

Univ.-Prof. Dr. iur. Ulrich Hufeld

Helmut-Schmidt-Universität /

Universität der Bundeswehr Hamburg

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht

Hufeld@hsu-hh.de

Deutscher Bundestag

Finanzausschuss

Öffentliche Anhörung

„Digitaler Euro“

19. Februar 2024

Stellungnahme

Prof. Dr. Ulrich Hufeld

I. Euro-Währungsrecht und parlamentarische Währungspolitik

Die Europäische Kommission stützt ihren Vorschlag für eine Verordnung „zur Einführung des digitalen Euro“¹ (VO-E-DE) auf Art. 133 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Danach entscheiden das Europäische Parlament und der Rat über „die Verwendung des Euro als einheitliche Währung“ im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

Art. 133 AEUV bestätigt, dass zum Währungsrecht die Geldpolitik gehört, aber auch das Euro-Regulierungsrecht – das *Euro-Währungsrecht* –, das dem ordentlichen Unionsgesetzgeber und seiner Legitimationskraft anvertraut wird.² Art. 133 AEUV grenzt seine Ermächtigung ausdrücklich („Unbeschadet der Befugnisse der Europäischen Zentralbank …“) von den geldpolitischen Kompetenzen ab, die dem Eurosystem vorbehalten sind. Die Zuordnung des regulatorischen Euro-Währungsrechts zur „*ordentlichen*“ Unionsgesetzgebung indiziert einen Politik- und Gestaltungsauftrag (u. III), der regulär („*ordentlich*“) im Europäischen Parlament und im Rat durch „gemeinsame Annahme“ einer Verordnung oder Richtlinie wahrgenommen wird (Art. 289 Abs. 1 AEUV zum Begriff der ordentlichen Unionsgesetzgebung). Die Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente folgen konzeptionell dem unionalen Zuständigkeits- und Verfahrensrecht (u. IV). Deshalb ist vorab Art. 133 AEUV zu vermessen (u. II).

¹ COM(2023) 369 final v. 28. Juni 2023.

² EuGH v. 26.1.2021, Rs. Dietrich/Häring, C-422/19 und C-423/19, Rn. 38 ff.; Reichweite des Begriffs „Währungsrecht“: U. Häde, Das Euro-Währungsrecht, in: Hufeld/Ohler (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Enzyklopädie Europarecht Bd. 9, 2022, § 23 Rn. 2 ff.

II. Art. 133 AEUV

Die Kompetenz bezieht sich auf den hoheitlich garantierten „Euro als einheitliche Währung“. Die systematische Auslegung ergibt, dass Art. 133 AEUV die Einführung einer digitalen Euro-Verwendungsform trägt (u. 1). Der Hoheitlichkeitsvorbehalt enthebt den Unionsgesetzgeber der üblichen grundrechtlichen Rechtfertigung vor dem Primat privaten Wirtschaftens, soweit die „Verwendung des Euro“ in Rede steht (u. 2). Art. 133 AEUV deckt auch die Ausstrahlung in das Zivilrecht des Zahlungsverkehrs (u. 3).

1. Zusätzliche Verwendung der einheitlichen Währung

Der Vertrag von Lissabon hat den Ermächtigungstitel des Art. 133 AEUV dynamisiert und parlamentarisiert. Sein Vorgänger (Art. 123 Abs. 4 Satz 3 EGV-Maastricht) sah vor, dass der Rat „alle sonstigen Maßnahmen“ trifft „für die rasche Einführung der ECU“. Die „Einführung“ hat stattgefunden, seither ist der Euro primärrechtlich garantiert (Art. 3 Abs. 4 EUV, Art. 119 Abs. 2 AEUV). Dem Einführungsrecht folgt Gewährleistungsrecht. Konsequent erlaubt das heutige Vertragsrecht *Euro-Verwendungspolitik* in der Verantwortung von Parlament und Rat, freilich bezogen und beschränkt auf den – in seiner Existenz und Integrität vorausgesetzten – „Euro als einheitliche Währung“. Art. 133 AEUV gewährleistet das für eine dauerhaft lebensfähige WWU unabdingbare Ermächtigungspotential, „für alle Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, einheitliche Grundsätze festzulegen, um das Gesamtinteresse der Wirtschafts- und Währungsunion und des Euro als einheitliche Währung zu wahren“.³

Die Einführung des Euro als „digitale Form der einheitlichen Währung“ (Art. 4 VO-E-DE) und Ergänzung, nicht Substitut des Euro-Bargelds erweist sich als Maßnahme der „Verwendung“ mit Rückhalt in Art. 133 AEUV.⁴ Im Zentrum steht die Zuerkennung als gesetzliches Zahlungsmittel (Art. 7 VO-E-DE). Diese fundamentale hoheitliche Statusentscheidung kann primärrechtlich (Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV) oder sekundärrechtlich (Art. 133 AEUV) getroffen werden, kraft demokratischer, legitimatorisch unangreifbarer (Vertrags-)Gesetzgebung; das „auschließliche Recht“ der EZB aus Art. 128 Abs. 1 Satz 1 AEUV beschränkt sich auf die Genehmigung der „Ausgabe von Euro-Banknoten“; die basale (vertrags-)gesetzgeberische Entscheidung für Hoheitlichkeit der Währung und ein „gesetzliches Zahlungsmittel“ liegt der EZB-Genehmigung voraus.

Dass für den digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel ein Vertragstextvorbehalt gelten soll⁵ – mit der Folge, dass über den digitalen Euro allein im Wege der Vertragsänderung entschieden werden kann –, ist nicht ersichtlich. Die Bargeld-Statusentscheidung des Art. 128 AEUV war Teil des historischen Maastricht-Einführungsrechts. Heutiges Gewährleistungsrecht

³ EuGH v. 26.1.2021, Rs. Dietrich/Häring, C-422/19 und C-423/19, Rn. 50.

⁴ C. Manger-Nestler, Digitales Geld für die digitale Welt, ZBB/JBB 2023, 337 (345 ff.), mit dem Vorbehalt, „dass Einzelheiten des privaten Geldschuldrechts der Regelungsbefugnis des Unionsgesetzgebers dem Grundsatz nach entzogen sind“; Chr. Ohler, Unkonventionelle Geldpolitik, 2021, 30.

⁵ So M. Kottmann/T. Shulman, Kompetenzfragen an einen digitalen Euro, NJW 2024, 267 (270 f. Rn. 28).

erfüllt die mit Art. 133 AEUV beauftragte Mission⁶ unter der Voraussetzung, dass das Bargeld-Versprechen nicht durchkreuzt, sondern ergänzt wird. Art. 128 AEUV entfaltet keine Sperrwirkung, nicht für Gewährleistungsrecht im Anschluss an das transitorische Recht der Maastricht-Gründerzeit, das noch von Etappen, Stufen und Elementen der Ersteinrichtung bestimmt war. Art. 133 AEUV hat sich von der Gründungslogik gelöst. Dynamisiert und parlamentarisiert, steht er zur Verfügung für währungspolitische Maßnahmen der Jetzzeit, insbesondere für „die rechtliche Ausgestaltung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel“.⁷

Eine restriktive Auslegung des Art. 133 AEUV, die den Ermächtigungstitel für die Einführung des digitalen Euro sperrt und die Eurostaaten auf das Verfahren der Vertragsänderung verweist, wäre eine drastische, unter Umständen lähmende Beschränkung der Währungshoheit. In diesem Bereich haben die Mitgliedstaaten eine ausschließliche Unionszuständigkeit begründet (Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV). Wenn sie auf Unionsebene nicht aktiviert werden könnte, hätten die Staaten elementare Hoheitlichkeit gleichsam aufgelöst – bis zu einer „Neuerzeugung“ durch Vertragsergänzung. Diese Annahme liegt fern; auch mit der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 133 AEUV⁸ ist sie unvereinbar. In seiner Lissabonner Fassung korrespondiert Art. 133 AEUV mit der fundamentalen Euro-Programmnorm des Art. 3 Abs. 4 EUV.

Soweit die Währungspolitik zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union gehört, können die Eurostaaten eine politische Handlungsunfähigkeit der Union nicht ohne weiteres auffangen (Art. 2 Abs. 1 AEUV). Ein Vertragstextvorbehalt für die Einführung des digitalen Euro hätte zur Folge, dass die Nicht-Eurostaaten in das Verfahren der Vertragsänderung einzubeziehen wären (Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV). Demgegenüber haben die Nicht-Eurostaaten im Rat kein Stimmrecht in der Beschlussfassung über Maßnahmen, die im Verfahren des Art. 133 AEUV beschlossen werden (Art. 139 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. f AEUV).

In der Zwei-Reiche-Union (Gesamtunion/Euroraum) mit der Teilungsnorm des Art. 139 AEUV⁹ spricht unter systematischen Vorzeichen alles dafür, nach Maßgabe des Unionsprimärrechts jene Euro-Politik der Eurostaaten freizugeben, die vertragliche Vorentscheidungen anerkennt, zugleich aber Maßnahmen ergreift, „die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind“. Das ist die Funktion des Art. 133 in Verbindung mit Art. 139 AEUV. Die 27 Unionsstaaten bleiben zuständig für jede Vertragsänderung – primärrechtlich ermächtigt und in den Grenzen des Primärrechts entscheiden die derzeit 20 Eurostaaten über die Weiterentwicklung des sekundären Euro-Währungsrechts.

Dem folgt der Vorschlag der Kommission für eine – wiederum auf Art. 133 AEUV gestützte – Verordnung „über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel“.¹⁰ Der Entwurf will den primärrechtlich garantierten Status des Bargelds (Art. 128 Abs. 1 Satz 3

⁶ EuGH v. 26.1.2021, Rs. Dietrich/Häring, C-422/19 und C-423/19, Rn. 50.

⁷ EuGH v. 26.1.2021, Rs. Dietrich/Häring, C-422/19 und C-423/19, Rn. 51.

⁸ EuGH v. 26.1.2021, Rs. Dietrich/Häring, C-422/19 und C-423/19, Rn. 50.

⁹ U. Hufeld, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Das System, in: Hufeld/Ohler (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Enzyklopädie Europarecht Bd. 9, 2022, § 2 Rn. 18 ff.

¹⁰ COM(2023) 364 final v. 28. Juni 2023.

AEUV) nicht nur nicht durchkreuzen, sondern befestigen.¹¹ Den Mitgliedstaaten soll unionsrechtlich aufgegeben werden, „für einen hinreichenden und wirksamen Zugang zu Bargeld“ zu sorgen (Art. 8 Abs. 1 Satz 1 der Entwurfsfassung).

2. Hoheitliche Primärverantwortung des Unionsgesetzgebers

Das Unionsverfassungsrecht verpflichtet die Union und die Mitgliedstaaten, auf soziale Marktwirtschaft und freien Wettbewerb hinzuwirken (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV, Art. 119 AEUV), nimmt sie aber zugleich in die Verantwortung, für das „gesetzliche Zahlungsmittel“ und dessen Reichweite einzustehen (Art. 128, Art. 133 AEUV). Die Grundentscheidung für eine hoheitliche Primärverantwortung in der Geldordnung folgt der langen Tradition, „Währungs-
hoheit“ prinzipiell als ausschließliche Staatsaufgabe zu begreifen, im Zuge ihrer Europäisierung als Aufgabe der im Währungsverbund vereinigten Hoheitssträger.¹²

Eine auf Art. 133 AEUV gestützte Verordnung der Europäischen Union zur Einführung des digitalen Euro aktiviert einen dreifach abgeschirmten und gerechtfertigten Hoheitlichkeitsvorbehalt. Wenn der digitale Euro als gesetzliches Zahlungsmittel politisch gewollt ist und die mit Art. 133 AEUV vorausgesetzten Mehrheiten findet, erweist sich das Unionsgesetz als unersetzliche Einführungs- und Regulierungsbasis – unionsverfassungsrechtlich nicht rechtfertigungsbedürftig (1) gegenüber mitgliedstaatlicher Kompetenz nach Maßgabe der Subsidiarität; (2) gegenüber dem „Notenbankmonopol“ der Europäischen Zentralbank und (3) gegenüber dem Primat privatwirtschaftlicher Grundrechtspositionen.

(1) Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten (Eurostaaten) nimmt der Unionsgesetzgeber die Verantwortung wahr, die ihm mit der „ausschließlichen Zuständigkeit“ für die Währungspolitik (Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV) zuwächst; das Subsidiaritätsprinzip kommt nicht in Betracht (Art. 5 Abs. 3 EUV); dass die digitale Form der „einheitlichen Währung“ (Art. 119 Abs. 2 AEUV) qua Ermächtigung (Art. 2 Abs. 1 Halbs. 2 AEUV) in mitgliedstaatliche Kompetenz zurückfindet, ist ausgeschlossen. Die politische Willensbildung findet im Europäischen Parlament und im Rat statt, im Gesetzgebungsverfahren des Art. 133 AEUV. Das hat Konsequenzen auch für die Bundesregierung, den Bundesminister der Finanzen als Ratsmitglied (Art. 16 Abs. 2 EUV) und für die Mitglieder des Deutschen Bundestages, die nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG mitwirken. Die mitgliedstaatlichen Verfassungsorgane tragen Mitwirkungsverantwortung in der Unionsgesetzgebung – positive Integrationsverantwortung (u. IV 2) für „einheitliche Grundsätze“ und das „Gesamtinteresse der Wirtschafts- und Währungsunion“.¹³

¹¹ COM(2023) 364 final, 1: „Um in der Praxis den Status von Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel wirksam zu erhalten, muss ein einfacher Zugang zu Euro-Bargeld gewährleistet werden, da die Bürgerinnen und Bürger nicht mit Bargeld bezahlen können, wenn sie keinen Zugang dazu haben, was seinen Status als gesetzliches Zahlungsmittel untergraben würde.“ Vgl. für alternative Bargeld-Zukunftsszenarien: Deutsche Bundesbank, Perspektiven für das Bargeld – Ein systematischer Blick auf die Zukunft des Bargelds, Monatsbericht Januar 2024, 31–50.

¹² Chr. Ohler, Unkonventionelle Geldpolitik, 2021, 59 ff.; J. Isensee, Staatsaufgaben, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 27 f.

¹³ EuGH v. 26.1.2021, Rs. Dietrich/Häring, C-422/19 und C-423/19, Rn. 50.

(2) Das so genannte Notenmonopol der EZB beruht nicht auf Gewohnheitsrecht oder institutioneller Logik, sondern auf der vertragspositiven Entscheidung des Art. 128 Abs. 1 AEUV. Kraft ihrer Vertragsgewalt waren und sind die Unionsstaaten berechtigt und mit Rücksicht auf Erfordernisse demokratischer Legitimation verpflichtet, die Grundentscheidung über das gesetzliche Zahlungsmittel in der Währungsunion der EZB vorzuenthalten,¹⁴ selbst zu treffen (Art. 128 AEUV) und im Wandel der Zeit der ergänzenden, demokratischen Unionsgesetzgebung anzuvertrauen.

(3) Das Prinzip der *Währungshoheit* schließt nicht das Nebeneinander von Zentralbankgeld und Geschäftsbankgeld aus, fordert aber die Primärverantwortung der Hoheitsträger, voran der (Vertrags-)Gesetzgebung für das gesetzliche Zahlungsmittel als monetärer Anker,¹⁵ optiert damit gegen ein Privatwährungssystem. Das ist eine vorausliegende Verfassungs- und Systementscheidung, die sich vor der Berufs-, Gewerbe- und Unternehmerfreiheit nicht zu rechtfertigen hat. Auch die Einführung des digitalen Euro als Bargeldzwilling ist für sich genommen nicht Grundrechtseingriff.¹⁶ Die Charta-Grundrechte, insbesondere das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Art. 7 und 8 GRCh), begrenzen allerdings die nähere regulatorische Ausgestaltung des digitalen Euro.¹⁷

3. Gesetzliches Zahlungsmittel – Ausstrahlung auf das Zivilrecht

Ermächtigt aus Art. 133 AEUV, dem digitalen Euro den Status des gesetzlichen Zahlungsmittels zuzuerkennen, kann der Unionsgesetzgeber die begrifflich notwendigen Konsequenzen für das Zivilrecht ziehen. Zum Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels gehört der Annahmezwang aufseiten des Gläubigers, die Nennwertgarantie und die schuldbefreiende Wirkung zugunsten des Schuldners.¹⁸ Die kompetenzgerechte Entscheidung für den digitalen Euro schließt diese zivilrechtlichen Wirkungen mit ein.¹⁹ Art. 133 AEUV bietet eine Kompetenzgrundlage für das einheitliche Euro-Währungsrecht. Sie ermöglicht „die rechtliche Ausgestaltung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel“²⁰ und liegt quer zu der Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Regulierung.

¹⁴ M. Gentzsch, Zwei Seiten desselben Euro?, EuZW 2023, 839 (845): „schließt das Notenbankmonopol der EZB keine Regelungshoheit über die Erscheinungsform des Euro ein“.

¹⁵ F. Panetta, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220218_1~938e881b13.en.html zum anchor of sovereign money; COM(2023) 369 final v. 28. Juni 2023, 21 mit Erwagungsgrund 3.

¹⁶ C. Manger-Nestler, Digitales Geld für die digitale Welt, ZBB/JBB 2023, 337 (346).

¹⁷ COM(2023) 369 final v. 28. Juni 2023, 12 sowie 41 f. mit Erwagungsgrund 70.

¹⁸ EuGH v. 26.1.2021, Rs. Dietrich/Häring, C-422/19 und C-423/19, Rn. 45 ff.

¹⁹ Grundsätzlich (ohne Bezug zum digitalen Euro) M. Selmayr, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht Bd. 3, 7. Aufl. 2015, Art. 133 Rn. 8 mit Nachw.; S. Omlor/A. Schneider, Der Kommissionsentwurf zur Einführung des digitalen Euro, BKR 2023, 649 (654 ff., 659): „gerade noch im primärrechtlichen Rahmen“; beschränkt auf „eine bloße Ausstrahlungswirkung des Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels in das (Geld-)Schuldrecht“ Gentzsch, Zwei Seiten desselben Euro?, EuZW 2023, 839 (845 f.), und C. Manger-Nestler, Digitales Geld für die digitale Welt, ZBB/JBB 2023, 337 (351 f.).

²⁰ EuGH v. 26.1.2021, Rs. Dietrich/Häring, C-422/19 und C-423/19, Rn. 51.

III. Politisches Ermessen

Mitunter wird der Euro als „Währung ohne Staat“ bezeichnet. Das ist nicht ganz falsch, aber gewiss nicht richtig. Der Euro ist keine Fremdwährung. Er ist die gemeinsame Währung der in der Währungsunion verbundenen und verbündeten Staaten. Die grundlegenden Verpflichtungen aus Art. 119 AEUV adressiert der Vertrag an die Union und die Mitgliedstaaten. Auch und nicht zuletzt Art. 133 AEUV macht bewusst, dass die Eurostaaten im Rat eine Verantwortung tragen für *gute Währungspolitik* (positive Integrationsverantwortung), für Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitlich Währung „erforderlich“ sind (u. 1). Indem sich das Europäische Parlament und der Rat auf das *Single Currency Package* der Kommission einlassen, entscheiden sie verantwortlich-politisch über den digitalen Euro in spezifischer regulatorischer Gestalt – auch über „Förderung der Barrierefreiheit und der finanziellen Inklusion“²¹ (u. 2) – und parallel über Maßnahmen, um „den Status von Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel wirksam zu erhalten“.²² In Rede stehen Gestaltungsvarianten, über die politisch entschieden werden kann und soll, „Maßnahmen“, die der Vertrag ermöglicht (Art. 133 AEUV), nicht aber determiniert.

1. Politik der „Erforderlichkeit“

Art. 133 AEUV erlaubt *erforderliche* Euro-Politik. Die Rechtsgrundlage erwartet Maßnahmen der *ordentlichen* Gesetzgebung. Allein dieser Zuschnitt der Ermächtigungsgrundlage erlaubt den Schluss, dass das Vertragsrecht eine Ermächtigung mit Politik-Korridor zur Verfügung stellt. Parlament und Rat sind politische Unionsorgane, nicht beschränkt auf „Vertragsvollzug“. Art. 133 AEUV ist angelegt auf demokratische, mehrheitsfähige, politische Entscheidungen über die vorausgesetzte „Erforderlichkeit“ – etwa über die Erforderlichkeit, im Zeichen strategischer Autonomie externe Abhängigkeiten im elektronischen Retail-Zahlungsverkehr zurückzudrängen und einen unionseigenen Währungsanker auszuwerfen.

Die nähere inhaltliche Festlegung der Maßnahmen, die „für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind“, findet sich im Primärrecht nicht. Darüber wird – nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV), ausgerichtet auf das Unionsziel Euro und die Einheitlichkeit der Währung (Art. 3 Abs. 4 EUV, Art. 119 Abs. 2 AEUV) sowie unter Beachtung aller Vorgaben der Art. 119 ff. AEUV – sekundärrechtlich entschieden. Insoweit erweist sich Art. 133 AEUV als offene Ermächtigungsform für entwicklungsoffene Politik. Dass sie weitreichendes politisches Ermessen einräumt, ist unabweisbar und weithin anerkannt.²³ Das Anhörungsrecht der Europäischen Zentralbank (Art. 133 Satz 2 AEUV) bekräftigt die herausgehobene Rolle der EZB im institutionellen Gefüge der Währungsunion, wirft zugleich ein Licht auf den Primat der Politik und die Legitimationskraft des Gesetzes.

²¹ COM(2023) 369 final, 2.

²² COM(2023) 364 final, 1.

²³ C. Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), EUV/GRC/AEUV Bd. III, 2. Aufl. 2023, Art. 133 Rn. 4; U. Häde, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 133 AEUV Rn. 2; M. Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 133 Rn. 3; M. Selmayr, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht Bd. 3, 7. Aufl. 2015, Art. 133 Rn. 11.

2. Finanzielle Inklusion

Aus der Fülle der Kommissionsvorschläge, über die – primärrechtlich nicht determiniert – im Korridor politischer Gestaltung befunden werden muss, ist hervorzuheben das Anliegen der *finanziellen Inklusion* (Art. 14, Art. 22 VO-E-DE). Der Entwurf zielt auf umfassende, barriere- und gebührenfreie (Art. 17 VO-E-DE) Gewährleistung „grundlegender Zahlungsdienste“²⁴ – auf eine öffentlich-rechtlich garantierte Infrastruktur für ein öffentliches Gut der allgemeinen Teilhabe, einen elementar bedeutsamen Baustein der „eDaseinsvorsorge“.²⁵

IV. Einführung des digitalen Euro – Beteiligung des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag ist im Rahmen seiner Integrationsverantwortung berechtigt und verpflichtet, in Angelegenheiten der Europäischen Union mitzuwirken.²⁶ Er ist mitverantwortlich dafür, Kompetenzanmaßungen der Unionsorgane hintanzuhalten (u. 1), und mitverantwortlich für „gute Europapolitik“ (positive Integrationsverantwortung), die er im Wege der Gesetzgebung oder mit förmlichen Stellungnahmen mitgestaltet und beeinflusst (u. 2).

1. Digitaler Euro – negative Integrationsverantwortung

Die parlamentarische Mitwirkungsverantwortung stünde von vornherein unter negativen Vorzeichen, wenn und soweit sich der Bundestag die vereinzelt geäußerten Bedenken an der Unionskompetenz aus Art. 133 AEUV zu eigen machte. Dann hätte er „dafür Sorge zu tragen, dass sowohl das auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gebilligte Integrationsprogramm eingehalten als auch die Integrität der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungidentität gewahrt wird“.²⁷ Eine Einführung des digitalen Euro durch Verordnung ohne Rückhalt in Art. 133 AEUV wäre eine Kompetenzverletzung – ein Ultra-vires-Akt der Union. Daran darf der Bundestag nicht mitwirken.²⁸ Unilaterale Heilung in jedweder Form scheidet aus; sie lässt sich auch gesetzlich nicht ins Werk setzen: „Eine Heilung des Verfassungsverstoßes durch Gesetz ist im Falle eines Ultra-vires-Handelns ohne vorangegangene Änderung der Verträge und im Falle eines Identitätsverstoßes gar nicht möglich.“²⁹

Indes sind die Zweifel an der Tragfähigkeit des Art. 133 AEUV nicht berechtigt (o. II). Den Ausschlag gibt, dass sich der Kompetenztitel von der normativen Struktur der Euro-Einführung emanzipiert hat. Abgelöst vom Maastricht-Einführungsrecht, erfüllt er heute – seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon – eine permanente Gewährleistungsfunktion. Art. 133 AEUV flankiert die ausschließliche Unionskompetenz für die Währungspolitik (Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV) und verhindert ein Souveränitätsvakuum (o. II 1). Er schließt kompetenzrechtlich an die fundamentale Euro-Programmnorm des Art. 3 Abs. 4 EUV an.

²⁴ COM(2023) 369 final, 4 u.ö.

²⁵ Grundlegend zu den Dimensionen der digitalen Daseinsvorsorge: J. Kersten, Die Verfassung öffentlicher Güter, 2023, 128 ff. mit Nachw.

²⁶ St. Rspr., zuletzt BVerfGE 157, 1 (23 Rn. 70) – CETA-Organstreit I; BVerfGE 164, 193 (281 Rn. 123) – NGEU.

²⁷ BVerfGE 157, 1 (22 f. Rn. 69) – CETA-Organstreit I.

²⁸ BVerfGE 164, 193 (288 Rn. 141) – NGEU.

²⁹ BVerfGE 157, 1 (21 Rn. 65) – CETA-Organstreit I.

2. Digitaler Euro – positive Integrationsverantwortung

Die Mitwirkung des Bundestages an der Einführung eines digitalen Euro steht unter den positiven Vorzeichen verantwortlicher Mitgestaltung. Das Mitwirkungsrecht unterscheidet (1) die Modi des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) und (2) die *informierte Mitwirkung* (Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG), ausgeformt im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).

(1) Die Tatbestände des IntVG gehen zurück auf das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und den dortigen Befund, dass das Primärrecht „drei Verfahrensarten“ vorsehe, „nach denen die Verträge geändert werden können“: das ordentliche und das vereinfachte Änderungsverfahren, zudem das Brückenverfahren.³⁰ Diesseits der großen Vertragsänderung (Art. 48 Abs. 2–5 EUV) spiegelt das IntVG unionsrechtlich *unvollendete Evolutionsprojekte* – integrationspolitisch vorprogrammierte Dossiers, partiell bereits europäisiert, angelegt auf weitere Integration. In diesen Konstellationen³¹ stehen Bundestag und Bundesrat in der Pflicht, Legitimation nachzuführen, für die nähere Ausgestaltung und die Vollendung der (nur) vorprogrammierten Integrationsprojekte gesetzgeberisch Verantwortung zu übernehmen.

Unionseigene Euro-Währungsrechtsetzung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, angeschlossen an die ausschließliche Unionskompetenz für die Währungspolitik, gehört nicht zu den unvollendeten Evolutionsprojekten, die auf vervollständigende Grundlegung angewiesen sind. Das Gefüge der Währungsunion und die Gewährleistungsgesetzgebung für die Währungsunion (Art. 133 AEUV) stützen sich auf ratifikationsgesetzliche Billigung seit Maastricht und Lissabon. Folgerichtig stellt das IntVG seinerseits keinen Bezug her zu „ordentlicher“ Unionsgesetzgebung in einem Bereich „ausschließlicher“ Zuständigkeit der Union. Bundesgesetzgebung – etwa nach dem Muster des „Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ vom 25. Juli 2013³² – ist nicht veranlasst.

(2) Das Grundgesetz verlangt, dass der Bundestag rechtzeitig – vor der Mitwirkung der Bundesregierung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union – Gelegenheit hat, Stellung zu nehmen. Diese Garantie des Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG steht im Zentrum der informationsbasierten, frühestmöglichen, effektiven parlamentarischen Politik-Teilhabe in „Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Art. 23 Abs. 2 GG – *informierte Mitwirkung*). Das Bundesverfassungsgericht hat die 1993 im Grundgesetz verankerten Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in einer kontinuierlichen Rechtsprechungslinie 2012–2022 aufgewertet und befestigt.³³ Konkretisierungen finden sich im EUZBBG.

³⁰ BVerfGE 123, 267 (290 f.) – Lissabon.

³¹ Umfassend kommentiert bei F. C. Mayer, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 43 Rn. 83 ff.; H. Rathke, in: von Arnald/Hufeld (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, § 7.

³² BGBI. II 2013, 1050.

³³ BVerfGE 131, 152 – informierte Mitwirkung des Bundestages; BVerfGE 158, 51 – Grexit (Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung); BVerfGE 163, 298 – EUNAVFOR MED.

Das EUZBBG erfasst „*Vorschläge für Gesetzgebungsakte der Europäischen Union*“ (§ 5 Abs. 1 Nr. 4) als systematisch herausgehobene „Vorhaben“. §§ 6 und 8 EUZBBG knüpfen an den Vorhabenbegriff³⁴ an, legen die Bundesregierung auf intensivierte Unterrichtungsmodalitäten fest – förmliche Zuleitung, Berichtsbogen und umfassende Bewertung, vertiefende Berichte – und präzisieren den Umgang der Bundesregierung mit einer Stellungnahme des Bundestages. Die Bundesregierung hat „fortlaufend aktualisierte Informationen über den Beratungsablauf“ zu übermitteln (§ 8 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG) und „fortlaufend über die Berücksichtigung der Stellungnahme in den Verhandlungen“ zu unterrichten, wenn der Bundestag eine Stellungnahme abgibt (§ 8 Abs. 2 EUZBBG). Mit der Stellungnahme, die angepasst und ergänzt werden kann, formuliert der Bundestag eine auf „Durchsetzung“ (§ 8 Abs. 4 EUZBBG) angelegte Position.

Die Dramaturgie des § 8 Abs. 4 EUZBBG macht bewusst, dass die Verhandlungsführung der Bundesregierung nicht strikt gebunden, wohl aber parlamentarisch mitgeprägt werden kann und soll. Bei Durchsetzungsschwierigkeiten legt die Bundesregierung einen Parlamentsvorbehalt ein, berichtet darüber und sucht vor der abschließenden Entscheidung das „Einvernehmen mit dem Bundestag“ (§ 8 Abs. 4 Satz 4 EUZBBG). Unberührt bleibt ihr Recht, „in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen“ (§ 8 Abs. 4 Satz 6 EUZBBG).

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung „zur Einführung des digitalen Euro“³⁵ ist ein währungspolitisch bedeutsamer Gesetzgebungs vorschlag im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 4 EUZBBG. Das vorstehend skizzierte – intensivierte – EUZBBG-Verfahren der Parlamentsbeteiligung findet Anwendung. Die Spezialität des § 9a EUZBGG, zugeschnitten auf den Euro-Beitritt (Aufhebung der „Ausnahmeregelung“, Art. 140 Abs. 2 AEUV), führt zum Umkehrschluss, nicht zum Analogieschluss; er ist auf Prozeduren im Verfahren des Art. 133 AEUV nicht anwendbar. Doch ähnelt die Struktur des § 9a Abs. 2 EUZBBG – Einvernehmen mit dem Bundestag als Soll-Vorschrift³⁶ – der des § 8 Abs. 4 EUZBBG. Die Konzepte sind nicht identisch, aber verschwistert. Beide setzen politisch gewichtige „Vorhaben“ voraus und sind auf Durchsetzung der parlamentarischen Position angelegt, vermittelt über die Ratsmitgliedschaft der Bundesregierung. Beide Konzepte respektieren am Ende aller Bemühungen um „Einvernehmen“ die unionsverfassungsrechtlich und grundgesetzlich verbürgte Kompetenz der Bundesregierung, im Rat der Europäischen Union ohne strikte Rückbindung mitzuentscheiden.

§ 5 Abs. 1 Nr. 4 statuiert so wenig wie § 9a EUZBBG eine Pflicht zur Stellungnahme. Die Idee der Integrationsverantwortung, § 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, §§ 5 ff. EUZBGG legen jedoch nahe, dass sich der Bundestag in gewichtigen Angelegenheiten der Europapolitik an der Willensbildung des Bundes beteiligt und von seinem Stellungnahmerecht Gebrauch macht.

³⁴ A. Koch, in: von Arnauld/Hufeld (Hrsg.), *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, 2. Aufl. 2018, § 10 Rn. 17 ff.; F. C. Mayer, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 43 Rn. 148 ff.

³⁵ COM(2023) 369 final v. 28. Juni 2023.

³⁶ A. Reißmann, in: von Arnauld/Hufeld (Hrsg.), *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 128 ff.