

# Der Maastricht-Vertrag: Aufgabe, Architektur und Prämissen

Konferenz des **Aktionskreises Stabiles Geld** und der **Deutschen Bundesbank**

25 Jahre Maastricht-Vertrag: Erwartungen, Bilanz und Perspektiven

Professor Dr. Dr. h.c. Helmut Siekmann

Institute for Monetary and Financial Stability - IMFS  
Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt am Main



# Disposition

- I. Maastricht – Krönung des europäischen Einigungswerkes durch Staatsstreich?
- II. Recht, politische Macht und Marktkräfte
- III. Prämissen für Einführung und Bestand der neuen Währungsordnung
- IV. Geltungsanspruch des Rechts in Krisenzeiten
- V. Normativität und politisch-ökonomische Realität der Notenbankpolitik
- VI. Kompetenzordnung und “unkonventionelle” Geldpolitik
- VII. Ausweitung der EZB-Politik und Demokratieprinzip

# Disposition

- I. Maastricht – Krönung des europäischen Einigungswerkes durch Staatsstreich?
- II. Recht, politische Macht und Marktkräfte
- III. Prämissen für Einführung und Bestand der neuen Währungsordnung
- IV. Geltungsanspruch des Rechts in Krisenzeiten
- V. Normativität und politisch-ökonomische Realität der Notenbankpolitik
- VI. Kompetenzordnung und “unkonventionelle” Geldpolitik
- VII. Ausweitung der EZB-Politik und Demokratieprinzip

## I. Maastricht – ein Staatsstreich?

- Vertragsschluss am 7. Februar 1992
- Inkrafttreten am 1. November 1993
- Formal Änderung der Verträge zur Schaffung der Europäischen Gemeinschaften
- Errichtung einer Europäischen Union als Dach für drei Säulen
- **Übertragung der Währungshoheit auf die Gemeinschaft und verbindliche Entscheidung zur Einführung einer gemeinsamen Währung**

## I. Maastricht – ein Staatsstreich?

**Reformversuch durch Verfassungsvertrag, 2004**  
(nicht ratifiziert)

**Vertrag von Lissabon, 2007** (in Kraft getreten 2009)

– Verteilung der Regelungen auf zwei Verträge

1. Vertrag über die Europäische Union - EUV

2. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union -  
AEUV

– Bezeichnung der Institution als „Union“

**Beschluss zur Änderung von Artikel 136 AEUV, 2011**  
(in Kraft getreten 2013)

## Staatsstreich-Frage in Antrittsvorlesung von *Peter M. Huber* 1993 in Jena

1. Prüfung der Vertragsbestimmungen auf Vereinbarkeit mit Art.79 Abs.3 GG („Ewigkeitsklausel“) (*Huber, 1993*)
2. Prüfung der Vereinbarkeit konkreter Maßnahmen des ESZB mit dem Grundgesetz durch das Bundesverfassungsgericht (Berichterstatter: *Huber, 2014*)

## I. Maastricht – ein Staatsstreich?

ad 1: Verneinung eines Verstoßes der getroffenen Regelungen auf Grund folgender Prämissen (1993):

- Keine allgemeine wirtschaftspolitische Kompetenz der Union
- Keine „positive demokratische Kompetenz“ des EU-Parlaments
- Keine „Kompetenz-Kompetenz“ der Union zur Verschiebung der Kompetenzen zu Lasten der Mitgliedstaaten
- Keine eigene Staatlichkeit der Union

## I. Maastricht – ein Staatsstreich?

ad 2: Unvereinbarkeit des OMT-Programms mit den europarechtlichen Vorgaben und daraus folgender Verstoß gegen deutsches Verfassungsrecht; Vorlage an den Gerichtshof der EU (2014):

- Überschreitung der währungspolitischen Kompetenz des ESZB?
- Verbotene (mittelbare) monetäre Staatsfinanzierung?



## I. Maastricht – ein Staatsstreich?

Verneinung eines Verstoßes gegen Primärrecht der Union durch den Gerichtshof der EU (2015):

- Zulassung der Vorlage
- „Weites Ermessen“ der ESZB/EZB bei der Abgrenzung von Währungspolitik und Wirtschaftspolitik
- keine mittelbare Staatsfinanzierung
- Jedenfalls Rechtfertigung der Maßnahme wegen Störung der „Transmissionsmechanismen“ der Geldpolitik

Grundsätzliche Billigung der EuGH-Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht in der Schlussentscheidung (2016)

# Disposition

- I. Maastricht – Krönung des europäischen Einigungswerkes durch Staatsstreich?
- II. Recht, politische Macht und Marktkräfte**
- III. Prämissen für Einführung und Bestand der neuen Währungsordnung
- IV. Geltungsanspruch des Rechts in Krisenzeiten
- V. Normativität und politisch-ökonomische Realität der Notenbankpolitik
- VI. Kompetenzordnung und “unkonventionelle” Geldpolitik
- VII. Ausweitung der EZB-Politik und Demokratieprinzip

## II. Recht, politische Macht und Marktkräfte

- Macht oder ökonomisches Gesetz  
(*Böhm-Bawerk*, 1914)
- Recht und Macht  
(*v. Wieser*, 1910)
- Verfassung als „Blatt Papier“  
(*Lassalle*, 1862)

### Grundlegende Diskussion zur Zeit der Schaffung der einheitlichen Währung:

- Rolle eines Katalysators (Treibstoffs) für die weitere Integration

vs.

- „Krönung“ einer erfolgreichen Integration

### Primär politische Entscheidung

# Disposition

- I. Maastricht – Krönung des europäischen Einigungswerkes durch Staatsstreich?
- II. Recht, politische Macht und Marktkräfte
- III. Prämissen für Einführung und Bestand der neuen Währungsordnung**
- IV. Geltungsanspruch des Rechts in Krisenzeiten
- V. Normativität und politisch-ökonomische Realität der Notenbankpolitik
- VI. Kompetenzordnung und “unkonventionelle” Geldpolitik
- VII. Ausweitung der EZB-Politik und Demokratieprinzip

# Normative Prämissen für die Währungspolitik der EU

- **Vorrang** des Ziels der **Preisstabilität**
- Strikte begriffliche und sachliche **Trennung von Wirtschaftspolitik** und **Währungspolitik**
- Fortbestehende **Kompetenz der Mitgliedstaaten** für die (allgemeine) **Wirtschaftspolitik**
- **Finanzpolitische Eigenverantwortlichkeit** der Mitgliedstaaten
- Umfassende Garantie der **Unabhängigkeit** des Systems der Zentralbanken und seiner Bestandteile
- Vorkehrungen zur Sicherung der **Stabilität**
- **Keine** engere „**politischen Union**“

## Absicherung des vorrangigen Ziels der Preisstabilität („Stabilitätsgemeinschaft“)

- Ein hoher Grad an **dauerhafter Konvergenz** als Voraussetzung für die Einführung der einheitlichen Währung in einem Mitgliedstaat (strikte Beachtung der Konvergenzkriterien aus Art. 140 Abs. 1 AEUV und deren Konkretisierung in Protokoll Nr. 13)
- **Keine Finanzierung von Hoheitsträgern** durch die Zentralbanken des Systems, Art. 123 AEUV
- **Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite** und die Sanktionierung von Verstößen, Art. 126 AEUV
- **Keine eigene**, originäre **Kompetenz** des Systems zur Sicherung der Stabilität des **Finanzsystems**, namentlich von Banken, Art. 127 Abs. 5 AEUV
- **Unabhängigkeit** der währungspolitischen Instanzen

### III. Prämissen für Einführung und Bestand der neuen Währungsordnung

## **Umfassende Gewährleistung der Unabhängigkeit des ESZB, seiner Bestandteile und seiner Organwalter**

Drei Dimensionen von Unabhängigkeit:

- sachlich
- personell
- finanziell



## Grundelemente der finanzpolitischen Eigenverantwortlichkeit

- **keine Haftung** für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten
- **keine Übernahme** von Verbindlichkeiten
- **kein bevorzugter Zugang** der Mitgliedstaaten zu Kreditinstituten
- freiwillige **Unterstützungsleistungen** durch die Union oder Mitgliedstaaten **nur in Ausnahmesituationen**
- **kein umverteilender Finanzausgleich**; auch nicht durch die „Hintertür“ (e.g. Vergemeinschaftung von Sozialversicherungssystemen oder einer Einlagensicherung)

## Zweifel an Beachtung der Prämissen

- Selektiver Kauf der Anleihen einzelner Mitgliedstaaten
- Herabsetzung des Zinsniveaus zur Stabilisierung von Haushalten der Mitgliedstaaten
- Nullzinspolitik, welche der Kalkulation kapitalgedeckter Alterssicherung den Boden entzieht
- Abwertung des Euro gegenüber wichtigen Währungen
- Belastungen von Bankgeschäften durch Verzerrung des Wettbewerbs und starken Druck auf die Erträge
- Ausdehnung des konsolidierten Bilanzvolumens des Eurosystems
- Reduzierung der Qualitätsanforderungen an die Notenbankfähigkeit von verbrieften und unverbrieften Wertpapieren
- Geschäfte der nationalen Zentralbanken auf eigene Rechnung mit Duldung der EZB (ELA, ANFA)

# Disposition

- I. Maastricht – Krönung des europäischen Einigungswerkes durch Staatsstreich?
- II. Recht, politische Macht und Marktkräfte
- III. Prämissen für Einführung und Bestand der neuen Währungsordnung
- IV. Geltungsanspruch des Rechts in Krisenzeiten**
- V. Normativität und politisch-ökonomische Realität der Notenbankpolitik
- VI. Kompetenzordnung und “unkonventionelle” Geldpolitik
- VII. Ausweitung der EZB-Politik und Demokratieprinzip

# Bindungskraft der Rechtsregeln gegenüber politischer Macht und ökonomischen Zwängen

- Sind rechtliche, vor allem verfassungsrechtliche Regeln im Hinblick auf die tatsächlichen „Machtverhältnisse“ „gleichgültig“ (*Lassalle*)?
- Verfassung muss gegenüber der Macht „heilig“ gehalten werden (v. *Wieser*).
- Strikte Geltung von Verfassungsrecht postuliert durch den U.S. Supreme Court (*Marbury vs. Madison*, 1803)

# Strikte Beachtung vor allem in der Not

- Geltung von nationalem Verfassungsrecht und Primärrecht der EU namentlich in Notsituationen und gegenüber politischer Macht
- andernfalls „absurd attempts ... to limit a power in its own nature illimitable“

*Marbury vs. Madison*, 5 US 137, at 177, 180 [1803]

# Disposition

- I. Maastricht – Krönung des europäischen Einigungswerkes durch Staatsstreich?
- II. Recht, politische Macht und Marktkräfte
- III. Prämissen für Einführung und Bestand der neuen Währungsordnung
- IV. Geltungsanspruch des Rechts in Krisenzeiten
- V. **Normativität und politisch-ökonomische Realität der Notenbankpolitik**
- VI. Kompetenzordnung und “unkonventionelle” Geldpolitik
- VII. Ausweitung der EZB-Politik und Demokratieprinzip

## Ansatzpunkte für die Schwachstellenanalyse

- Konsistenz und Funktionsfähigkeit des Regelungskonzepts
- Präzision und Lückenlosigkeit der gesetzlichen Formulierungen
- Erfassung von Sinn und Zweck des Regelungskonzepts in den Einzelvorschriften
- Verfehlte Anreizstrukturen
- Bereitschaft der einzelnen Adressaten, die vereinbarten Regeln nach ihrem Wortlaut und Geist genau zu beachten
- Sanktionen bei Regelverstößen
- Durchsetzung der Regeln durch Kontrollinstanzen

## (1) Funktionsfähigkeit von Maastricht

- Grundkonzeption in sich stimmig
- Keine engere politische Union zwingend erforderlich
- Kein (umverteiler) Finanzausgleich unabdingbar
- Kohäsions- und Strukturfonds gegen divergierende Entwicklungen in den Mitgliedstaaten
- Strikte Beachtung der Regeln als essentielle Voraussetzung zur Erhaltung von Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit von Institutionen und Organen auf allen Ebenen



## (2) Kreditfinanzierung öffentlicher Haushalte

- Vermeidung „übermäßiger öffentlicher Defizite“, Art.126 Abs. 1 AEUV vage
- Maastricht Kriterien in Art.1 Protokoll Nr.12 nur „Referenzwerte“
- Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht durchsetzungskräftig wegen unscharfer Formulierungen, vielfältiger Ausnahmetatbestände und Ermessensspielräume
- Versuch einer Verbesserung durch „Fiskalpakt“, aber Fortbestand grundlegender Schwächen (Komplexität, Ermessensspielräume)

### **(3) Gewährung finanzieller Unterstützung**

- Keine ausdrückliche Untersagung freiwilliger Unterstützung
- Bezeichnung von Art. 125 AEUV als „no bail-out“ Klausel irreführend
- Keine Verhinderung übermäßiger Verschuldung durch risikoadäquate Zinsen
- Vermeidung von Aussicht auf Unterstützung durch enge Auslegung von Art.122 Abs.2 und Art. 125 in Abgrenzung zu Art. 143 AEUV

## (4) Verbot monetärer Staatsfinanzierung

- Zulässigkeit des Erwerbs von Staatsanleihen am Sekundärmarkt nach dem Wortlaut von Art. 123 Abs.1 AEUV („unmittelbar“)
- Aber „Ausdruck eines umfassenderen Verbotes der monetären Haushaltsfinanzierung“ in Art.123 Abs.1 AEUV (BVerfGE 134, 366 (411, Rn. 85))
- Umgehung des Verbots durch „funktional äquivalente Maßnahmen“ unzulässig (BVerfGE 134, 366 (411, Rn. 86))

Beispiel von (restriktiver) Auslegung einer Vorschrift nach Sinn und Zweck

# Disposition

- I. Maastricht – Krönung des europäischen Einigungswerkes durch Staatsstreich?
- II. Recht, politische Macht und Marktkräfte
- III. Prämissen für Einführung und Bestand der neuen Währungsordnung
- IV. Geltungsanspruch des Rechts in Krisenzeiten
- V. Normativität und politisch-ökonomische Realität der Notenbankpolitik
- VI. Kompetenzordnung und “unkonventionelle” Geldpolitik**
- VII. Ausweitung der EZB-Politik und Demokratieprinzip

## **Zentrale Abgrenzung durch das Primärrecht: Währungspolitik - Wirtschaftspolitik**

- Keine völlig einheitliche Verwendung des Begriffs Währungspolitik im Primärrecht
- Geldpolitik als zentraler Bestandteil der Währungspolitik
- Keine Legaldefinition von Geldpolitik im Primärrecht

## Rechtliche Grenzen der geldpolitischen Kompetenz des ESZB

- Widersprüchliche Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU bei gleichem Ansatz (Zielrichtung der Maßnahme)
  - enge Deutung im Fall Pringle
  - sehr weite Auslegung im OMT-Fall (Gauweiler)
- Enge Auslegung des Bundesverfassungsgerichts: OMT keine Geldpolitik
- **Fehlende Kontrolle der Einhaltung der rechtlichen Grenzen durch Einräumung von „weitem Ermessen“ durch den EuGH**

# Disposition

- I. Maastricht – Krönung des europäischen Einigungswerkes durch Staatsstreich?
- II. Recht, politische Macht und Marktkräfte
- III. Prämissen für Einführung und Bestand der neuen Währungsordnung
- IV. Geltungsanspruch des Rechts in Krisenzeiten
- V. Normativität und politisch-ökonomische Realität der Notenbankpolitik
- VI. Kompetenzordnung und “unkonventionelle” Geldpolitik
- VII. Ausweitung der EZB-Politik und Demokratieprinzip**

### **Ziele außerhalb der geldpolitischen Kompetenz**

- Strukturreformen und solide, nachhaltige Finanzpolitik
- Stabilität des europäischen Finanzsystems
- Interpersonale und interregionale Umverteilung von Einkommen und Vermögen
  - zwischen Privaten
  - zwischen Staat und Privaten
  - zwischen Mitgliedstaaten des Eurogebiets

### **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für solide Wirtschafts- und Fiskalpolitik**



## **Abweichung vom Prinzip demokratischer Legitimation durch weisungsfreie Räume**

- Verfassungsrechtliche Ermächtigung erforderlich
- Nur hinnehmbar für die (bessere) Gewährleistung von Geldwertstabilität (BVerfGE 89, 155 [208f.] )

# Fazit

- Differenzierte Bewertung erforderlich
- Grundsätzliche Funktionsfähigkeit der Währungsordnung von Maastricht und Vereinbarkeit der Regelungen mit deutschem Verfassungsrecht im Sinne einer in sich stimmigen Gesamtkonzeption
- Zentrale Voraussetzungen:
  - strikte, an Sinn und Zweck der Regeln orientierte Beachtung des Rechts
  - klare, enge Begrenzung der geldpolitischen Kompetenz
  - keine Belohnung nicht nachhaltiger und nicht stabilitätsorientierter Finanzpolitik
  - keine Verschiebung finanzieller Risiken der Privatwirtschaft auf die Zentralbanken

# Fazit

- Konflikt mit dem Demokratieprinzip bei Umverteilung zwischen Mitgliedstaaten und zwischen Privatpersonen
- Kein wesentliches Problem im Hinblick auf Regelungslücken
- Eher schwache Steuerung des Verhaltens durch das Recht wegen vager Formulierungen und wegen der Einräumung von vielfältigen Ermessens- und Beurteilungsspielräumen
- Notwendigkeit gerichtlicher Kontrolle mit hoher Präventivkraft
- Stärkere interdisziplinäre Zusammenarbeit von Ökonomen und Juristen in Wissenschaft und Praxis erforderlich
- Herstellung einer informierten Öffentlichkeit und eines kritischen Diskurses



## **Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Siekmann**

Institute for Monetary and Financial Stability - IMFS  
Johann-Wolfgang-Goethe-Universität

Theodor-W.-Adorno-Platz 3  
60629 Frankfurt am Main

Telefon: +49 (0)69 798-34014

Fax: +49 (0)69 798-33913

E-Mail: [geld-und-waehrung@imfs-frankfurt.de](mailto:geld-und-waehrung@imfs-frankfurt.de)