergenz nachdrücklich zu vertreten und ihr besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat ersucht, davon zustimmend Kenntnis zu nehmen. 33

2. Bei der Abstimmung über das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht über die Europäische Union nahm der Deutsche Bundestag am 2. Dezember 1992 eine EntschlieÙung zur Wirtschafts- und Währungsunion an, in der es heißt: 34

... 3. Der Deutsche Bundestag erkennt an, daß der Vertrag über die Europäische Union eine Grundlage für eine stabile europäische künftige Währung schafft, insbesondere durch die Sicherung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und die Vereinbarung von Stabilitätskriterien für die teilnehmenden Mitgliedstaaten. 35

Dabei werden beim Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion die Stabilitätskriterien eng und strikt auszulegen sein. Die Entscheidung für den Übergang zur dritten Stufe kann nur auf der Grundlage erwiesener Stabilität, des Gleichlaufs bei den wirtschaftlichen Grunddaten und erwiesener dauerhafter haus- 36

halts- und finanzpolitischer Solidität der teilnehmenden Mitgliedstaaten getroffen werden. Sie darf sich nicht an Opportunitätsgesichtspunkten, sondern muß sich an den realen ökonomischen Gegebenheiten orientieren. Die Natur der Kriterien bedingt es, daß ihre Erfüllung nicht nur statistisch gesichert werden kann. Ihre dauerhafte Erfüllung muß vielmehr auch aus dem Verlauf des Konvergenzprozesses glaubhaft sein. Die künftige europäische Währung muß so stabil sein und bleiben wie die Deutsche Mark.

Der Deutsche Bundestag wird sich jedem Versuch widersetzen, die Stabilitätskriterien aufzuweichen, die in Maastricht vereinbart worden sind. Er wird darüber wachen, daß der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sich streng an diesen Kriterien orientiert. 37

Der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion erfordert auch eine Bewertung durch den Deutschen Bundestag. Die Bundesregierung bedarf demgemäß für ihr Stimmverhalten bei Beschlüssen des Rates nach Artikel 109j Abs. 3 und 4 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union des zustimmenden Votums des Deutschen Bundestages. Das Votum des Deutschen Bundestages bezieht sich auf dieselbe Materie wie die Bewertung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister und die Entscheidung des Rates in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs. 38

4. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf zu erklären, daß sie dieses Votum des Deutschen Bundestages respektieren wird. 39

5. Er fordert die Bundesregierung auf, diese Vorgehensweise den Vertragspartnern sowie der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament mitzuteilen. 40

6. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, ihm ab 1994 jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Konvergenz in der Europäischen Union vorzulegen... (BTDrucks 12/3906; StenBer 12/126 S. 10879 ff.). 41

Der Bundesrat faßte in seiner Sitzung vom 18. Dezember 1992 eine weitgehend gleichlautende EntschlieÙung (BRDrucks 810/92 S. 6 f.). Am 2. April 1993 sandte der Bundesminister der Finanzen Dr. Waigel an die Vorsitzende des Europaausschusses des Deutschen Bundestages Dr. Hellwig ein Schreiben, in dem es u.a. heißt: 42

"... Im Plenum des Deutschen Bundestages habe ich am 2. Dezember 1992 bereits festgestellt, die Bundesregierung werde sich vor dem wichtigen Schritt in die Währungsunion "der Rückendeckung der gesetzgebenden Gremien versichern". Ich habe dabei auf das "zustimmende Votum" Bezug genommen, von dem in den übereinstimmenden EntschlieÙungen des Bundestages und Bundesrates gesprochen wird. 43

Ich habe mich auch bereit erklärt, das zwischen Parlament und Bundesregierung gewählte Verfahren unseren Partnern in der Gemeinschaft in Zusammenarbeit mit dem Bundesaußenminister mitzuteilen. 44

Diese Mitteilung sollte alsbald nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch die 45

Bundesregierung erfolgen, mit der das Ratifikationsverfahren bei uns abgeschlossen wird..." (BVerfGE 89, 155 <164>).

Die Beschlußfassung des Bundestages über die Teilnahme Deutschlands an der Währungsunion ist für den 23. April 1998 vorgesehen. Der Bundesrat will am 24. April 1998 entscheiden. 46

3. Die vorbereitenden Arbeiten für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion haben eine lebhafte öffentliche Diskussion insbesondere über die Fragen ausgelöst, ob eine gemeinsame Währung politisch und wirtschaftlich sinnvoll ist, ob eine - entgegen der Bezeichnung im Vertrag als "Wirtschafts- und Währungsunion" - vorgesehene Währungsunion ohne Wirtschaftsunion Geldwertstabilität sichern kann, ob die Mitgliedstaaten schon die vertraglichen und ökonomischen Voraussetzungen für eine gemeinsame Währung geschaffen haben und welche Staaten an der Währungsunion teilnehmen sollen. 47

Die Bundesregierung verspricht sich von dem Abbau der Währungsschranken eine folgerichtige Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes, mit dem Wegfall der Währungsrisiken auch eine zunehmende Planungs- und Kalkulationssicherheit, das Entfallen währungsbedingter Kosten für Transaktion und Kurssicherung, ein Sinken der Kosten des Zahlungsverkehrs, mehr Transparenz in Preisen und Kosten, neue Anlage- und Finanzierungsmöglichkeiten in einem gemeinschaftsweiten Finanzmarkt (vgl. Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Einführung des Euro, BTDrucks 13/9347, Begründung S. 21). Das Grünbuch der Kommission aus dem Jahre 1995 nennt als weitere Vorteile die Anregung von Wachstum und Beschäftigung sowie eine "vermehrte gemeinsame monetäre Souveränität der Mitgliedstaaten" (Grünbuch über die praktischen Fragen des Übergangs zur einheitlichen Währung, KOM (95), 333 endg., S. 2). Außerdem wird es als Vorzug der Währungsunion angesehen, daß die vergrößerte Währungszone ein Gegengewicht gegen den Dollar und den Yen bilden wird. 48

Gegen die Währungsunion wird vor allem eingewandt, daß sie das Ziel der Preisstabilität nicht hinreichend absichere. Die Inflationsgefahren in einer Währungsunion seien größer als bei einem Wettbewerb nationaler Zentralbanken. Vielfach wird die Diskrepanz zwischen der fortbestehenden Selbständigkeit der Haushalts- und Wirtschaftspolitiken der Teilnehmerländer einerseits und der vergemeinschafteten einheitlichen Währung andererseits als grundlegender Konstruktionsfehler der Währungsunion bemängelt. Außerdem wird die Besorgnis geäußert, daß angesichts der Arbeitslosigkeit in Europa und der teilweisen Nichterfüllung der Konvergenzkriterien die Einführung einer gemeinsamen Währung zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu früh komme und diese deshalb instabil zu werden drohe (vgl. Willecke <Hrsg.>, Die Zukunft der D-Mark <1997> sowie die Stellungnahme von 165 Professoren der Wirtschaftswissenschaften: "Der Euro kommt zu früh"). 49

Für die zukünftige Fortentwicklung des Europarechts werde sich nach Einführung einer gemeinsamen Währung das Erfordernis einer wechselseitigen Abstimmung 50

von nationaler und supranationaler Rechtsordnung und einer Rücksichtnahme aufeinander noch verstärken. Hierzu wird vor allem darauf verwiesen, daß die gegenwärtige Europäische Gemeinschaft in ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung die nicht-ökonomischen Rechtswerte und grundrechtlichen Garantien nicht schwächen, die Bildung einer Währungsunion innerhalb der Europäischen Union den Zusammenhalt dieser Union nicht gefährden und die vorgesehene Erweiterung des Kreises der EG-Mitgliedstaaten nicht erschweren dürfe. Bei der Weiterentwicklung des Europäischen Binnenmarktes müsse - auch vor dem Hintergrund weltöffener Märkte - die rechtsgewährleistende und ausgleichende Funktion des Staates gegenüber den Wirtschaftsmächten gestärkt und das Erfordernis parlamentarischer Legitimation jeder Ausübung von Hoheitsgewalt erneuert und bekräftigt werden.

II.

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen die Teilnahme Deutschlands an der Währungsunion schon zum 1. Januar 1999. Der Beschwerdeführer zu 1. rügt eine Verletzung seines grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 GG. Die Beschwerdeführer zu 2. rügen eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und ihres grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 GG. 51

1. Der Beschwerdeführer zu 1. sieht sich als Wähler in seinen Rechten auf Teilhabe an einem offenen Prozeß europapolitischer Willensbildung verletzt. Voraussetzung für eine sinnvolle Wahl sei eine objektive, die Probleme nicht verschweigende Informationspolitik der Bundesregierung. Das demokratische Mitwirkungsrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG gewähre insoweit einen Abwehranspruch gegen eine nicht hinreichend unterrichtende Informationspolitik. 52

Nach dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts sei es verfassungswidrig, das in Art. 38 Abs. 1 GG verbürgte Mitentscheidungsrecht der Bürger durch Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip und die demokratische Legitimation aller öffentlichen Gewalt verletzt werde. Insbesondere der Bundeskanzler und die von ihm geführte Bundesregierung seien dabei, den Beitritt Deutschlands zur Währungsunion durchzusetzen, obwohl die Konvergenzkriterien - durch eine "kreative Buchführung" - nur scheinbar eingehalten würden. 53

Neuerdings mehrten sich auch Stimmen, die jene Konvergenzkriterien einer Interpretation zugänglich machen und schon deren annähernde Erfüllung für eine Teilnahme an der Währungsunion genügen lassen wollten. Durch eine solche Auslegung des Vertrages von Maastricht würden die Beschwerdeführer des Maastricht-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht aus dem Jahre 1993 in besonderem Maße getäuscht, da gerade die Unbestimmtheit der Konvergenzkriterien einer ihrer Kritikpunkte gewesen sei. Dies sei aber damals mit Hinweis auf das Erfordernis strikter Einhaltung der Konvergenzkriterien als nicht stichhaltig angesehen worden. 54

Auch solle nunmehr - entgegen früheren Aussagen - die Währungsunion ohne eine 55

begleitende politische Union verwirklicht werden und somit als Vehikel zur Erreichung der politischen Union dienen. Die Gemeinschaft empfangen aber ihre Legitimation aus der Ausrichtung auf wirtschaftspolitische Themen und Kompetenzen. Bei einer solchen Steuerung aus wirtschaftlicher Perspektive drohe die Integration eine Entwicklung hin zu einer dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip verpflichteten politischen Einheit Europas eher zu hindern als zu fördern.

Insgesamt bestehe die Gefahr, daß der Kompetenz- und Aufgabenbereich der grundgesetzlichen Demokratie durch eine Politik verlorengehe, die zu einer erheblichen Verlagerung von Aufgaben auf die Europäische Gemeinschaft führe, ohne daß hierüber eine ernsthafte politische Auseinandersetzung stattfinden könne; dadurch werde zugleich das im Wahlrecht zum Ausdruck kommende politische Mitentscheidungsrecht aller Bürger ausgehöhlt. 56

2.a) Auch die Beschwerdeführer zu 2. sehen sich durch die gegenwärtige Währungsunion in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzt. Der Deutsche Bundestag habe die Verantwortung für die Währungsunion gemäß den Bestimmungen des Vertrages von Maastricht übernommen; daher seien die Stabilitätsanforderungen dieses Vertrages eine verbindliche Grenze der Integrationspolitik. Eine Beteiligung Deutschlands an der Währungsunion entgegen dem Konzept der Stabilitätsgemeinschaft sei nicht mehr vom Deutschen Bundestag verantwortet und auch nicht mehr vom Zustimmungsgesetz gedeckt. 57

Sollte der Deutsche Bundestag selbst bei seinem Votum über die Teilnahme Deutschlands an der dritten Stufe der Währungsunion das Stabilitätskonzept mißachten, so könne dies unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG angegriffen werden, weil die Teilnahme Deutschlands nur dann parlamentarisch verantwortbar sei, wenn die Währungsunion berechenbar bleibe. Die Beschwerdeführer stützen sich dabei insbesondere auf ein subjektives Recht auf Freiheitlichkeit aller Politik. Diese sei letztlich Erkenntnis des Rechts. Deshalb habe der Einzelne ein Bürgerrecht darauf, daß der Deutsche Bundestag sich bei seinen Beschlüssen an das Recht halte. Vertrete er das Volk entgegen dem Recht, so verletze dies das verfassungsbeschwerdefähige Recht auf Repräsentation der Sittlichkeit und der praktischen Vernunft durch die Vertreter des Volkes. 58

Die Beschwerdeführer machen außerdem geltend, daß die Europäische Union mit dem Übergang zentraler währungspolitischer Befugnisse substantielle Staatlichkeit gewinne. Den Parlamenten der Mitgliedstaaten verblieben mit der Errichtung der Währungsunion keine Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht mehr. Der Übergang zur Währungsunion führe zur Staatlichkeit Europas und bedürfe deshalb einer neuen Verfassung. 59

b) Weiter rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG. Zwar stehe das Bundesverfassungsgericht einem grundrechtlichen Schutz gegen inflationäre Vermögenseinbußen bislang eher zurückhaltend gegenüber. Diese Zurückhaltung sei unproblematisch, soweit die Inflation nicht hinrei- 60

chend sicher auf staatliche Maßnahmen zurückgeführt werden könne. Setze der Staat jedoch - wie bei der Entscheidung über die Teilnahme an einer Währungsunion mit anderen Staaten - die alleinige Ursache für eine Inflation, dann sei der Schutzbereich von Art. 14 GG berührt. Die Beschwerdeführer nennen vor allem sieben Gesichtspunkte, aus denen sich ihrer Auffassung nach eine in diesem Sinne verfassungsrechtlich erhebliche Inflationsgefahr ergebe:

(1) Die Vereinbarung einer Währungsunion ohne gleichzeitige politische Union sei ein struktureller Fehler des Maastricht-Vertrages, der zwangsläufig inflationäre Entwicklungen begünstige. Bei Fehlen einer politischen Union könne eine am Ziel der Preisstabilität ausgerichtete Politik der EZB von den Mitgliedstaaten unterlaufen werden. Der Vertrag verfolge eine "abwegige Sachzwangstrategie", mit der die politische Union durch die Währungsunion erreicht werden solle. Dagegen lehre alle Erfahrung, daß umgekehrt die politische Union Voraussetzung für eine Währungsunion sei. Ohne eine politische Union sei die Gemeinschaft ein unvollkommener Staat, der die sozialen Fragen gerade wegen der Währungsunion nicht bewältigen könne. Die disharmonische Gestalt der Währungsunion, bei der Wirtschaft und Währung, Markt und Wettbewerb gemeinschaftlich geregelt, das Soziale aber national bewältigt werden solle, sei nur durchführbar, wenn man die Sozialpolitik minimiere. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit gerate eine am Vorrang der Preisstabilität ausgerichtete europäische Währungspolitik mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes in Konflikt.

61

(2) Mit dem Wegfall des Währungswettbewerbs zwischen den nationalen Zentralbanken entfalle ein zentrales Element der Stabilitätssicherung. Unter dem bisherigen System des EWS sei derjenigen Währung die Funktion einer Ankerwährung zugefallen, der die Anleger das größte Vertrauen entgegenbrächten. Auf diese Weise sei ein Wettbewerb um die Position der Ankerwährung entstanden, der für eine stabilitätsorientierte Politik aller Mitgliedstaaten gesorgt habe. Die Währungsunion ersetze dieses auf Wettbewerb ausgerichtete System durch eine Monopolstellung der EZB, welche weder dem beschriebenen Wettbewerb ausgesetzt sei noch die Stabilitätsreputation der Deutschen Bundesbank für sich in Anspruch nehmen könne. Zwar orientiere sich die EZB strukturell am Vorbild der Bundesbank; dennoch könne von ihr keine vergleichbar stabilitätsorientierte Geldpolitik erwartet werden, weil es an einer gemeinsamen Stabilitätskultur in den Teilnehmerstaaten fehle.

62

Das entscheidende Risiko bestehe darin, daß ein "innerer Dissens" in die Währungsunion hineingetragen werde. Mit der verbindlichen Festlegung der Wechselkurse entfalle die Möglichkeit, daß unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen sich über Preise, Zinsen und Wechselkurse auspendelten. Dadurch würde zum politischen Streit, was zuvor durch Marktmechanismen geräuschlos kanalisiert und geregelt worden sei. Eine derart konfliktbeladene Währungsunion werde sich als Sprengsatz für die Gemeinschaft erweisen.

63

(3) Die unterschiedliche Stabilitätskultur werde in den verschiedenen Vorstellungen in Deutschland und in Frankreich über die Prioritäten zwischen Geldwertstabilität und

64

hohem Beschäftigungsniveau besonders deutlich. Insoweit sei bezeichnend, daß die Ziele des Art. 2 EGV durch den Amsterdamer Vertrag ergänzt worden seien und dort nun das hohe Beschäftigungsniveau vor der Geldwertstabilität genannt werde.

(4) Eine besondere Gefahr für inflationäre Entwicklungen gehe von der unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation in den Teilnehmerstaaten aus. Das Kriterium der Preisstabilität sei wegen der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit in Europa verfehlt. Es genüge nicht, daß die Preise als solche unverändert blieben, vielmehr setze Preisstabilität ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, damit aber auch eine hinreichend hohe Beschäftigungsquote voraus. Preisstabilität in diesem Sinn sei angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Europa nicht erreicht.

65

Das Kriterium der Haushaltsdisziplin sei ebenfalls überwiegend verfehlt, weil in den meisten Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für ein "übermäßiges Defizit" i.S. des Art. 104c EGV vorlägen. Inwieweit das Defizitkriterium von 3,0 % nur deshalb eingehalten werde, weil die betreffenden Staaten Methoden "kreativer Buchführung" anwendeten, könne offenbleiben, da in der Mehrzahl der Staaten das Schuldenstandskriterium von 60 % weit überschritten werde. Selbst dort, wo sich der Wert in der Nähe von 60 % befinde - wie etwa beim Mitgliedstaat Deutschland -, komme ein Ausnahmetatbestand nicht in Betracht, da die Quote nicht rückläufig sei, sondern steige.

66

Das dritte Konvergenzkriterium, die Einhaltung der Wechselkurse in normalen Bandbreiten, könne derzeit nicht erfüllt werden. Es setze nämlich "normale" Bandbreiten voraus. Diese hätten im Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrages von Maastricht bei einer Toleranz von +/- 2,25 % gelegen. Seit 1993 seien sie auf +/- 15 % erweitert und damit in ihrer Substanz verändert worden. Solange die ursprünglichen "normalen" Bandbreiten nicht wiederhergestellt seien, sei dieses Erfordernis nicht erfüllbar.

67

Auch die Zinsstabilität als viertes Kriterium könne derzeit nicht erfüllt werden. Die äußere Einhaltung der Werte durch die meisten Mitgliedstaaten sei solange nicht aussagekräftig, als man nicht zu den engen Bandbreiten des Europäischen Währungssystems zurückgekehrt sei oder die Konvergenz nach den anderen Kriterien erreicht habe.

68

(5) Auch der am 17. Juni 1997 in Amsterdam beschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt könne die Gefahr inflationärer Entwicklungen nicht bannen. Er belasse die vertraglichen Sanktionsmechanismen für eine unsolide Haushaltspolitik der Sache nach bei der Regelung des Art. 104c Abs. 11 EGV und erhalte insbesondere das Ermessen des Rates bei seiner Entscheidung über Art und Umfang von Sanktionen aufrecht. Soweit er in einzelnen Punkten versuche, über die Regelungen des Art. 104c EGV hinaus Maßnahmen zur Erzwingung der Haushaltsdisziplin einzuführen, sei er vertragswidrig.

69

(6) Weiterhin würden inflationäre Entwicklungen durch die Aufweichung des Nominalwertprinzips gefördert. Im Euro-Einführungsgesetz werde unter Aufgabe des No-

70

minalwertprinzips die Vereinbarung von Indexklauseln zugelassen. Eine solche Indexierung aber könne die Inflation geradezu verstärken.

(7) Neben die Umverteilung durch die zu erwartenden inflationären Entwicklungen trete ein weiterer Umverteilungseffekt, der durch die Festlegung der Wechselkurse veranlaßt werde. Eine korrekte Festlegung der Wechselkurse sei nicht zu erwarten. Sie setze voraus, daß der nominal festgelegte Umrechnungskurs auch der realen Kaufkraft entspreche. Sei dies nicht der Fall, so drohe eine erhebliche Umverteilung, bei der das Vermögen der deutschen Sparer und Geldvermögensbesitzer in Euro gerechnet real schrumpfen, das der Geldvermögensbesitzer in den ehemaligen Weichwährungsländern dagegen in Euro gerechnet real wachsen werde. Für die Umrechnung sei eine umfassende Kaufkraftstudie erforderlich, an der es bislang fehle.

71

c) Für den Fall, daß das Bundesverfassungsgericht vermögensmindernde Währungsmaßnahmen nicht an der Eigentumsgarantie messe, sehen sich die Beschwerdeführer jedenfalls in ihrem Recht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt.

72

III.

Von den nach § 94 Abs. 1 und 4 i.V.m. § 77 BVerfGG zur Äußerung Berechtigten hat der Bundesminister der Finanzen namens der Bundesregierung Stellung genommen. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für offensichtlich unzulässig, jedenfalls aber für offensichtlich unbegründet.

73

B.

Ob das unmittelbare Bevorstehen von Hoheitsakten es hier rechtfertigt, die Verfassungsbeschwerden insoweit als zulässig zu erachten, mag dahinstehen. Sie sind jedenfalls offensichtlich unbegründet, so daß nach § 24 BVerfGG verfahren werden kann (vgl. BVerfGE 53, 100 <106>; 79, 223 <231>; 96, 1 <5>). Damit erledigen sich zugleich die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

74

Die Mitwirkung Deutschlands an der Währungsunion ist im Maastricht-Vertrag vorgesehen sowie mit Art. 23 und Art. 88 Satz 2 GG grundsätzlich gestattet (vgl. BVerfGE 89, 155 <199 ff.>). Für den Vollzug dieser rechtlichen Vorgaben, insbesondere die Entscheidung über die Teilnehmerstaaten an der Währungsunion, zeichnet der Maastricht-Vertrag den Maßstab und das Verfahren zum Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion vor. Er eröffnet dabei wirtschaftliche und politische Einschätzungs- und Prognoseräume. Dies nimmt die Bundesregierung und das Parlament für die Sicherung des Geldeigentums in Verantwortung. Der Geldeigentümer gewinnt jedoch nicht das Recht, diese parlamentarisch mitverantwortende Entscheidung in dem Verfahren der Verfassungsbeschwerde inhaltlich überprüfen zu lassen.

75

I.

Art. 38 Abs. 1 GG ist nicht berührt.

76

1. Art. 38 Abs. 1 und 2 GG gewährleistet den Wahlberechtigten das subjektive Recht, an der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilzunehmen. Diese Verbürgung erstreckt sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts: Den Wahlberechtigten wird - nach Maßgabe näherer gesetzlicher Bestimmung - gewährleistet, durch die Wahl an der Legitimation der Staatsgewalt auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluß zu nehmen. Im Anwendungsbereich des Art. 23 GG schließt Art. 38 GG es aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und die Einflußnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es durch Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt ist, verletzt wird (BVerfGE 89, 155 <171 f.>). 77

Demokratie setzt eine ständige freie Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen voraus, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen vorformt. Dazu gehört auch, daß die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind (BVerfGE 89, 155 <185>). Solche - vorrechtlichen - Verfassungsvoraussetzungen werden jedoch von Art. 38 Abs. 1 GG nicht grundrechtsgleich gewährleistet. 78

2.a) Die Gründung der Europäischen Währungsunion ist Gegenstand des Maastricht-Vertrages. Deutschland hat diesen Vertrag mit den anderen Mitgliedstaaten geschlossen, in Art. 23 Abs. 1 GG auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt und in dem Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG in Deutschland für anwendbar erklärt. Die Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte in den europäischen Organen wird durch die Beteiligungsrechte des Bundestages (Art. 23 Abs. 2 und 3 GG) parlamentarisch mitverantwortet. Damit kann auch der Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion hinreichend demokratisch legitimiert werden (vgl. BVerfGE 89, 155 <190 f., 199 ff.>). 79

b) Das gilt auch für die Entscheidung über die konkrete Gestalt der Währungsunion auf der Grundlage des Vertrages von Maastricht, durch den eine Währungsunion ohne gleichzeitige oder unmittelbar nachfolgende politische Union begründet wird. Sollte sich herausstellen, daß die Währungsunion in der Realität ohne eine politische Union nicht zu verwirklichen ist, bedarf es einer erneuten politischen Entscheidung, welche Folgerungen daraus für die Währungsunion und die Vertragsgestaltung im übrigen zu ziehen sind. Für diese Entscheidung ist eine Vertragsänderung erforderlich, die nur mit Zustimmung der nationalen staatlichen Organe in deren politischer Verantwortung zustande kommen kann (BVerfGE 89, 155 <207>). 80

c) Nach diesen Vorgaben stehen die Mitgliedstaaten und die Europäische Union nunmehr vor der Entscheidung, die Währungsunion unter noch zu bestimmenden Teilnehmerstaaten einzuführen. Maßstab und Ablauf des Eintritts in die dritte Stufe der Währungsunion sind im Vertrag geregelt und gewinnen im Zustimmungsgesetz in 81

der Verantwortung von Bundestag und Bundesrat für Deutschland Rechtsverbindlichkeit. Die Wahrnehmung dieser bereits durch den Maastricht-Vertrag übertragenen Hoheitsrechte nimmt dem Bundestag keine weiteren Kompetenzen und Befugnisse. Insoweit kommt eine Verletzung des Art. 38 Abs. 1 GG nicht in Betracht.

d) Soweit der Beschwerdeführer zu 1. rügt, die von der Bundesregierung verfolgten politischen Zielvorstellungen seien nicht allgemein sichtbar und verstehbar, betrifft dies die vorrechtlichen Voraussetzungen der Demokratie. Diese sind jedenfalls aufgrund des Art. 38 Abs. 1 GG als einer grundrechtsgleichen Gewährleistung nicht einfordern. Demnach sind das im EG-Vertrag vorgesehene abgestufte Verfahren zur Währungsunion sowie die Darlegung von Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und Bundesländern über ihre Zielvorstellungen seit der parlamentarischen Beratung über den Maastricht-Vertrag und die damit zusammenhängende Verfassungsänderung hier nicht zu würdigen.

82

II.

Das Zustimmungsgesetz zum Maastricht-Vertrag verändert als Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S. von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG den Inhalt des Geldeigentums in Deutscher Mark. Führt in Anwendung des Maastricht-Vertrages die Einschätzung und Prognose der zuständigen Staatsorgane zu dem Ergebnis, daß die vorgesehene Währungsunion eine Stabilitätsgemeinschaft sein wird, so ist ein Geldeigentümer nicht befugt, im Wege der Verfassungsbeschwerde diese Einschätzungen und Bewertungen durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

83

1. Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet das Recht, Sach- und Geldeigentum zu besitzen, zu nutzen, es zu verwalten und über es zu verfügen.

84

a) In der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet das Grundgesetz die privat verfügbare ökonomische Grundlage individueller Freiheit. Der Eigentumsgarantie kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte "die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen" (BVerfGE 50, 290 <339>; 53, 257 <290>). In der heutigen Gesellschaft sichert die große Mehrzahl der Staatsbürger die wirtschaftliche Grundlage ihrer Existenz und ihrer Freiheiten "weniger durch privates Sachvermögen als durch den Arbeitsertrag und die daran anknüpfende solidarisch getragene Daseinsvorsorge, die historisch von jeher eng mit dem Eigentumsgedanken verknüpft war" (BVerfGE 40, 65 <84>; 53, 257 <290>).

85

Dementsprechend schützt die Eigentumsgarantie nicht nur körperlich greifbare Sachen, sondern auch geldwerte Forderungen, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger privatnützig zugeordnet sind, auf Eigenleistungen beruhen und als materielle Grundlagen persönlicher Freiheit dienen (vgl. im einzelnen BVerfGE 40, 65 <82 f.>; 45, 142 <179>; 69, 272 <300>; 70, 278 <285>). Eine wesentliche Freiheitsgarantie des Eigentums liegt gerade darin, Sachgüter und Geld ge-

86

geneinander austauschen zu können. Die Gleichwertigkeit von Sach- und Geldeigentum ist auch eine der Funktionsgrundlagen des Art. 14 GG. Geld ist geprägte Freiheit; es kann frei in Gegenstände eingetauscht werden.

b) Allerdings ist der Geldwert in besonderer Weise gemeinschaftsbezogen und gemeinschaftsabhängig. Er bildet sich im Rahmen der staatlichen Währungshoheit und Finanzpolitik wesentlich auch durch das Verhalten der Grundrechtsberechtigten selbst, insbesondere über Preise, Löhne, Zinsen, wirtschaftlichen Einschätzungen und Bewertungen. Der Außenwert des Geldes folgt aus der Beziehung des nationalen Geldes zu anderen Währungen und deren staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundlagen. In diesen Abhängigkeiten kann der Staat den Geldwert nicht grundrechtlich garantieren. Wie Art. 14 Abs. 1 GG beim Sacheigentum nur die Verfügungsfreiheit des anbietenden Eigentümers, nicht aber die Bereitschaft des Nachfragers gewährleisten kann, so kann das Grundrecht des Eigentümers auch beim Geld nur die institutionelle Grundlage und die individuelle Zuordnung gewährleisten.

87

2. Wird die Deutsche Mark durch eine andere Währung ersetzt, also der hoheitliche Garant des Einlösungsvertrauens ausgetauscht, so verändert dies den rechtlichen Rahmen, der den in Geld vergegenständlichten Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich sichert. Das Einlösungsvertrauen stützt sich in Zukunft nicht mehr auf die staatlich verfaßte Rechtsgemeinschaft der Bundesrepublik Deutschland, sondern wird von einer anderen Rechtsgemeinschaft und der sie stützenden Wirtschaftskraft getragen. Ob und inwieweit dieser hoheitlich angeordnete Währungsumtausch den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG berührt, bedarf hier keiner abschließenden Beurteilung. Er findet jedenfalls in Art. 88 Satz 2 GG sowie in der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zum Maastricht-Vertrag gemäß Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG und deren Mitwirkung an Rechtsetzungsakten zu seinem Vollzug gemäß Art. 23 Abs. 2 ff. GG eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage.

88

a) Der Maastricht-Vertrag regelt eine auf ständige Fortentwicklung angelegte Europäische Union, die von den Verfassungen der Mitgliedstaaten und deren ernsthafter Vollzugsbereitschaft getragen wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <200>). Das Grundgesetz anerkennt und rechtfertigt in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 eine Mitwirkung Deutschlands bei dieser Entwicklung der Europäischen Union. Als das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl I S. 2086) der europäischen Integration in Art. 23 GG eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage gegeben hat, stand dem verfassungsändernden Gesetzgeber als nächster Integrationsschritt die Entscheidung für eine Europäische Währungsunion vor Augen (BTDrucks 12/3338, S. 5). Art. 88 Satz 2 GG bringt den Willen des Verfassungsgebers zum Ausdruck, eine Übertragung der Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Bundesbank auf eine Europäische Zentralbank unter der Voraussetzung zuzulassen, daß die Europäische Zentralbank unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet. Die so verfassungsrechtlich legitimierte Fortbildung der Europäischen Union ist auf eine Entscheidung über den Eintritt in die Währungsunion unter be-

89

stimmten Teilnehmerstaaten angelegt.

b) Mit der Zustimmung zur Währungsunion hat der deutsche Gesetzgeber nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des Geldeigentums in der Weise bestimmt, daß Deutschland unter näher geregelten Rechtsvoraussetzungen in eine Währungsunion einbezogen werden kann (Art. 109j EGV), die Deutsche Mark deshalb nach Einführung einer einheitlichen Währung in den Euro umgerechnet werden und in dieser eigenständigen Währung aufgehen darf. Seitdem besitzt jeder Inhaber von DM-Eigentum eine Rechtsposition, die darauf angelegt ist, in eine Europäische Währungsunion eingebracht zu werden. Diese Vorgabe hat von Rechts wegen zur Folge, daß Garant dieses Geldes nicht mehr der deutsche Staat und die in Deutschland vorhandene Wirtschaftskraft sind. Dieser nationale Garant wird vielmehr durch die Teilnehmerländer an der Währungsunion und die ihnen zugehörigen Volkswirtschaften ersetzt (vgl. schon BVerfGE 89, 155 <174>).

90

c) Der EG-Vertrag und das Grundgesetz regeln die Maßstäbe und das Verfahren zum Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion mit klaren rechtlichen Vorgaben und betonen dabei Zuständigkeit und Verantwortlichkeit von Bundesregierung und Parlament.

91

aa) Art. 109j i.V.m. Art. 104c EGV fordert für die nunmehr anstehende Entscheidung über den Beginn der Währungsunion mit bestimmten Teilnehmerstaaten im wesentlichen eine Beurteilung der dauerhaften Stabilität der Währungsunion aufgrund der rechtlichen und wirtschaftlichen Konvergenz der Teilnehmerstaaten. Die Kriterien dieser Konvergenz hat der Vertrag in klaren Tatbeständen als rechtsverbindliche Entscheidungsgrundlage geregelt (Art. 109j Abs. 1 i.V.m. Art. 104c sowie dem Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Art. 109j EGV und dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit). Dieser Rechtsmaßstab eröffnet freilich Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognoseräume (BVerfGE 89, 155 <203>): Die Prüfung und Bewertung der vom EWU und der Kommission vorgelegten Daten verlangen empirische Feststellungen, Einschätzungen und Bewertungen, die sich nur annähernd auf Erfahrungswissen stützen können. Die Beurteilung der Entwicklungen fordert Analysen und Voraussagen mittels praktischer Vernunft, die nur Wahrscheinlichkeitsurteile erlauben, nicht aber Gewißheit vermitteln. Die Gesamtwürdigung eines hohen Grades dauerhafter Konvergenz und die daran anknüpfende Prognose einer stetigen Stabilitätsgemeinschaft verlangen von den verantwortlichen Organen Entscheidungen, in denen sich Tatsachenfeststellungen, Erfahrungswerte und willentliches Gestalten in fließenden Übergängen mischen. Soweit der Vertrag für die Kriterien des Haushaltsdefizits und des Schuldenstandes nach Art. 104c Abs. 2 EGV auch eine bestimmte Annäherung an Referenzwerte zum Tatbestand macht, baut die Entscheidung auf eine Prognose, die nur eine Einschätzung nach Wahrscheinlichkeit sein kann und deshalb in begleitenden Prüfungen und Entscheidungen fortgeschrieben werden muß. In diesem Bereich rechtlich offener Tatbestände zwischen ökonomischer Erkenntnis und politischer Gestaltung weist das Grundgesetz die Entscheidungsverantwortlichkeiten Regierung und Parlament zu (Art. 23 Abs. 2 ff. GG).

92

bb) Das Erfordernis einer langfristigen Gesamtprognose aufgrund von Einschätzungen und Bewertungen ökonomischer, sozialer und politischer Faktoren und von Voraussagen über zukünftiges Verhalten von Wirtschaft und Gesellschaft sowie über die finanzwirtschaftliche Disziplin der Teilnehmerstaaten hat Bundestag und Bundesrat veranlaßt, sich für den Übergang zur dritten Stufe der Währungsunion eine eigene Bewertung vorzubehalten (vgl. BVerfGE 89, 155 <202>). 93

Verantwortlich für die Übertragung der Währungshoheit auf die Europäische Gemeinschaft und die Fortentwicklung durch eine Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen ist primär der Gesetzgeber (Art. 23 Abs. 1 GG), für den Vollzug des Vertrages primär die Bundesregierung (BVerfGE 92, 203 <230 ff.>). Nimmt die Bundesregierung die deutschen Mitgliedschaftsrechte in den europäischen Organen wahr, so wirkt der Bundestag integrationsbegleitend nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 2 und 3 GG und des zu seiner Ausführung erlassenen Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl I S. 311) an der Willensbildung des Bundes in diesen Angelegenheiten mit. Die Beteiligung des Bundesrates bestimmt sich nach Art. 23 Abs. 2, 4 und 5 GG. Diese wechselbezüglichen Kompetenzen sind im Sinne der Organtreue wahrzunehmen (BVerfGE 89, 155 <190 ff.>). 94

cc) Die Entscheidung des Rates in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs gem. Art. 109j Abs. 4 EGV über die Teilnehmerstaaten an der Währungsunion ist ein Rechtsetzungsakt im Sinne von Art. 23 Abs. 3 GG, der den Vertrag rechtsverbindlich gestaltend anwendet und die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat betrifft. Die Stellungnahme des Bundestages ist deshalb gemäß Art. 23 Abs. 3 Satz 2 und die des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 5 Satz 1 GG von der Bundesregierung zu berücksichtigen. Die Verständigung zwischen Bundestag und Bundesrat einerseits und der Bundesregierung andererseits im Dezember 1992 bleibt im Rahmen dessen, was die - seit dem 22. Dezember 1992 geltende - Neufassung des Art. 23 zur Zusammenarbeit von Bundestag und Bundesrat in gegenseitiger Organtreue vorsieht. 95

d) Soweit Art. 109j Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 107 und Art. 108 EGV die "rechtliche Konvergenz" (vgl. Deutsche Bundesbank, InfBrief zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Nr. 10, Februar 1998, S. 3) von EZB und nationalen Zentralbanken fordert und insbesondere deren rechtlich gesicherte Unabhängigkeit zur Bedingung der Währungsunion macht, enthält auch diese Vorschrift primär einen Prüfungs- und Gewährleistungsauftrag an die Bundesregierung und das Parlament, das die Fortentwicklung der Währungsunion politisch zu begleiten und zu verantworten hat. Art. 88 Satz 2 GG fordert für die Europäische Zentralbank deren Unabhängigkeit und die Verpflichtung auf das vorrangige Ziel der Sicherung der Preisstabilität. Der EG-Vertrag erweitert das Erfordernis der Unabhängigkeit und erstreckt es über die EZB hinaus (Art. 107 EGV) auf die Zentralbanken der Mitgliedstaaten und verdeutlicht das vorrangige Ziel der Preisstabilität in materiellen und institutionellen Einzelanforderungen (Art. 105 ff. EGV). Diese rechtliche Konvergenz verwirklicht sich aber - abgese- 96

hen von den Anforderungen an die Deutsche Bundesbank - im Gemeinschaftsrecht und im Recht anderer Mitgliedstaaten. Sie wird jedenfalls gegenüber den anderen Mitgliedstaaten vorrangig durch politische Verständigung erfüllt.

e) Die Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat tragen mit ihrem Auftrag, die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft mitzugestalten und damit den Anforderungen des Art. 88 Satz 2 GG zu genügen, auch zur objektiv-rechtlichen Sicherung des Geldeigentums und insoweit zur Gewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG bei. Die Beschwerdeführer verkennen aber die Reichweite des in Art. 14 Abs. 1 GG gewährleisteten grundrechtlichen Anspruchs, wenn sie unter Berufung auf Art. 14 GG die politisch verantwortlichen Organe verpflichten wollen, die Stabilität der Europäischen Währungsunion anders abzusichern und den Beginn dieser Union zu verschieben. Soweit Bundesregierung und Parlament anhand des Art. 109j Abs. 1 Satz 3 EGV ökonomische Daten zu prüfen und zu bewerten, nach Art. 109j Abs. 1 Satz 4 EGV Entwicklungen zu beobachten und in ihrem weiteren Verlauf einzuschätzen, sodann eine Einzelprognose für teilnahmewillige Mitgliedstaaten und eine Gesamtprognose für die Stabilität der geplanten Währungsunion zu treffen, schließlich auch auf die rechtliche Konvergenz in der Gemeinschaft und in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten hinzuwirken haben, können die dabei zu treffenden Entscheidungen nicht nach dem individualisierenden Maßstab eines Grundrechts beurteilt werden. Sie sind von den politischen Organen zu verantworten, die für eine Gesamtbeurteilung allgemeiner Entwicklungen zuständig sind und ihre Entscheidungen entwicklungsbegleitend überprüfen und korrigieren können.

97

III.

Auch die übrigen Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen geben den Beschwerdeführern keinen Anspruch auf die beantragte Verschiebung der Währungsunion.

98

1. Soweit den Beschwerdeführern als Beamten Besoldungs- und Pensionsansprüche gegen die öffentliche Hand zustehen, schützt Art. 33 Abs. 5 GG diese geldwerten Rechtspositionen (BVerfGE 52, 303 <344 f.> stRspr). Art. 33 Abs. 5 GG verpflichtet auf die "Berücksichtigung" der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und erlaubt damit eine stete Fortentwicklung, die das Beamtenrecht in seinen einzelnen Ausprägungen den veränderten Umständen anpaßt (vgl. BVerfGE 43, 154 <168>; 67, 1 <14>). In dieser Entwicklungsoffenheit sind die geldwerten Rechtspositionen eines Beamten in gleicher Weise wie bei Art. 14 GG unter den Vorbehalt einer gemeinsamen europäischen Währung gestellt.

99

2. Soweit die Beschwerdeführer sich auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen, haben sie auch mit dieser Rüge keinen Erfolg. Ungeachtet der Frage, wie der Gewährleistungsinhalt des Art. 2 Abs. 1 GG im einzelnen zu bestimmen und die Verletzung dieses Grundrechts von der bloßen Betroffenheit durch eine objektiv-rechtlich rechtswidrige Belastung abzugrenzen ist, bietet die allgemeine Handlungsfreiheit ebenso wie alle anderen Grundrechte keinen Schutz gegen die im Vollzug des EG-Vertrages zu treffende

100

Entscheidung über die Gründung einer Europäischen Währungsunion mit bestimmten Mitgliedstaaten, die sich auf politisch zu verantwortende Feststellungen, Einschätzungen, Bewertungen und Prognosen stützt und im Geltungsbereich des Grundgesetzes von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat verantwortet wird. Langfristige ökonomische Entwicklungen und die daraus zu ziehenden Folgerungen für die Stabilität einer Währung können nicht in der Sicht eines individuellen und punktuellen Eingriffs beurteilt, sondern müssen stetig mitgestaltet und kontinuierlich überprüft werden. Dieses ist nicht Sache der Gerichte, sondern der Regierung und des Parlaments.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

101

Limbach

Graßhof

Kruis

Kirchhof

Winter

Sommer

Jentsch

Hassemer

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 31. März 1998 -
2 BvR 1877/97**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 31. März 1998 -
2 BvR 1877/97 - Rn. (1 - 101), [http://www.bverfg.de/e/
rs19980331_2bvr187797.html](http://www.bverfg.de/e/rs19980331_2bvr187797.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980331.2bvr187797